

# POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

ENSAYOS REUNIDOS



Laura Álvarez Garro • Carlos de Jesús Gómez-Abarca  
Manuel Martínez Espinoza • Delmar Ulises Méndez-Gómez  
Emmanuel Nájera de León • Pablo Uc • Jesús Solís Cruz





# Política y democracia en Centroamérica y México

Ensayos reunidos



# Política y democracia en Centroamérica y México

Ensayos reunidos

## **Autores**

LAURA ÁLVAREZ GARRO

CARLOS DE JESÚS GÓMEZ-ÁBARCA

MANUEL MARTÍNEZ ESPINOZA

DELMAR ULISES MÉNDEZ-GÓMEZ

EMMANUEL NÁJERA DE LEÓN

PABLO UC

JESÚS SOLÍS CRUZ



Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica  
Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica

**321.809728**  
**P65**

Política y democracia en Centroamérica y México. Ensayos reunidos / © Laura Álvarez Garro, Carlos de Jesús Gómez-Abarca, Manuel Martínez Espinoza, Delmar Ulises Méndez-Gómez, Emmanuel Nájera de León, Pablo Uc, Jesús Solís Cruz. --1ª Ed.-- San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, UNICACH, 2019.

198 páginas; 17x23 centímetros.

**ISBN:** 978-607-543-094-2

1. Democracias – política – Sur de México. 2. Democracias – crisis – Centroamérica. 3. Democracia – política – poder.

Primera edición: diciembre de 2019

ISBN: 978-607-543-094-2

D.R. © 2019, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
1 Av. Sur Poniente 14,60  
29000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas  
[www.unicach.mx](http://www.unicach.mx)

Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica  
Calle Bugambilia 30, Fracc. La Buena Esperanza  
29243, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México  
Tel. y fax: + 52 (967) 678 6921, ext. 106  
[www.cesmeca.mx](http://www.cesmeca.mx)  
[editorial.cesmeca@unicach.mx](mailto:editorial.cesmeca@unicach.mx)

Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica  
Calle Bugambilia 30, Fracc. La Buena Esperanza  
29243, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México  
[www.observatoriodelasdemocracias.com.mx](http://www.observatoriodelasdemocracias.com.mx)  
[observatorio.democracia@unicach.mx](mailto:observatorio.democracia@unicach.mx)

Diseño de portada: Sofía Carballo Espinosa, sobre una imagen de davecito (<https://www.flickr.com/photos/23465812@N00/8083923950/>) con licencia Creative Commons Atribución 2.0 Genérica <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.es>

Diseño de interiores, composición y correcciones: Sofía Carballo Espinosa



Publicación electrónica bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Impreso en México / Reservados los derechos  
*Printed in Mexico / All rights reserved*

Este libro ha sido dictaminado por pares que garantizan su calidad académica.

# Contenido

<a href="#">Introducción</a> .....	9
<i>Daniel Villafuerte Solís</i>	
<a href="#">Una lectura geohistórica y geopolítica de los ciclos democráticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua</a> .....	19
<i>Pablo Uc</i>	
<a href="#">Introducción</a> .....	19
<a href="#">Centroamérica en el contexto geopolítico mundial de la posguerra fría</a> .....	23
<a href="#">Consideraciones teóricas</a> .....	24
<a href="#">Lectura geo-histórica de los ciclos democráticos en América Central</a> .....	31
<a href="#">Desarrollo, calidad y desconfianza democrática:</a> <a href="#">indicadores comparados entre Guatemala, El Salvador y Nicaragua</a> .....	44
<a href="#">Conclusiones</a> .....	55
<a href="#">Referencias</a> .....	60
<a href="#">La frágil democracia costarricense</a> .....	63
<i>Laura Álvarez Garro</i>	
<a href="#">Introducción</a> .....	63
<a href="#">Neoliberalismo y percepción ciudadana</a> .....	64
<a href="#">Prolegómenos teórico-conceptuales</a> .....	69
<a href="#">Concepto de democracia</a> .....	71
<a href="#">Una democracia debilitada</a> .....	78
<a href="#">Del concepto a la acción</a> <a href="#">Los límites de la democracia liberal-procedimental</a> .....	85
<a href="#">Epílogo</a> .....	87
<a href="#">Referencias</a> .....	87
<a href="#">Apuntes sobre la crisis sociopolítica en Nicaragua</a> .....	91
<i>Carlos de Jesús Gómez Abarca, Jesús Solís Cruz</i>	
<a href="#">Introducción</a> .....	91
<a href="#">Transformaciones recientes en el sistema político-económico nicaragüense</a> .....	93
<a href="#">La desconfianza ciudadana y su fuerza democratizadora</a> .....	100
<a href="#">A manera de conclusión</a> .....	110
<a href="#">Referencias</a> .....	111
<a href="#">La Cruzada Nacional contra el Hambre o una apología de la nulidad gubernamental</a> .....	115
<i>Manuel Martínez Espinoza</i>	
<a href="#">Prolegómenos</a> .....	115
<a href="#">Postulados de la Cruzada Nacional contra el Hambre</a> .....	116
<a href="#">Análisis del diseño, implementación y operación de la Cruzada Nacional contra el Hambre</a> .....	120
<a href="#">La Cruzada Nacional contra el Hambre o una apología de la nulidad</a> .....	134
<a href="#">Referencias</a> .....	138



<a href="#">La invención política del reconocimiento: poder y políticas públicas en materia indígena en Chiapas (2000-2017)</a>	141
<i>Emmanuel Nájera de León</i>	
<a href="#">Introducción</a>	141
<a href="#">Los pueblos locales chiapanecos: una revisión cuanti-hermeneútica reciente</a>	142
<a href="#">La gestión de lo étnico en Chiapas: la ruta inicial</a>	144
<a href="#">Entre reformas y presupuestos: las otras “piezas” en la gestión de lo étnico</a>	146
<a href="#">La reforma indígena en 2001 y los reajustes político-técnicos en Chiapas</a>	153
<a href="#">Las agendas globales en la gestión local del reconocimiento chiapaneco</a>	157
<a href="#">La agenda sabinista del Milenio y la cuestión indígena</a>	160
<a href="#">Las coordenadas reflexivas finales</a>	162
<a href="#">Referencias</a>	163
<a href="#">Documentos oficiales</a>	164
<a href="#">Prácticas comunicativas <i>otras</i> en defensa de la vida y el territorio en Chiapas</a>	165
<i>Delmar Ulises Méndez-Gómez</i>	
<a href="#">La lucha por la tierra y el territorio en Chiapas: un breve recuento</a>	165
<a href="#">Organizaciones, movimientos sociales y prácticas comunicativas <i>otras</i></a>	171
<a href="#">Realización audiovisual y experiencia de la lucha del Ejido Tila</a>	176
<a href="#">Lucha y trabajo audiovisual del Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio</a>	184
<a href="#">A modo de conclusión</a>	189
<a href="#">Referencias</a>	191
<a href="#">Reflexiones finales</a>	195
<i>Daniel Villafuerte Solís</i>	

# Introducción

DANIEL VILLAFUERTE SOLÍS

CON EL TÍTULO *POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO*, ESTE LIBRO REÚNE SEIS ensayos que, desde distintas miradas, convergen en el territorio centroamericano y chiapaneco, otrora compartido por la historia colonial y ahora, en la era independiente, por una geopolítica construida desde Estados Unidos, traducida en México en prácticas gubernamentales de corte *securitario* aderezadas con políticas sociales y comunicacionales cuya función primordial es el control de la población para mantener una lógica de reproducción que solo tiene sentido en el marco de un modelo económico y social en crisis.

Estos territorios muestran las huellas de violencias y conflictos armados como expresión de crisis profundas en la conducción política y social que, sustentadas en un modelo económico primario exportador, de plantaciones, su centro fue la concentración de la tierra en pocas manos y de compañías extranjeras. La aspiración de justicia social y democracia ha tenido costos muy altos: miles de muertos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, desplazamientos internos, exilios y migraciones internacionales. A final, llegó la paz y la aspiración fue el tránsito a la democracia, con elecciones libres y con un modelo económico más incluyente.

Sin embargo, la firma de los acuerdos de paz de hace dos décadas y media significó allanar el camino para enganchar a la región en el tren de la globalización neoliberal. Se pregonaba que la apertura económica y los tratados comerciales, iniciando con México, traerían inversión, modernización y, con ello, el anhelado desarrollo. Luego, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre los países de la región y Estados Unidos, al que se sumaría la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), se auguraba el fin de las migraciones. A la distancia se observa que la situación ha marchado de manera distinta, la corrupción y la impunidad han alcanzado altísimos niveles, al grado de necesitar de organismos internacionales como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que se instaló en 2007 bajo los auspicios de Naciones Unidas, y de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), creada bajo el patrocinio de la OEA en 2016.

La CICIG ha jugado un papel fundamental en el desmantelamiento de casos escandalosos de corrupción en Guatemala, donde se vieron involucrados altos funcionarios del gobierno del presidente Otto Pérez Molina, quien terminó en la cárcel. Sin embargo, en fechas recientes el gobierno de Jimmy Morales ha decidido la expulsión de los miembros de la CICIG debido a que la comisión puso al descubierto casos de corrupción que involucran a familiares cercanos al presidente. Por su parte, en Honduras la MACCIH no ha desempeñado un papel relevante, incluso no cuestionó la reelección del presidente Juan Orlando Hernández, cuando las evidencias apuntaban a un fraude que fue legitimado por el gobierno de Estados Unidos a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Estos elementos abonan a considerar que, en la mayoría de los países centroamericanos, las endebles democracias no han caminado por el ciclo virtuoso de la democracia.

Por otra parte, en el marco de la negociación del DR-CAFTA, se afirmaba que su concreción llevaría a frenar la migración; sin embargo, cuando entró en vigor incrementaron los flujos migratorios. En el presente, estos se han convertido en una preocupación central del gobierno de Estados Unidos y, para detenerlos, se ensayan todo tipo de medidas de contención. Recuperando la idea de K. Popper, todo acontecimiento es causado por un acontecimiento, de manera que la migración forzada, ahora de manera visible en forma de caravanas, tiene de fondo el modelo económico impuesto por la lógica del mercado, alentado por el Estado a través de políticas fiscales, de la apertura de las fronteras, de la repatriación de capitales y concentración del ingreso, del control de sindicatos, de la permisibilidad de la concentración de la tierra y del impacto ambiental derivado de proyectos de macrominería y otras actividades extractivas a gran escala.

En este contexto, los tres primeros ensayos incursionan en búsquedas sobre la democracia anhelada y fracturada en cuatro países de la región (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica). Como bien refiere Pablo Uc en su contribución, recuperando a Torres-Rivas y Cardenal, han sido “democracias malas” o “democracias inciertas”, en correspondencia con la debilidad estructural de las economías, la violencia y la pobreza. Se trata de democracias formales frágiles que no han conducido a la construcción de sociedades robustas. Como parte del problema, el Estado se ha achicado al ceder espacios al mercado: al privatizarse la seguridad, el Estado pierde el uso legítimo de la fuerza y la economía criminal se convierte en un poder real, mientras que la actividad económica se concentra en sectores y ramas que permiten la valorización del capital a costa del empobrecimiento de grandes masas de población. El extractivismo en la agricultura, en la minería, en la generación de energía eléctrica y en el comercio minorista concentrado en las grandes cadenas de supermercados transnacionales —como Walmart—, ha creado una nueva

oligarquía, los supermillonarios de Centroamérica. En este sentido, es importante señalar que la información de que se dispone no permite ver con toda claridad la emergencia de los nuevos multimillonarios porque en la mayoría de los casos se trata de familias extendidas, pero es claro que, por ejemplo, Mario López —presidente de la telefónica guatemalteca Tigo— es producto de la nueva configuración de los grupos económicos en la región; lo mismo se podría decir del hondureño Camilo Atala, que compró parte de los activos de Citigroup Inc. en Nicaragua, convirtiéndose así en el banquero más rico de Centroamérica. También podríamos poner en esta lista al salvadoreño Roberto Kriete, presidente del grupo TACA, empresa que en años recientes se fusionó con la aerolínea colombiana Avianca. Todos ellos tienen fortunas que rebasan los mil millones de dólares.

En todo caso, lo sustancial en estas circunstancias es poner de relieve que la implementación del modelo neoliberal-extractivista dio como resultado la reconfiguración de grupos económicos, algunos de vieja tradición, como la familia salvadoreña Poma, que comenzó a crear su fortuna en la primera década del siglo XX y que ahora domina el sector turístico, de centros comerciales y bienes raíces, incluyendo la operación de hoteles, y extiende sus inversiones a varios países de América Latina y Estados Unidos.

Con razón Pablo Uc refiere que “bajo estas circunstancias, se puede considerar que el proceso de democratización en los casos de estudio, representativos de la situación centroamericana, experimenta una alta fragilidad y certeros riesgos que cuestionan la hipótesis de la irreversibilidad democrática”. La historia ha demostrado que no existe un proceso evolutivo lineal, se han registrado retrocesos y aberraciones cuyos costos sociales se pagan con la muerte de la gente más vulnerable.

Uc recupera la idea de “ciclo” para analizar los cambios políticos en la región. A partir de esta consideración, el proceso democrático pasa en teoría por tres momentos que arrancan con los acuerdos de paz y la transición, el desarrollo y la consolidación de la democracia. Sin embargo, la última fase no se ha logrado instaurar debido a que la “transición” ha enfrentado numerosas dificultades en las que se mezclan diversos intereses de grupos de poder, asociados con un modelo económico excluyente, y un entorno donde Estados Unidos sigue marcando la pauta.

Costa Rica ha sido el paradigma de la democracia para Centroamérica y para muchos países subdesarrollados. Es frecuente escuchar o leer la expresión “con excepción de Costa Rica” cuando se hace referencia a la situación política de la región, incluso en los campos de la economía y de la vida social. Sin embargo, en los últimos años, con la profundización del modelo neoliberal, se ha dado lo que Laura Álvarez llama en su ensayo en este volumen “la frágil democracia”. En el fondo se operó un cambio sustancial, como dice la autora: “la mirada de un Estado

que implementaba ampliamente políticas sociales en educación y salud, a un Estado que se preocupó por reducir el gasto y por aplicar Programas de Ajuste Estructural”.

El neoliberalismo llevó a la caída del “mito democrático”, asociado a la defensa de los valores democráticos, evidenciando el crecimiento de la desigualdad y de la pobreza, la disminución del gasto público en programas sociales y, por tanto, el debilitamiento del Estado de bienestar, agravado con la entrada en vigor del DR-CAFTA, que ha provocado mayor desempleo y precarización laboral.

Sin embargo, es interesante ver en el trabajo de la autora las percepciones de diversos actores que fueron entrevistados sobre el tema de la democracia en Costa Rica. Se perciben diferencias de matiz, pero en general prevalece una concepción cosificada, superficial, que no permite ver con claridad, en algunas opiniones, la relación entre neoliberalismo y democracia; en otras la idea de la democracia se limita al ejercicio del voto o, en su caso, al ejercicio de las libertades. Estas percepciones limitadas en torno a la temática generan expectativas que no llegan a cumplirse, cuya consecuencia es la emergencia de “propuestas de corte autoritario”. La autora se refiere concretamente al proceso electoral en Brasil, donde resultó triunfador el ultraderechista Jair Bolsonaro, quien ahora criminaliza la protesta social llamando a los manifestantes “idiotas útiles, unos imbéciles, pura masa de maniobra”. En el caso de Costa Rica, cuyo presidente electo se presentó con la imagen de progresista, ahora se aplican reformas fiscales regresivas.

El primer segmento del libro, dedicado al análisis de la realidad centroamericana, cierra con el trabajo de Carlos de Jesús Gómez y Jesús Solís, denominado “Apuntes sobre la crisis sociopolítica en Nicaragua”. El propósito es recuperar la complejidad del proceso de la realidad sociopolítica, donde se reconocen las alternancias en el poder, el activismo ciudadano y la pluralidad; también se observan los pactos cupulares, fraccionalismos, juegos y rejuegos de intereses que constituyen los ingredientes que tensan el sistema político nicaragüense.

Más allá de la realidad política, están las demandas y las aspiraciones de amplios sectores de la población a las que el sistema no ha dado respuesta, por ello es pertinente, como refieren los autores, un análisis “multidimensional”, comenzando con la base material que se relaciona directamente con las condiciones de vida de la población. Los autores también analizan el proceso electoral de 2016 y el conflicto desatado en abril de 2018, a partir la observación directa y entrevistas a exiliados nicaragüenses en Costa Rica, lo que proporciona el marco para entender las relaciones entre las demandas y respuestas del gobierno.

La historia política nicaragüense de posguerra estuvo marcada por el peso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), pues aun en las alternancias con Violeta Chamorro y Arnoldo Alemán, mantuvo una base social muy importante

a instancias de lo que representaba: “proteger las conquistas de la revolución”. Incluso en la coyuntura actual, aunque el gobierno de Daniel Ortega no representa la plataforma político-ideológica del frente, le ha permitido jugar con ese ideario y mantenerse en el poder. Dos ejemplos refieren los autores: por una parte, la concesión de la presidenta Chamorro para que Humberto Ortega se mantuviera en la jefatura del Estado Mayor, amén de pactos con sindicatos y otras fuerzas aliadas del sandinismo y, por otra, la interlocución directa con la Asamblea Nacional en el gobierno de Alemán, conocida como “el pacto Alemán-Ortega”.

Los arreglos entre las fuerzas políticas permitieron que en 2006 regresara al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con el 38 por ciento de los votos, pero, como bien refieren los autores, este retorno significó “un giro hacia un populismo con componentes ideológicos místicos”. No se trata del regreso de un partido vigoroso, como antaño, sino de un instituto político desgastado, con rupturas al interior y falta de autocrítica. En adelante, Daniel Ortega se mantendría en el poder mediante sospechosas maniobras fraudulentas, en particular notorias en la elección de 2016 cuando, a pesar de obtener poco más del 62 por ciento de los votos, las misiones de observación concluyeron que se había operado un fraude electoral. Sin embargo, las condiciones de estabilidad económica, la alianza con los empresarios y las buenas relaciones con Petrocaribe, en el marco de la iniciativa ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), favorecieron por un tiempo la permanencia del régimen del presidente Ortega sin sobresaltos. Pero hoy, dada la conjunción de varios factores, entre otros la crisis de Venezuela, el régimen enfrenta una crisis que podría ser, a pesar del férreo control ejercido, el detonante de un proceso de cambio en las próximas elecciones.

El segundo bloque de este libro, compuesto por tres ensayos, se refiere a la situación sociopolítica de México y, en particular, de Chiapas, la entidad más al sur del país, que acusa rezagos históricos en materia de justicia social. El primer ensayo hace referencia a uno de los programas que pretendió ser muestra del compromiso social del presidente Enrique Peña Nieto, la Cruzada Nacional contra el Hambre. El segundo se remite a políticas públicas en materia indígena durante el periodo 2000-2017 como parte de las estrategias de reconocimiento articuladas al poder. El tercero destaca las prácticas comunicativas en torno a la defensa de la vida y del territorio en Chiapas.

Manuel Martínez, en su análisis sobre la Cruzada Nacional contra el Hambre, propone algunas preguntas para fundamentar su estudio que tienen que ver con el desvanecimiento de la política en esta materia y el fracaso, finalmente, de este programa en particular —se debe recordar que incluso hubo una discrepancia entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) por el cambio en la metodología para recoger la información que sirve de base para el cálculo de la medición de la pobreza. A fin de cuentas, de lo que se trataba era de presentar la imagen de que la pobreza estaba disminuyendo.

Una primera observación sobre este programa es la ausencia de reconocimiento a la multidimensionalidad del fenómeno, por lo que se excluye a las poblaciones con propensión a carencias alimentarias, considerándose únicamente a los grupos en condición de pobreza extrema. El propio CONEVAL considera esta situación como una debilidad del programa, pues limita el pleno ejercicio de los derechos sociales considerados por la ONU, amén de las duplicidades con otros programas y las deficiencias en la ejecución de las acciones dirigidas a la atención de la seguridad alimentaria.

En la práctica, la cruzada no cumplió los objetivos propuestos, en algunos casos las metas se cubrieron parcialmente, en otros no hubo ningún avance. La propia evaluación que realizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), según indica el autor, “no acreditó que dicha estrategia constituyera una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria”. Y es que este programa nació para no resolver el problema del hambre, pues su estrategia estaba basada en la “etiquetación” de programas ya existentes en las dependencias, cuya eficacia era cuestionable. Es decir, había ya una gran cantidad de programas fragmentados, de diversa naturaleza, que supuestamente incidirían en la mitigación o erradicación del hambre en la población meta. Esto hace suponer que los objetivos subyacentes del programa eran de índole política: mantener a millones de personas hambrientas bajo el control del gobierno y del partido en el poder, en este caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En tal sentido, el autor identifica dos componentes de la vertiente política del programa: por una parte, incidir en las mediciones de la magnitud de la pobreza con el propósito de “configurar un imaginario colectivo” que proyectara la eficacia de la política gubernamental; por otra parte, el uso y usufructo de los recursos financieros destinados a este programa, nada despreciables, para influir en las conciencias de los ciudadanos pauperizados y necesitados de las dádivas de un Estado neoliberal que precisa legitimarse. El uso y abuso de los recursos públicos en nombre de la población hambrienta llegó a su nivel más reprobable con lo que los medios llamaron la “Estafa Maestra”, que consistió en el desvío de millones de pesos para las campañas políticas. Además, para difundir la política social del presidente Peña Nieto, se firmaron 92 contratos con empresas de televisión, radio y medios impresos por un monto cercano a los 387 millones de pesos.

Podría decirse que la política social, en particular la abocada a atender el problema del hambre durante la administración del presidente Peña, fue un rotundo fracaso, tanto que el resultado político en la elección presidencial de 2018 representó la mayor crisis en la historia del PRI, pues el partido obtuvo la menor votación y, con ello, se ubicó como la tercera fuerza política en el país.

De la mano de este relevante tema social, articulado a la forma de hacer política en México en el contexto del modelo neoliberal, se aborda el tema de la política social hacia los sectores tradicionalmente excluidos, como es el indígena. Se pasó de la desaparición del Instituto Nacional Indigenista (INI) —cuyo rasgo distintivo fue la integración de la población indígena a la modernidad mediante la enseñanza del castellano y de oficios varios, así como con la construcción de caminos rurales para vincular a la población al mercado y al acceso a servicios básicos— a la creación (mediante decreto presidencial con fecha 21 de mayo de 2003) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). En el ámbito local, los cambios también ocurren tanto en lo institucional como en la discursividad —de manera específica a partir del año 2000—; con la alternancia política se sustituye la Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas (SEAPI) por la Secretaría de Pueblos Indios (SEPI).

En este marco, Emmanuel Nájera, en su ensayo “La invención política del reconocimiento: poder y políticas públicas en materia indígena en Chiapas”, analiza el proceso de intervención durante el periodo 2000–2017 a partir de la paradoja entre los nuevos instrumentos de reconocimiento y la prevalencia de un discurso multicultural estatizado que no se articula con la participación de las comunidades y líderes indígenas, situación que mantiene la exclusión, expresada, entre otras cosas, en bajos índices de desarrollo humano y marginación de satisfactores básicos.

El autor destaca algunas acciones relevantes durante el periodo del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía, quien llega al poder mediante una amplia coalición de partidos políticos en un contexto de crisis provocada por la ruptura entre el EZLN y el gobierno, tanto en el ámbito estatal como federal. Salazar construye una agenda en materia indígena a partir de una política de reconocimiento que en lo inmediato se tradujo en una serie de disposiciones jurídicas inspiradas en los Acuerdos de San Andrés. El discurso es la inclusión, el diálogo, la construcción de consensos y el respecto a las instituciones comunitarias, tradiciones y organizaciones sociales.

No obstante, no se abona a la construcción de autonomía y no hay concesiones en el ámbito del poder, aunque se maneja el discurso de la cultura de paz y el reconocimiento de la pluralidad —incluso se crea la Universidad Intercultural de Chiapas—. Lo que se observa es la incorporación de líderes indígenas para dirigir



la Secretaría de Pueblos Indios (SEPI) y se amplían los proyectos productivos en una concepción del desarrollo muy limitada: artesanías, producción de hongos comestibles, créditos a organizaciones, así como en el mejoramiento a la vivienda. Es decir, se mantiene una política diseñada desde arriba sin posibilidades de replantear el tema del desarrollo desde las comunidades.

Después de la administración de Salazar se registra un giro en el estilo de relación con los pueblos indios de Chiapas. Con el paraguas de la cultura, se tuvo la presencia de una numerosa representación de agencias de las Naciones Unidas a fin de gestionar los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio que, dicho sea de paso, no se cumplieron. La presencia de la ONU dio legitimidad hacia el exterior al gobierno de Juan Sabines y propició la entrada de recursos financieros. Uno de los proyectos más ambiciosos fue la construcción de las ciudades rurales, programa millonario que resultó en un rotundo fracaso pues se dijo que sería un instrumento para sacar de la pobreza y la marginación a muchas localidades de Chiapas.

Concluye el libro con el ensayo denominado “Prácticas comunicativas *otras* en defensa de la vida y el territorio en Chiapas”. En este trabajo, Delmar Méndez hace un breve recuento de la lucha por la defensa del territorio que, se puede decir, es la expresión del actual movimiento social en muchos países de América Latina, con distintos matices y enfoques pero que en última instancia se relaciona con la crisis ambiental que hoy se vive a partir del resurgimiento de la explotación intensiva de recursos naturales como la minería metálica, el petróleo, el gas y la construcción de hidroeléctricas y parques eólicos, entre otros, cuyas consecuencias han sido la expulsión de la población.

Desde una visión diacrónica, el autor narra el proceso de despojo de las comunidades desde la época colonial, que en el caso de Chiapas generó respuestas concretas. En particular, se menciona la rebelión de los zoques en 1695, la tseltal de 1712 y la tsotsil de 1869, eventos que ocurren frente a la violencia y el exterminio. La lucha es una condición permanente para la supervivencia de los desposeídos, de manera que, en el siglo XX, sobre todo en el último tercio, la entidad vive una situación de violencia inusitada. La década de los setenta es particularmente relevante porque la lucha en torno a la tierra trasciende más allá de las fronteras de Chiapas, se establece un vínculo ente lo estatal y lo nacional a través de la presencia de organizaciones como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), que va a tener incidencia en Simojovel, la zona cañera de Pujiltic y Venustiano Carranza y, más tarde, en las regiones Selva y Norte de Chiapas.

Los años setenta constituyeron un parteaguas en la historia agraria de Chiapas, más que el cardenismo, cuya acción fue bastante limitada. En ese tiempo tuvo lugar el Primer Congreso Indígena que, producto del reconocimiento de las condiciones de

pobreza y exclusión del mundo indígena, representó un esfuerzo de organización del trabajo político por parte de la Diócesis de San Cristóbal, liderada por don Samuel Ruiz. Después de un largo receso, de más de una década, donde se insistió mucho en el ámbito productivo, resurgió un movimiento vigoroso, de nuevo tipo, con reivindicaciones que iban más allá del reclamo por la tierra y que tenía como uno de sus ejes primordiales los derechos y la cultura indígenas. El derecho sobre su propio autodesarrollo y sobre sus territorios, en una palabra, el ejercicio de la autonomía política y el derecho a decidir lo que más les conviene. Se trata del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, provisto de tecnologías audiovisuales que posicionó el movimiento en los ámbitos nacional e internacional. Quizá en ello radique su fuerza en este momento, más que en su capacidad numérica y de fuego.

El neozapatismo creó el marco para la reactivación de organizaciones campesinas de corte agrarista que habían perdido impulso en los ochenta y permitió la creación de muchas organizaciones de la sociedad civil cuya plataforma de lucha se constituyó con temas como los derechos humanos y las diferencias de género, y que, sobre todo, acogió los temas ambientales, ligados a la defensa de la tierra y el territorio.

El uso de prácticas comunicativas con tecnologías de información y plataformas de Internet se extendió más allá del EZLN. También se creó una red de radios comunitarias que transmitían vía Internet, de manera que se fue conformando lo que el autor denomina “prácticas comunicativas *otras*”, queriendo expresar con esto la diferencia entre la estandarización de la información hegemónica y los nuevos contenidos de un hecho o fenómeno social, que se expresa en “procesos de producción, reproducción y circulación de significaciones y sentidos”. Junto con ello se registra la producción de materiales audiovisuales que permiten socializar modos de vida, sueños y horizontes de los grupos en resistencia. En suma, se trata de una nueva era de comunicación alternativa que acompaña los movimientos sociales, la protesta social y las propuestas de acción colectiva.

El autor profundiza en el análisis de dos materiales, el caso del Ejido Tila en su caminar por la autonomía, y un audiovisual sobre el Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio (Modevite). Ambos materiales retratan una realidad contada desde los actores, es la otra historia desde las aspiraciones y sueños de los pobladores en sus pequeños espacios que buscan una esperanza en un mundo cada vez más violento, buscan una relación más armónica con la naturaleza y su comunidad.

En suma, el libro en su diversidad de abordajes de espacios y tiempos busca respuestas a las aspiraciones de colectividades que han sido sometidas a procesos violentos de despojo, de negación de participación sociopolítica y del acceso a la tierra, así como a un trabajo digno que permita su reproducción biológica, social y cultural y una vida plena en la toma de decisiones que afectan su devenir.



# Una lectura geohistórica y geopolítica de los ciclos democráticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua

PABLO UC\*

*Si la región disfruta de un clima de paz relativa, si no hay insurrecciones en curso, y si las frágiles democracias no han sucumbido pese a sus reconocidos defectos, ni los mercados se han derrumbado pese a que no distribuyen, no ha sido gracias a la razón neoliberal dominante, sino al simbolismo heroico de unos cinco millones de centroamericanos y centroamericanas que para salvar a sus pueblos, se decidieron a huir de ellos.*

ABELARDO MORALES (*La diáspora de la posguerra...*, 2007)

## Introducción

ENTRE CONSONANCIAS, ESPECIFICIDADES Y CONTRAPUNTOS, LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN e instauración de democracias representativas electorales en Centroamérica, durante los últimos cuarenta años, han sido un ejemplo del desajuste existente entre los escenarios procedimentales de la democracia y el mejoramiento sustantivo de las sociedades. “Democracias sospechosas” (Rouquié, 1994) fueron consideradas en la década de 1980, por tratarse de proyectos de transición regidos por una emergente institucionalidad electoral y, a la vez, por un persistente escenario de guerra.<sup>1</sup>

---

\* Investigador en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH) y del Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica (ODEMCA). Correo electrónico: [pablo.uc@gmail.com](mailto:pablo.uc@gmail.com)

<sup>1</sup> Este texto recupera una parte del informe final de investigación titulado: *La intermitente democracia en América Central. Una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*, elaborado como parte del proyecto “Treinta

“Democracias malas”, las denomina el intelectual Torres-Rivas (2010), por la disonancia entre una “creciente” institucionalidad democrática y el aumento en la pobreza y la desigualdad social, la inseguridad y la criminalidad social, la devastadora condición de los derechos humanos y una intensificación del fenómeno trans-migratorio. “Democracias inciertas”, es como las definen Martí I Puig y Cardenal (1998), para referirse al complejo umbral de escenarios, actores e incertidumbres institucionales que condicionan la consolidación de democracias plenas en los países centroamericanos. “Democracias forzadas”, en la medida en que representaron una cláusula de posguerra que condicionó su definición y práctica al modelo exclusivamente procedimental y a la dinámica económica neoliberal que las convirtió en democracias de mercado (Uc, 2017: 246).

“Democracias posibles”, es necesario también denominarlas si consideramos su limitado umbral para la transformación social y reconocemos que su condición realmente existente está llena de implacables defectos. “Democracias posibles” si se toma en cuenta la virtual apertura de espacios políticos para el acceso al poder por parte de fuerzas partidarias antes marginadas de los nichos de representación, así como de los nuevos espacios de concertación política regional alternativos a los impuestos por la geopolítica regional dominante. “Democracias posibles” si se considera, por otro lado, el valioso trabajo de organizaciones civiles para la defensa de los derechos humanos (en particular de los pueblos indígenas originarios y de las mujeres), el territorio y los recursos naturales, la autodeterminación social y el ímpetu por una estructura de sociedad más igualitaria que reivindica el derecho a la vida digna —el buen vivir, el vivir bien y alternativas de desarrollo postneoliberales— sin tener que asumir la emigración como alternativa “forzada” o participar en los espacios de violencia que genera la economía criminal (Morales, 2013).

Este ensayo se plantea dos objetivos. Por un lado, caracterizar por medio de un balance geohistórico el heterogéneo desenvolvimiento de los ciclos democráticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, abiertos entre las décadas de 1980 y 1990, mediante la identificación de los procesos de transición e instauración de las democracias electorales y los desarrollos democráticos experimentados durante tres décadas, hasta inicios del siglo XXI. Por otro lado, se analizan los horizontes de la “calidad

---

años de democracia en América Latina: Procesos de cambio, logros y desafíos”, coordinado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO, Argentina) y el Observatorio Latinoamericano (OLA, The New School, Nueva York). Agosto de 2014.

democrática” experimentada en Guatemala, El Salvador y Nicaragua — como referentes en la región del istmo en la última década (2000–2010/2012)—, por medio del análisis de algunos macroindicadores, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo Electoral (IDE) y el Índice de Desarrollo Democrático (IDD).

Para la problematización de este trabajo se establecen las siguientes preguntas conductoras: ¿cuáles son las características y los actores constitutivos de los ciclos político–democráticos que se han gestado en los países de Centroamérica en las décadas que transcurrieron de 1980 a 2010/2012? ¿Qué características comparten y distinguen a los procesos democráticos experimentados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en la primera década del siglo XXI, de acuerdo con los indicadores sobre desarrollo democrático, desarrollo humano y desarrollo electoral?

Se parte de la hipótesis de que a lo largo del contradictorio “ciclo democrático” experimentado en Centroamérica durante las últimas tres décadas, la democracia, como concepto y práctica, no ha llegado a convertirse sólo en un referente insorteable para el logro de la libertad y la estabilidad política, económica y social expresadas en instituciones que garantizan la ampliación de ciudadanía y la igualdad social, sino también en un condicionamiento para la obtención de legitimidad (interlocución en las instituciones y órganos internacionales y regionales) y el sostenimiento de un orden pactado sobre un “discurso geopolítico”: democratización para el logro de inserción al mercado internacional y captura del Estado. Discurso y práctica de la democracia como fundamento de inserción estratégica a la geopolítica dominante han vulnerado continuamente la soberanía y la estabilización social interna, expresadas en sistemáticas intervenciones extranjeras guiadas por la iniciativa de la(s) política(s) exterior(es) estadounidenses hacia la región y múltiples instituciones internacionales orientadas al “desarrollo”.

Las manifestaciones coyunturales de la última década en Centroamérica, abocadas a la consolidación democrática y su redefinición sustantiva expresada en una renovada aspiración política y social de una democracia representativa más amplia, se acompañan también —y a pesar de la importante consolidación de los acuerdos para el logro de la paz en la década de 1990—, de un recrudecimiento de la violencia y una crítica fragmentación del tejido social, lo cual se expresa en un aumento de la pobreza extrema, devastación de los derechos humanos, desigualdad social, inseguridad, aumento de criminalidad y éxodo migratorio. Un fenómeno que ha sido fuente de sobrevivencia y base material concreta (mediante la circulación de remesas) de la que dependen, en gran medida, las frágiles economías populares y mayoritarias en sociedades como Guatemala, Honduras y El Salvador.

En paralelo, de acuerdo con diversos indicadores que cuantifican la calidad de las democracias en los países de América Latina a inicios del siglo XXI —como los IDD e IDH—, la última década expresa un estancamiento —en el caso de El Salvador y Nicaragua—, e incluso retrocesos —como en el caso de Guatemala—.

Bajo estas circunstancias, se parte de considerar que el proceso de democratización en los casos de estudio, representativos de la situación centroamericana, experimenta una alta fragilidad y certeros riesgos que cuestionan la hipótesis de la *irreversibilidad* democrática en América Latina y el Caribe. Ello implica no solo la posibilidad del “virtual retorno” a esquemas dictatoriales o autoritarios que suspendan la institucionalidad democrática electoral y representativa (como ocurre ya en Sudamérica), sino también el desenvolvimiento de poderes fácticos antidemocráticos, capaces de consolidar su poder en el íntimo tejido de las sociedades centroamericanas, para lo cual se valen de los vacíos dejados por el extremo desmembramiento del Estado social, la privatización de la seguridad, el poder real de la economía criminal y la vulnerabilidad socioeconómica que intensifican el espíritu *impolítico*, colapsando el sentido del desarrollo democrático.

De allí la importancia de revisar con más detalles los indicadores que reflejan el alcance efectivo de la gobernabilidad, la construcción de ciudadanía y las implicaciones de la democracia como discurso geopolítico, en particular en un período en el cual el postconsenso de Washington y los escenarios postneoliberales colocan a los países del istmo centroamericano en una condición que posee especificidades diferenciales —o similares según algunas variables históricas— frente a las experiencias de América del Sur.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. El primero es un planteamiento general del contexto geopolítico contemporáneo de Centroamérica, fundamentalmente a partir del período de posguerra fría. En el segundo apartado se plantea un sucinto debate teórico sobre el paradigma democrático liberal y las implicaciones de interpretar la democracia en Centroamérica como un discurso geopolítico. En el tercer apartado se desarrolla una lectura geohistórica de los ciclos democráticos en Centroamérica, con énfasis en los detalles del desenvolvimiento político-electoral y sus lecturas paralelas —espacios tiempos otros—. En la última parte del ensayo se recurre a una sucinta revisión de macroindicadores que intentan situar los alcances materiales de los desarrollos democráticos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, cuestionando la idea de calidad de la democracia y reconociendo también los factores que han agudizado la desconfianza democrática.

## Centroamérica en el contexto geopolítico mundial de la posguerra fría

La posguerra fría en Centroamérica significó la reconfiguración de su rol como región estratégica “incondicional” para el imperialismo y el nuevo orden unilateral estadounidense, de acuerdo con los corolarios históricos de sus doctrinas intervencionistas y con las demandas del mercado internacional que emergieron bajo la nueva institucionalidad económico-financiera neoliberal. Para la década de 1980, la re-“periferialización” se impuso como una de las condiciones clave para que Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el C4) culminaran la estructura del conflicto armado y lo reconvirtieran a una nueva matriz de violencia: guerra interna contra el narcotráfico y la delincuencia; militarización policial, monocultivo y despojo territorial.

Destacó también la presión político-diplomática regional e internacional sobre la que se desarrolló la instauración de regímenes democrático-liberales. Mientras se intensificaba el explícito apoyo estadounidense a la contrainsurgencia en Nicaragua —financiada desde los campamentos asentados en Honduras—, la diplomacia regional construyó un espacio estratégico a través del Grupo Contadora, creado como una instancia diplomática multilateral orientada a promover la paz en Centroamérica. Fue impulsada en 1983 por México, Venezuela, Colombia y Panamá para contener la extensión de la violencia en el istmo y la injerencia extranjera en la región y, a su vez, dislocar la inserción de los conflictos subregionales del contexto de confrontación Este-Oeste de la guerra fría (Páez, 1998). Por su parte, los procesos de negociación de Esquipulas impulsaron en 1986 una serie de reuniones cumbre entre los presidentes de los cinco países centroamericanos, cuya agenda se centró en el establecimiento de la paz, el fortalecimiento del diálogo, el impulso a la democracia y la integración.

La construcción de un esquema sobre el discurso geopolítico de la democracia que explique el contexto de posguerra en Centroamérica requiere considerar la diplomacia regional fundada en los acuerdos de paz, los condicionamientos del Consenso de Washington que implicaron un rediseño de la región centroamericana al convertirla en un área “exportadora de fuerza de trabajo”. La diplomacia comercial neopanamericana se expresó como la construcción de un corredor geoeconómico de materia prima, narcotráfico y transmigración.

Las proyecciones de integración regional en el contexto mexicano, de forma notable desde la década de 1990 y especialmente después de 1994 con la firma



del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), jugaron un rol que colocó a México como un país subordinado al área norteamericana y a Estados Unidos, mermando su histórico rol diplomático en relación con Centroamérica y el Caribe.

Se instaló un “Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica” (1995), el Mecanismo de Concertación de Tuxtla se proyectó como el futuro Plan Puebla Panamá (PPP), orientado a la integración estratégica de la región mesoamericana entre el sur-sureste mexicano y los países de Centroamérica. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la doctrina de seguridad internacional estadounidense fue asumida como una guerra global contra el terror, de tal manera que México y los países de Centroamérica asumieron, con específicos matices en cada país y región, la agenda de seguridad interior de Estados Unidos.

La geopolítica de inicios del siglo XXI significó el traslado del pivote de la guerra contra el narcotráfico de la región andina a la mesoamericana, un esquema que se manifiesta en la Iniciativa Mérida y la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, 2008), los acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos y el reforzamiento de la tercera frontera sur norteamericana. En paralelo se avanzó en la negociación de los acuerdos de paz de Colombia entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), suscritos en La Habana, que pusieron “en jaque” la continuidad del Plan Colombia y la justificación estadounidense de incidir militarmente en la región —hasta el estallido de la crisis permanente en Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez Frías, hecho que reabrió los escenarios de belicismo en el Caribe—.

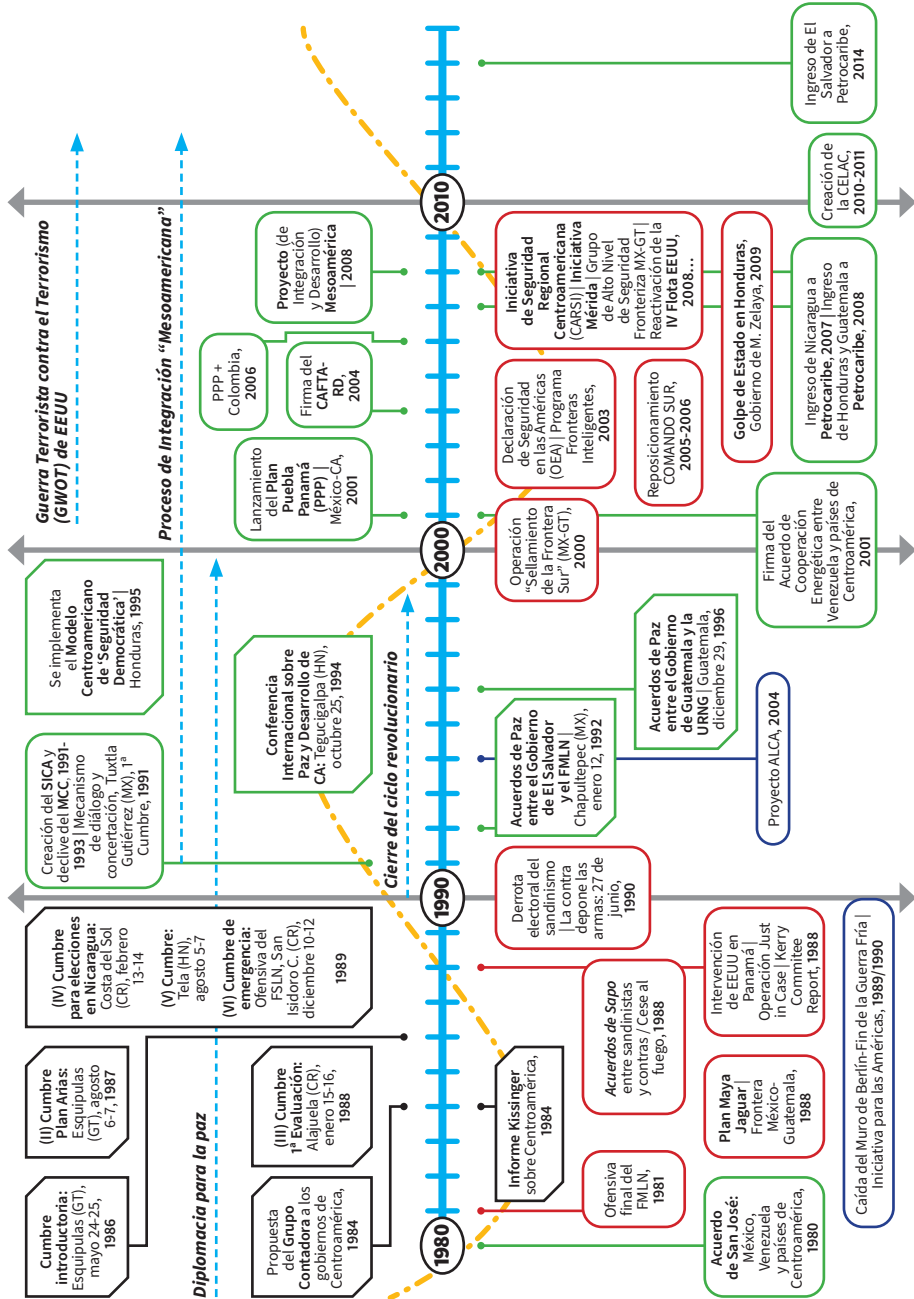
## Consideraciones teóricas

### Paradigma democrático liberal: enfoques institucionales

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Electoral del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existen al menos cinco condiciones fundamentales para el logro de la democracia como opción orientada a la construcción de ciudadanía:

1. La democracia presupone “la existencia de un régimen político” que se desenvuelve en un Estado y *una Nación* que delimitan *una población*, *un territorio* y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.

DIAGRAMA 1 Desenvolvimiento geopolítico en la región centroamericana a lo largo de tres décadas (1980-2010...)



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes señaladas a lo largo del texto.

2. Implica el “acceso sustantivo al poder del Estado”, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado.
3. Implica la “vigencia del estado de derecho”, que supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos.
4. Supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, entre los ciudadanos entre sí y con el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.
5. Requiere que “las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas”. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Sin embargo, la designación de los contenidos de la agenda pública no se limita a la elección de representantes. La agenda pública, entendida como el rango efectivo de opciones del que disponen los ciudadanos de acuerdo con las referencias anotadas más arriba, constituye un componente central de la organización democrática. Esa agenda contiene el conjunto de cuestiones prioritarias alrededor del cual se centran el debate público, la definición y las opciones de políticas de la opinión pública. La agenda debería contener los desafíos centrales para los intereses individuales, de las organizaciones y del conjunto de la sociedad (PNUD, 2004: 55-56, énfasis del autor).

Desde la perspectiva presentada por el PNUD, un régimen democrático consiste en el acceso a las principales posiciones gubernamentales, lo cual se logra mediante elecciones limpias e institucionalizadas. El derecho a participar en el Estado y el gobierno mediante elecciones o por medio del ejercicio de libertades garantizadas por las instituciones. Siguiendo el mismo informe, existen cuatro aspectos centrales de la democracia: 1) elecciones limpias e institucionalizadas, 2) inclusividad, 3) un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades políticas, y 4) un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución retenga el arbitrio de eliminar o suspender los efectos de la ley o evadirse de los alcances de esta.

Para Robert Dahl (1991), las democracias son interpretadas como regímenes poliárquicos, concepto con el que reconoce a las democracias que permiten el debate público, el derecho de los ciudadanos a participar y a oponerse a los funcionarios de gobierno mediante el voto. Para Dahl, un orden político poliárquico se compone de los siguientes elementos: 1) procesos competitivos, 2) posibilidad de presentarse a cargos públicos, 3) elecciones periódicas, 4) sufragio inclusivo, 5) libertad de información, 6) pluralidad de la información, y 7) autonomía asociativa. Estas condiciones posibilitan el paso de un sistema oligárquico competitivo a un sistema poliárquico inclusivo.

Por su parte, O'Donnell (1994) propone diferenciar las democracias representativas de las “democracias delegativas”. Estas últimas no son democracias consolidadas —es decir, no poseen un nivel estable y maduro de institucionalización—, aunque pueden ser duraderas. A diferencia de las democracias representativas, las delegativas son fuertemente mayoritarias pero carecen de sistemas de transparencia horizontal y de una institucionalidad sólida. Se basan en la premisa de que “quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido solo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente” (O'Donnell, 1994: 13).

### **Calidad de la democracia**

Morlino señala que un análisis sobre la calidad de una democracia nos puede permitir abrir un escrutinio empírico sobre qué tan buena es una, definiendo la democracia de calidad como aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es, de acuerdo con este autor, un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultados), donde las asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos) y los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el gobierno de la ley (Morlino, 2005).

Un análisis sobre la calidad democrática consiste, por tanto, en la capacidad de monitorear la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (calidad en términos de procedimiento) (Morlino, 2005).

Como marco analítico, Morlino propone cinco dimensiones de análisis:

- Dos *procedimentales*: el gobierno de la ley y la rendición de cuentas (*accountability*).
- Una de *resultados*: reciprocidad o de correspondencia de las decisiones políticas con los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general (*responsiveness*).
- Dos *sustantivas*: el respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades, y la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica.

Esta perspectiva puede ser interpretada a partir de la información brindada por el IDE y el IDD, que desagrega en sus cuatro dimensiones tales parámetros. La categoría de calidad de la democracia constituye un desarrollo teórico que, tras los debates sobre transición democrática y reforma del Estado, ha significado un referente importante para evaluar “qué tan buena es una democracia”. Más allá de la limitada sustancialidad de este concepto para interpretar el desarrollo democrático, el uso de indicadores e información sistematizada bajo estándares metodológicos permite interpretar tendencias —desenvolvimiento, cambios, estancamientos, variaciones, paradojas...—, y reconocer, más que establecer, posibles puntos referenciales sobre el lugar en el que se encuentran los países de la región centroamericana en el desarrollo institucional de la democracia.

Cansino (2013) considera que probablemente el éxito de esta categoría se debe más a las limitaciones que enfrenta la ciencia política para producir saberes relevantes y funcionales para explicar y transformar la sociedad contemporánea, que a los méritos inherentes a la propia herramienta. No obstante, a partir de tales referentes es posible plantear una crítica sustantiva tanto a la perspectiva instrumental de la democracia reducida a una *falacia electoral* y, a la vez, contar con la agregación/desagregación de las múltiples dimensiones que permiten una medición en el tiempo, que en este trabajo situamos frente a varios espacios-tiempos y calendarios. En otras palabras, recurrir a los indicadores sobre la calidad de la democracia “nos permite, en teoría, observar, identificar y proponer el mejoramiento integral de los regímenes políticos existentes en la actual reorganización de la moderna democracia representativa (especialmente en la imperiosa obligación de discernir cómo dotarla de nuevos atributos y derechos)” (Cansino, 2013: 81).

Frente a tal discurso teórico, es importante argumentar críticamente que para que la democracia sea interpretada desde contextos en los que las estructuras procedimentales y meramente representativas no signifiquen un bienestar concreto que le permita a la población permanecer en ese espacio “democratizado”, es fundamental no solo la posibilidad de una garantía legal para “acceder” a cargos públicos o

“elegir” —o incluso impugnar mediante el voto—, sino también interpretar y vivir la democratización como una ampliación de las áreas de igualdad.

En este sentido, Tapia (2009) propone desplazarse del núcleo procedimental electoral que hoy sirve para definir la democracia e interpretarla como expresión de intergubernamentalidad. El autor considera que las “llamadas transiciones a la democracia o el modo en que funciona lo que los liberales llaman democracia, ha servido para desmontar las estructuras materiales que hacían posible el grado de autogobierno en la historia de los países latinoamericanos” (Tapia, 2009: 68). Este autogobierno expresa tanto la capacidad de autodeterminación social —que incluye la posible participación en las estructuras formales de la democracia representativa, como lo expresa la participación estratégica y consciente de la política mediante el uso del voto—, como la otra condición fundamental de la democracia: soberanía y gobierno propio.

Desde esta perspectiva, la función de la democracia como instrumento para la creación de espacios dirigidos al ejercicio de la igualdad y el simultáneo respeto para el ejercicio de la diferencia es una de las posibilidades que la propia experiencia latinoamericana ha puesto en práctica con momentos prometedores, como lo ejemplificó el proceso plurinacional boliviano y ecuatoriano en su primer ciclo de gobierno a inicios del siglo XXI e incluso el de democracia popular y directa en Venezuela.

Aunque se trata de experiencias reproductoras de un nuevo capitalismo de Estado, y de contradictorias fórmulas postneoliberales, sí han sido espacios que formulan prácticas orientadas a instrumentar el Estado como ente social y la democracia como espacio concreto para la rotación del poder y para el acceso amplio y real de los sectores marginados como mayoría. El igualitarismo, la *rotatividad* y el *colectivismo* son expresiones locales, regionales, que superan lo nacional para ejercer alternativas de democracia.

### **Desconfianza democrática: contrademocracia e impolítica**

Para Rosanvallon existen dos dimensiones a partir de las cuales es posible abordar las diversas experiencias democráticas. Por un lado, aquella que registra el funcionamiento, los éxitos, límites y problemas de las instituciones electorales-representativas. Por otro lado, la constitución del universo de la desconfianza democrática, expresada en los contrapoderes sociales informales destinados a compensar la erosión de la confianza en la institucionalidad democrática mediante expresiones que politizan y organizan, justamente, tal desconfianza social (2007).

Destaca la experiencia de sociedades como las de Guatemala o El Salvador, cada una con su propia y excepcional historia, donde se experimenta una radical

desconfianza y que, sin embargo, se organizan desde espacios de contingencia, sin un ordenamiento sistemático, desde donde se confrontan los valores liberales y comunitarios de integrar sociedades plurales. La respuesta se expresa en los alarmantes índices de emigración, la construcción de tejidos articulados en estructuras criminales y la consecuente criminalización de núcleos familiares y barriales territorializados como objetivos de aniquilación entre las propias pandillas y por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. A partir de la toma de los espacios vacíos, en los que el Estado y el régimen democrático siempre ejercen presencia constructiva o que derivan de un espacio traumatizado por la violencia experimentada por las guerras, se experimentan formaciones sociales con profunda desconfianza hacia la democracia procedimental, el Estado, la retórica de los valores democráticos y el mito de la ciudadanía.

En este sentido, y para abrir la lectura empírica concreta, cabe recuperar la siguiente interpretación sobre la democracia, en tanto promesa, discurso y práctica inacabada:

Históricamente la democracia se ha manifestado siempre como una promesa y un problema a la vez. Promesa de un régimen acorde con las necesidades de la sociedad sobre la realización de un doble imperativo de igualdad y autonomía. El proyecto democrático ha quedado siempre incumplido allí donde se lo proclamó [...] jamás hemos conocido regímenes plenamente democráticos [...] de allí que la desconfianza haya convivido permanentemente con las esperanzas [...] El principio de la construcción electoral de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana respecto de los poderes han estado así prácticamente siempre vinculados (Rosanvallón, 2007: 22).

Por otro lado, el mismo autor considera tres dimensiones de interacción entre el pueblo y la esfera del poder que resultan elementales para pensar el ejercicio de la democracia como potencia que la sociedad ejerce desde el amplio espectro de lo político. La primera es la democracia de expresión, que consiste en “la toma de palabra de la sociedad [...] la formulación de juicios sobre los gobernantes y sus acciones”. La segunda es la democracia de implicación, que consiste en los medios a través de los cuales los ciudadanos se ponen de acuerdo y producen un mundo común. La tercera es la democracia de intervención, la cual engloba todas las expresiones concretas de acción colectiva para obtener los resultados que la ciudadanía demanda (Rosanvallón, 2007: 36).

Desde esta perspectiva, la estricta lectura de la realidad social experimentada en América Central a lo largo de su historia lleva a reconocer los dos polos que tensan la idea de democracia como promesa (casi siempre frustrada) y como proyecto

generador de una recurrente desconfianza. Bajo esta perspectiva situada es que se intenta recuperar la teoría en torno a la democracia, así como también criticar sus recurrentes instrumentalizaciones académicas y políticas.

## **Lectura geo-histórica de los ciclos democráticos en América Central**

Entendida como la apertura de un nuevo ciclo político en el que los países con regímenes autoritarios transitaron hacia gobiernos constituidos por medio de procedimientos democrático-electorales, la experiencia histórica de la democracia centroamericana demanda una serie de matices y diferenciaciones. Estas pueden ser reconocidas e interpretadas a partir de los específicos “ciclos político-democráticos” experimentados por cada uno de los países del istmo, lo que conduce a identificar calendarios electorales diferenciados, divergentes coyunturas y crisis sociopolíticas y económicas, procesos de construcción/descomposición de la estatalidad, niveles y discursos de condicionamiento externo, etcétera. Cabe reconocer que cada experiencia “nacional” posee momentos constitutivos específicos que llevan a una imposterable tarea en la identificación y posición histórico-política de los actores y contextos y en el desenvolvimiento del proceso democrático. Por otro lado, existen también importantes consonancias regionales delimitadas por factores estructurales, determinaciones externas y coyunturas regionales e internacionales comunes.

La idea de ciclo permite establecer una periodización en torno al inicio y descomposición de un modo global de articulación de una sociedad o país que, constituido por múltiples sociedades a la vez, experimenta una crisis profunda en el ordenamiento de las relaciones de poder social y económico. Con la crisis y apertura de un nuevo ciclo, los actores, instituciones y estructuras de ordenamiento-represión-negociación de la sociedad sufren reajustes parciales o radicales. El desgaste o agotamiento de la configuración histórica de un ciclo lleva a una nueva rearticulación, emergencia o reestructuración de poderes que marcan un reinicio macrohistórico hasta enfrentar un nuevo agotamiento (Tapia, 2009).

Por lo tanto, en todo ciclo se configura un horizonte político que refleja una acumulación histórica que intenta reconducir, revertir o transformar mediante una nueva formación social, la cual puede conservar de forma latente la estructura de poder previa o dislocarla. En la redefinición de las relaciones de poder, los territorios y espacios en los que se produce una nueva relación primordial entre Estado y sociedad(es) articulan formas de producción y formas de gobierno, y estas, a su vez, se conectan con las estructuras globales del mercado y el capital internacional.



Ello explica cómo y en qué medida los ciclos surgen o se aceleran de acuerdo con los condicionamientos externos a la dinámica y escala, en el caso de las democracias neoliberales, nacional y local.

Cada ciclo es definido por una crisis que devela su apertura y un momento constitutivo, es decir, el proceso o coyuntura específica que define la forma que va a tener la vida social en el horizonte histórico próximo de forma más o menos duradera hasta su nueva crisis (Zavaleta, 1981). En el momento constitutivo se definen las agendas de ordenamiento político, económico, social y cultural que van a funcionar como centro de gravedad hasta una próxima descomposición.

Los ciclos político-democráticos experimentados en los países de América Central que atravesaron complejos contextos de guerra a lo largo de la década de 1980 y hasta 1990, iniciaron con una fase de descomposición del orden militar oligárquico, acelerada por los proyectos de lucha armada revolucionaria (de los que solo la experiencia sandinista, en Nicaragua, triunfó en 1979), que se alargaron durante la primera fase de la transición. Las asambleas constituyentes y las elecciones en la década de 1980 se convirtieron en el precedente de la transición, pero son los acuerdos de paz (consolidados en 1992 en el caso de El Salvador y en 1996 en Guatemala) y las elecciones de 1990 en Nicaragua —con la consecuente derrota política del sandinismo en la institucionalidad democrática—, los que representan el momento constitutivo del ciclo democrático, en la medida en que se posibilitó la rearticulación plural de los actores políticos nacionales y una nueva proyección de estabilidad. Es decir, un nuevo tiempo para la política, cuya tarea consiste en construir articulaciones entre los diversos tiempos sociales. Sin que esto haya llegado a ser un punto de bifurcación —que implica un horizonte largo de transformación— y un cambio radical e inmediato de las élites en la dirección del Estado, se abrieron nuevos escenarios que explican las transformaciones paulatinas experimentadas en el siglo XXI.

En todo caso, resulta necesario desarrollar con más detalle el desenvolvimiento de tales ciclos con el fin de articular geohistóricamente las tres décadas de desarrollo democrático de los tres casos de estudio que guían este trabajo. Primero, se presenta un análisis de los ciclos interpretados como desarrollos democráticos. Después se desarrolla un análisis geohistórico basado en una desagregación-reconocimiento del espacio tiempo electoral, la coyuntura política nacional-regional y el contexto internacional dominante, articulados bajo el paradigma de la democracia neoliberal como el discurso geopolítico que definió gran parte de los ciclos político-democráticos en los países centroamericanos.

## **Ciclos interpretados como desarrollos democráticos**

Los ciclos democráticos pueden considerar tres momentos o etapas de concreción: transición, desarrollo democrático y consolidación democrática. No obstante, las experiencias concretas que se estudian no han experimentado una certera consolidación, sino procesos de democracia delegativa persistentes que requieren específicos balances que más adelante serán desarrollados. Enseguida se presenta el antecedente histórico fundamental del ciclo y después una revisión de las fases mencionadas.

### ***Crisis de las dictaduras y democracias de fachada: descomposición y preámbulo de apertura al nuevo ciclo democrático***

El desenvolvimiento geohistórico de los ciclos democráticos en Centroamérica a lo largo de los últimos treinta años tiene como precedentes históricos el implacable ascenso y la consolidación de regímenes dictatoriales o autoritarios en la mayoría de los países de la región, la determinante constitución de Estados contrarrevolucionarios, la militarización del espacio público y de la política, la sistemática intervención estadounidense, la emergencia de las guerrillas y proyectos revolucionarios y la reacción contrainsurgente, elementos que, en conjunto, configuraron cruentos escenarios de guerra prolongada. La violencia sistemática, enmarcada en la doctrina de “seguridad nacional” diseñada por Estados Unidos y las oligarquías militares de los países centroamericanos, configuró el núcleo de una cultura política que encontró en los posteriores acuerdos de paz el comienzo de un complejo e indeterminado proceso de transición democrática.

El diseño de la estatalidad en los países centroamericanos, que experimentaron una “transición desde sociedades autoritarias” a la democracia a fines de los años ochenta y la década de 1990 —tras la sostenida violencia y brutales escenarios de guerra—, expresa el rediseño de la política exterior estadounidense sobre la región ante el emergente escenario de posguerra fría, así como la imposición inapelable de la democracia neoliberal como vía para los acuerdos de paz.

El “modelo” de dictadura “institucional” centroamericana de la segunda mitad del siglo XX se configuró inicialmente en Guatemala. Tras la revolución de 1944 tuvo lugar la llegada a la presidencia de Juan José Arévalo en 1945 (considerado como el primer presidente elegido democráticamente en la historia moderna de este país) y de Jacobo Árbenz en 1951. No obstante, los avances en materia de reforma agraria se vieron violentados por el golpe de Estado de 1954, emprendido por Carlos Castillo Armas con la confabulación del gobierno estadounidense. El

fin de la “primavera democrática” guatemalteca significó el precedente para un continuo proceso de asaltos al poder presidencial, además de para la suspensión de las reformas alcanzadas, asesinatos y débiles proyectos orientados a la restauración democrática. El golpe del 30 de marzo de 1963 inauguró una etapa de convulsión armada en la que los militares ocuparon definitivamente el poder político hasta la década de 1980.

En El Salvador, la institucionalización de las fuerzas armadas en el poder se produjo tras el golpe del 25 de enero de 1961, entretanto en Nicaragua la añeja y hereditaria dictadura de los Somoza (estructura dinástico-plebeya instalada en 1934) garantizó el control sobre el Estado y el poder castrense hasta 1979, tras el triunfo de la revolución sandinista.

Para Torres-Rivas (1998), las tres experiencias dictatoriales se caracterizan por ser regímenes que implementan un esquema sistemático de represión y terrorismo de Estado a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Carecen de legitimidad y expresan un vacío de poder que los incapacita para constituir un bloque hegemónico. Se sostienen de la militarización y su incondicional función como enclaves geopolíticos estadounidenses. Estos regímenes ejercieron a una anulación sistemática de la institucionalidad democrático-burguesa, haciendo del rito electoral una mera expresión del fraude político y la negociación entre las cúpulas castrenses, mientras que la suspensión de los mecanismos de representación y participación política sentaron las bases de un sostenido “Estado de excepción” que hizo de la contrainsurgencia una función primaria del Estado (Torres-Rivas, 1998, 2011; Cueva, 1987).

### ***Fases de los ciclos democráticos, interpretados como transición y desarrollo(s) democrático(s)***

- La *instauración de regímenes democráticos* expresados en la denominada transición (autoritaria) a la democracia. El reconocimiento de una fecha o acontecimiento preciso sobre las transiciones a la democracia es materia de debate, dada la indeterminación del comienzo de un cambio histórico. En todo caso, al admitir que se trata de la apertura de un nuevo ciclo político, es posible considerar que las transiciones conducen a nuevos regímenes políticos, es decir, a un “conjunto de patrones que determinan las formas y los canales de acceso al poder, los márgenes de acción ya estando en el poder y las características de los actores que son admitidos y excluidos” (Córdova, 1995: 63).

Es posible considerar que las transiciones en los tres países en los que hubo conflicto armado tuvieron dos etapas complementarias: elecciones con guerra y elecciones con conflictos terminados o atenuados (Vilas, 1994). O desde una

perspectiva temporal más amplia, dos momentos que abarcan las décadas de 1980 y 1990:

- El primero se sitúa en la década de 1980, con énfasis en el norte del istmo centroamericano. En esta fase los militares comenzaron a ser sustituidos por civiles en la dirección del Estado y se elaboraron nuevas constituciones. Sin embargo, continuaron imperando la cultura política de la violencia, la lógica autoritaria y un predominio del poder militar que no permitieron concretar una nueva institucionalidad. Esto ocurrió con los gobiernos del demócrata-cristiano Napoleón Duarte (1984-1989) en El Salvador y Vinicio Cerezo (1986-1991) en Guatemala. En esta fase persistieron los principios de la contrainsurgencia y la doctrina de seguridad nacional.

La participación política no era plural y ciertos comportamientos políticos tenían solo un gesto ritual. De allí que en esta fase las elecciones no fueran instrumentos de la transición (Torres, 1998:193). En este contexto regional, los gobiernos y el territorio hondureño de Roberto Suazo y José Azcona garantizaron un sistema para el funcionamiento de la contrainsurgencia en Nicaragua, un trampolín que también había servido para aniquilar la primavera democrática guatemalteca en la década de 1950.

- El segundo momento corresponde a la década de 1990, cuando se produjo el proyecto de apertura democrática en el marco del fin de la guerra fría. En Guatemala correspondió a los gobiernos conservadores del golpista Jorge Serrano Elías (1991-1993), Ramiro de León (1993-1996) y Álvaro Arzú (1996-2000). En Honduras, a los gobiernos de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y Carlos Roberto Reina (1994-1998). En El Salvador, de Alfredo Cristiani (1989-1994) y Armando Calderón Sol (1994-1999), mientras que en Nicaragua se produjo la derrota electoral del FSLN (1990) y el inicio del gobierno de la oposición con Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997).

En esta fase se modificó el corolario de intervención contrainsurgente de Estados Unidos en la región, dado el reposicionamiento de una retórica orientada a la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos que correspondía al discurso de un nuevo orden mundial. Por otro lado, de manera paralela, se suspendió la influencia cubano-soviética, que alentaba el enfrentamiento ideológico-militar producido por la geopolítica de la guerra fría. Se trata del período de las innovaciones institucionales, en el que se comenzó a construir la pacificación paulatina de la política y la sociedad, la desmilitarización y la reactivación económica desde el modelo neoliberal (Torres-Rivas, 1998: 193-194).

La noción de transición se refiere a un comienzo determinado que intermedia entre el inicio y su llegada, que en el caso centroamericano se extiende entre el fin de los regímenes autoritarios o dictatoriales y el inicio de los períodos democráticos, apelando apenas a la dimensión electoral. En este sentido, los ciclos democráticos encuentran en los procesos de transición el primer escenario de una rearticulación entre sociedad y Estado-gobierno, teniendo como singular contexto histórico agudos matices de violencia generados por las guerras que seguían vigentes durante la primera fase de la transición (Vilas, 1994). Además, la transición considera la recomposición de relaciones entre diversas sociedades que conviven dentro del mismo Estado-nación (acuerdos de paz) y una rearticulación de relaciones de producción y formas de gobierno (Tapia, 2009).

En este último punto destaca un hecho central: junto a la democratización a la que está destinada la transición se halla la liberalización económico-comercial. El horizonte de la consolidación se dibuja bajo el condicionamiento de una adecuada inserción productiva de las “nuevas” sociedades democráticas. La transición democrática no se experimentó desde “dentro” de la cotidianidad social, sino que se diseñó desde los poderes del Estado (élites, oligarquías y militares en “conversión”), las fuerzas políticas en proceso y los actores e instituciones internacionales.

La formulación de *democracias sospechosas* se refiere no solo al vacío sustancial interno, sino también a la imagen hacia dentro experimentada por una sociedad aturdida por la violencia y los nuevos regímenes políticos de transición democrática sin inclusión; no solo a la política formal, sino a un sistema social y productivo para la sobrevivencia. Desde este punto de vista, Torres-Rivas (1998; 2010) y Vilas (1998) aciertan al considerar que la democracia electoral la iniciaron las juntas militares, sin una presión social organizada que la demandara, dado el contexto de plena guerra y violencia, mientras que la guerrilla tenía como objetivo secundario el uso de las elecciones.

- El *desarrollo democrático* consiste en la construcción y el desenvolvimiento de una nueva institucionalidad. En estos casos de estudio, se trata del reacomodo de las fuerzas políticas dominantes (oligarquías, partidos de derecha y clases medias, instituciones y agentes externos y de la inserción de las fuerzas gue-

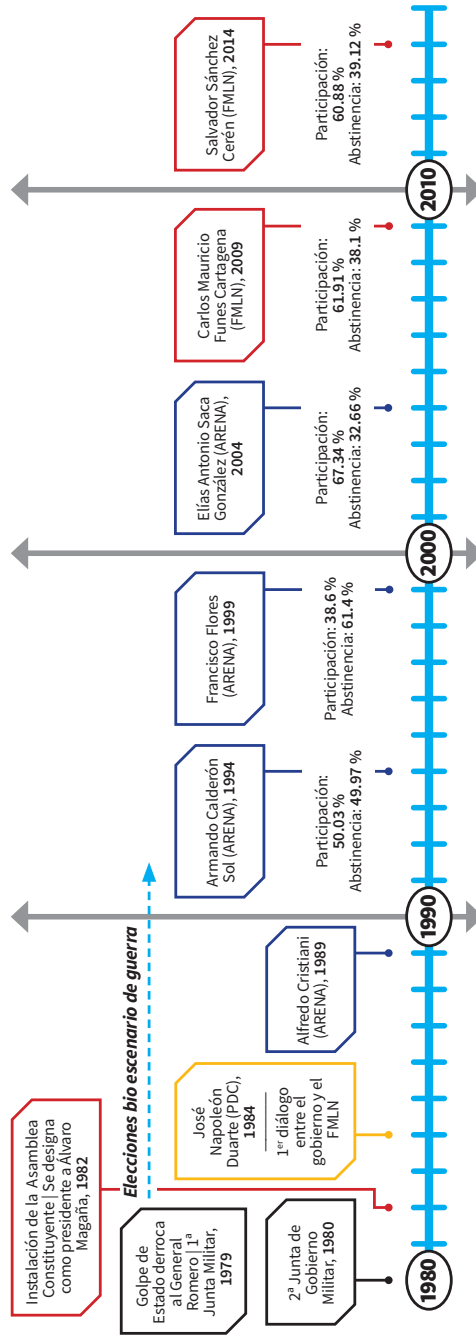
rrilleras en la escena política institucional tras su desmovilización, así como de los grupos armados contrainsurgentes del Estado. El desarrollo democrático consiste en un proceso orientado a la construcción de las bases que garantizarían una ciudadanía política plena y activa.

El desarrollo democrático conduce a sociedades donde, en términos operativos, el ciudadano tiene libre oportunidad de organizarse en función de los diversos intereses que la vida en sociedad produce, de informarse y de opinar, de participar de forma activa o testimonial en el debate público, criticar, concertar e influir en las decisiones públicas, todo ello en condiciones de libertad y seguridad que el Estado tiene la obligación de mantener para todos, ejercitando sus derechos sin más limitaciones que las que establece la ley [...] (Torres-Rivas, 1998:167).

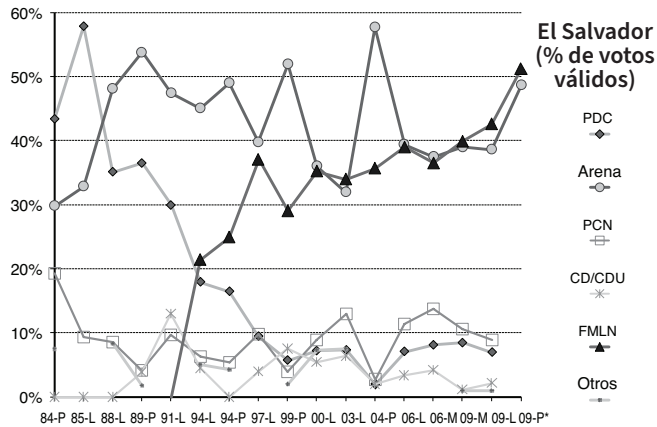
La construcción de ciudadanía política —que había sido el horizonte de los proyectos de democracia negociada como vía de pacificación en Guatemala y El Salvador y de reestabilización política también en Nicaragua— debía de ser garantizada por las instituciones del Estado a partir de este momento del ciclo democrático. Una ciudadanía social, sin embargo, es un nivel que trasciende a la estructura normativa y formal y se practica desde múltiples mecanismos, tanto en las instituciones públicas como en la sociedad civil. La democracia social se vincula a la autodeterminación de las sociedades, de acuerdo con su capacidad para desenvolverse, autoorganizarse y contar tanto con representación política como con las garantías sociales y económicas fundamentales (Zavaleta, 1981; Tapia, 2009). Una dimensión que, dada la naturaleza de la transición, no fue planteada plenamente en los desarrollos democráticos.

- El tercer componente vislumbra más una interrogante que una etapa definida: ¿la consolidación democrática? Esta puede ser analizada a partir del desenvolvimiento y la maduración institucional de la democracia electoral (en su análisis procedimental) y desde el análisis de sus cualidades, es decir, a partir de la lectura de indicadores que permitan interpretar la “calidad de la democracia”. Cabe señalar que esta tercera “etapa” del ciclo es también considerada, desde la perspectiva del presente trabajo, como una paradójica etapa de agudización de la “nueva desconfianza democrática” a partir de la experiencia empírica que atraviesan los tres países que se estudian, y que será abordada en el siguiente subapartado.

**DIAGRAMA 2.** Calendario electoral de El Salvador

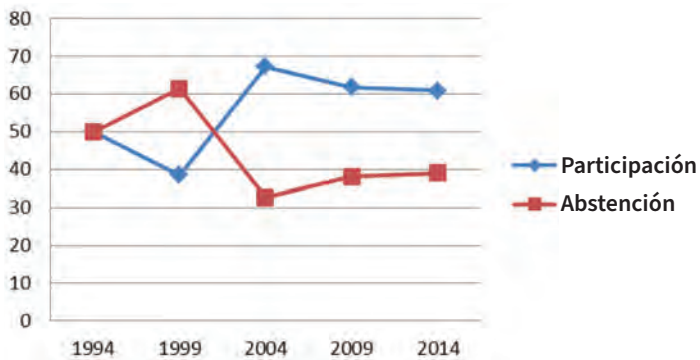


### Desenvolvimiento electoral en El Salvador (1984-2009)



**FUENTE:** Sonnleitner, Willibald (2012). "Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal". En Gómez Tagle, Silvia y Sonnleitner, Willibald (editores), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México: COLMEX, p. 272.

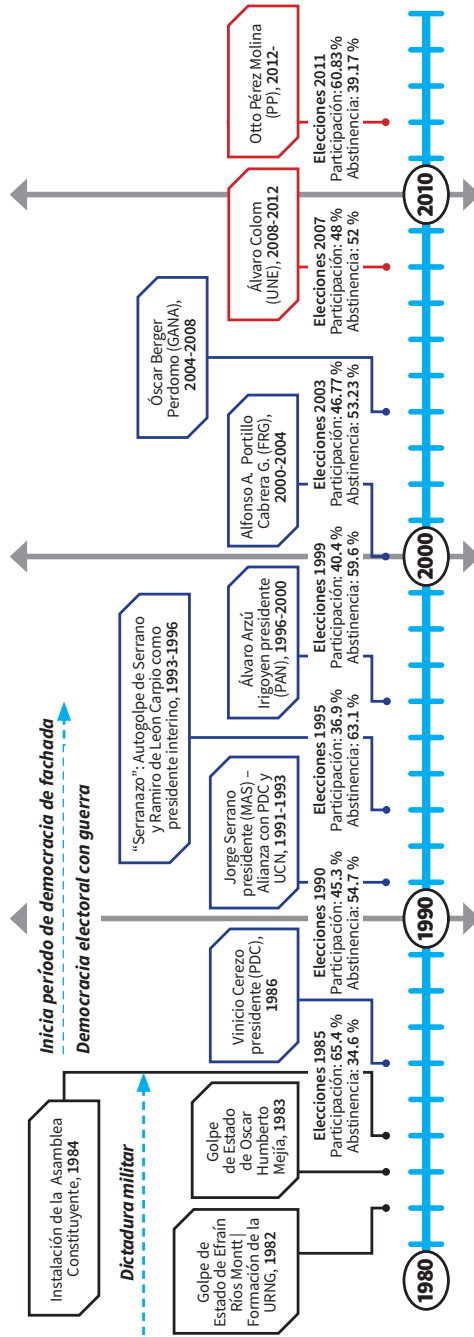
### Participación y abstención electoral en El Salvador (% de votos sobre válidos)



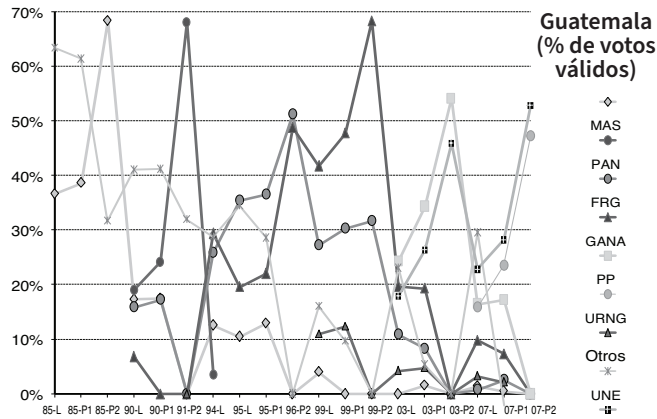
**FUENTE:** Elaboración propia a partir de distintas fuentes (PNUD, 2004; TSE, El Salvador).



**DIAGRAMA 3.** Calendario electoral de Guatemala

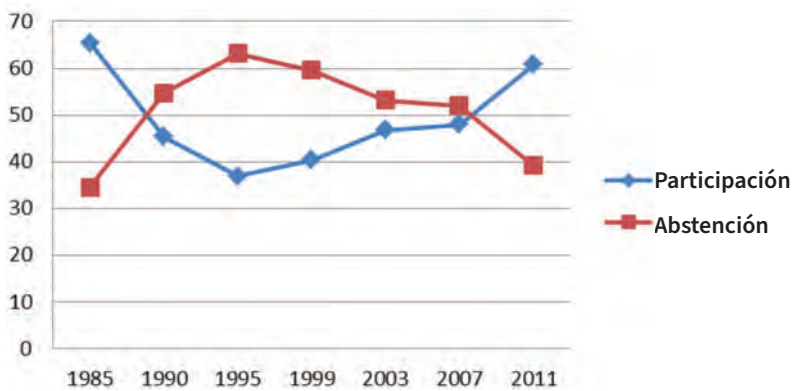


### Desenvolvimiento electoral en Guatemala (1984-2006)



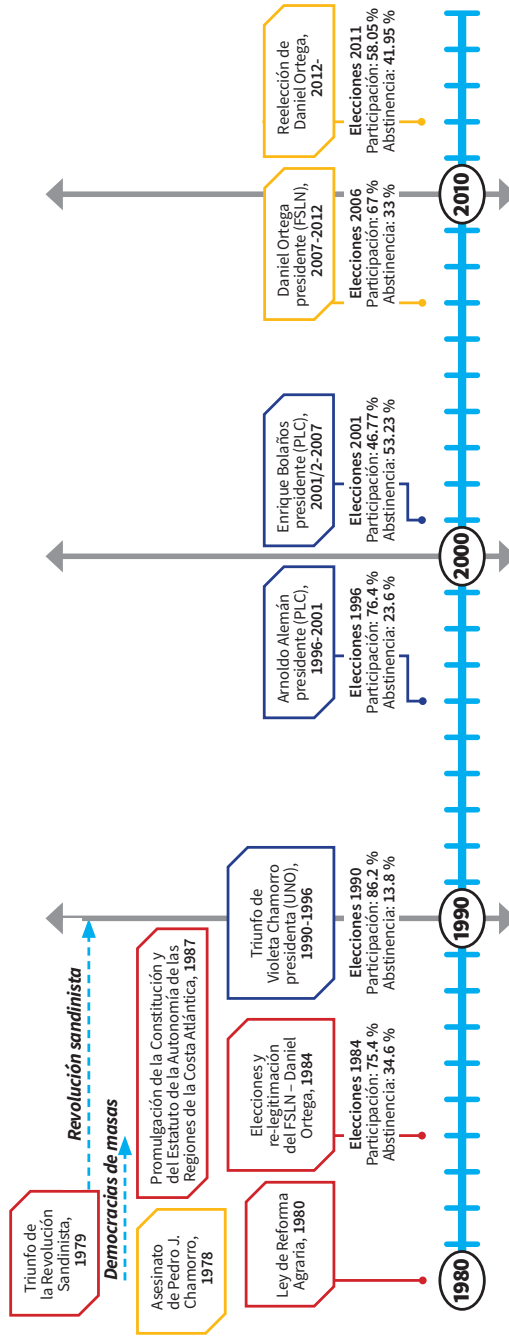
**FUENTE:** Sonnleitner, Willibald (2012). “Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal”. En Gómez Tagle, Silvia y Sonnleitner, Willibald (editores), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México: COLMEX, p. 275.

### Participación y abstención electoral en Guatemala (% de votos sobre válidos)

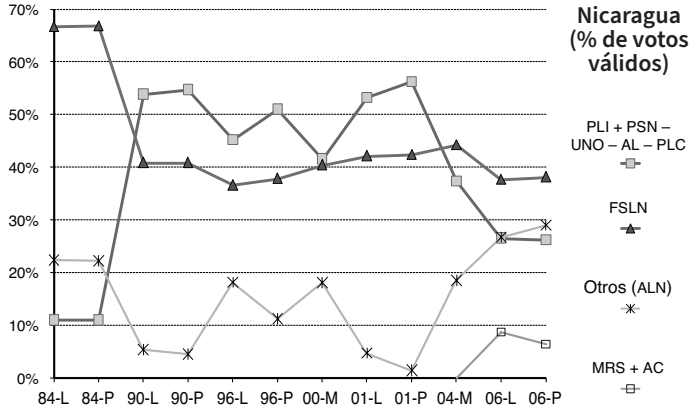


**FUENTE:** Elaboración propia a partir de diversas fuentes (PNUD, 2004).

**DIAGRAMA 4:** Calendario electoral de Nicaragua

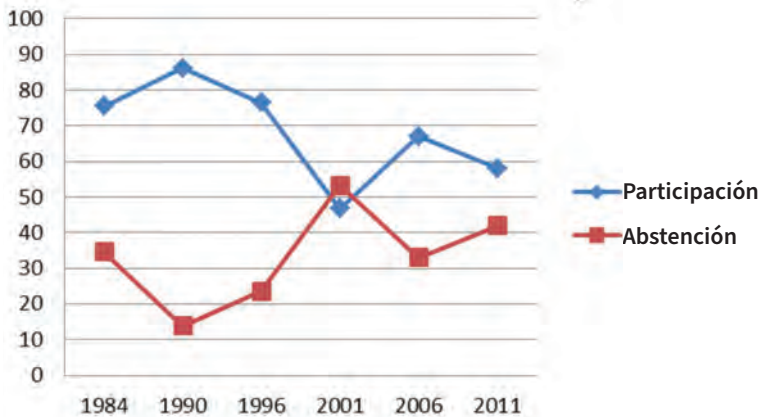


### Desenvolvimiento electoral en Nicaragua (1984-2006)



**FUENTE:** Sonnleitner, Willibald (2012). "Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal". En Gómez Tagle, Silvia y Sonnleitner, Willibald (editores), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México: COLMEX, p. 270.

### Participación y abstención electoral en Nicaragua (% de votos sobre válidos)



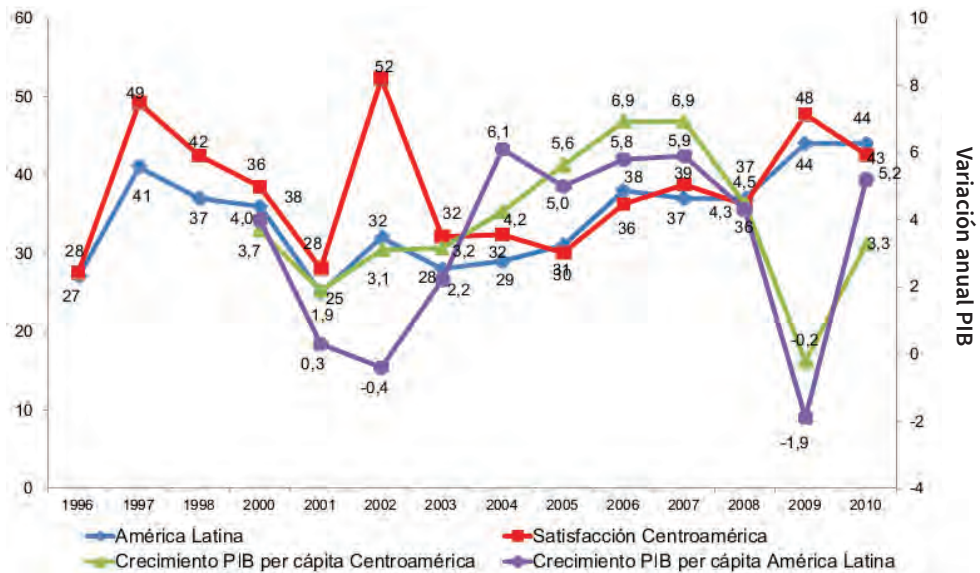
**FUENTE:** Elaboración propia a partir de diversas fuentes señaladas.

## Desarrollo, calidad y desconfianza democrática: indicadores comparados entre Guatemala, El Salvador y Nicaragua

### Desarrollo democrático

Dado que el desarrollo democrático suele tener como umbral la idea de consolidación, resulta importante confrontar la revisión histórico-política propuesta anteriormente con el desenvolvimiento material generado en la última década, representativa de la fase final del ciclo planteado. Algunos indicadores posibilitan evaluar la calidad democrática como escrutinio empírico que determina qué tan buena es una democracia, expresada, como se señaló anteriormente, en una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos (Morlino, 2005). Más que una revisión cuantitativa exhaustiva, enseguida se recuperan varios indicadores que revelan algunas tendencias que interrogan los alcances de la democracia respecto al rol de las instancias públicas del Estado y las instituciones democráticas para garantizar una mejoría en la igualdad y la justicia

**GRÁFICA 1.** Satisfacción con la democracia y el PIB per cápita



FUENTE: Latinobarómetro (2006-2010).

social, los derechos humanos, la pluralidad y la ampliación de los espacios para ejercer una democracia directa efectiva. Por otro lado, algunos indicadores reflejan las paradojas y contradicciones que trae consigo la aguda disociación entre legitimidad electoral, legalidad y democracia de mercado y legitimidad social efectiva. La desconfianza democrática es un componente fundamental desde el que también es posible evaluar la idea de desarrollo y calidad democrática.

Si se parte de una dimensión de percepción y *marketing* discursivo, es posible recurrir a las estadísticas del famoso Latinobarómetro (2011) y así sondear la satisfacción y el apoyo a la democracia en América Latina en general y en Centroamérica en particular. En su informe del año 2011, el Latinobarómetro muestra tres picos de “satisfacción” con la democracia (1997, 2002 y 2009) que resaltan en los últimos quince años, fuertes caídas en los años 2001, 2003 y 2005, y una tendencia de virtual crecimiento en la confianza democrática desde 2005 hasta 2010 (véase Gráfica 1). La relación entre el PIB per cápita y dicha satisfacción no posee una relación condicional constante, como lo demuestra el comportamiento en 2002 y, sobre todo, en 2009 —tras la crisis financiera internacional—, pero suele estar asociada en los períodos más estables.

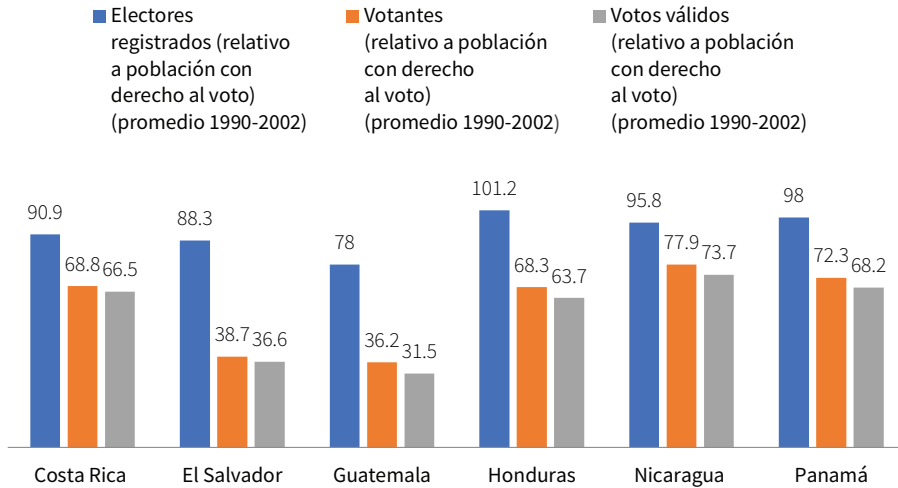
Por su parte, de acuerdo con el IDE<sup>2</sup> publicado por el PNUD en el año 2004, el desenvolvimiento del desarrollo electoral en América Latina en las últimas tres décadas ha sido ascendente y sostenido: “sube rápidamente de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985, y a 0.86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar en el año 2002 con 0.932” (PNUD, 2004: 78). Se trata de un progreso centrado en la democratización del régimen de acceso al gobierno. El informe considera que la democratización “coincidió” con la resolución de los conflictos armados en el istmo centroamericano (sin considerar los casos particulares de Costa Rica y República Dominicana). De esta manera, América Central es identificada como la subregión que electoralmente, en 2002, fue la más democrática de toda Latinoamérica (PNUD, 2004: 78), y que marcó el progreso de la tendencia de toda la región latinoamericana a partir del año 2000.

Mientras Nicaragua, Costa Rica y Panamá fueron los países con los mayores índices de votantes (77.9 %, 72.3 % y 68.8 % respectivamente) y votos válidos (73.7 %, 68.2 % y 66.5 % respectivamente), Guatemala y El Salvador tuvieron los registros más bajos de votantes (36.2 % y 38.7 % respectivamente) y de votos válidos (31.5 % y 36.6 % respectivamente) (véanse las Gráficas 2 y 3).

---

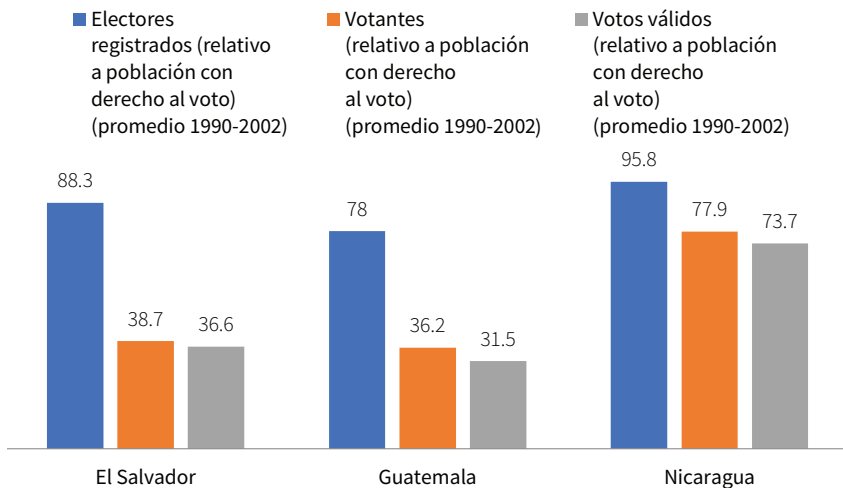
<sup>2</sup> Cabe señalar que el IDE resulta de la agregación de cuatro componentes: 1) derecho al voto, 2) elecciones limpias, 3) elecciones libres y 4) cargos públicos electos.

**GRÁFICA 2** La participación electoral en Centroamérica 1990-2002  
(relativa a la población con derecho al voto)



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Electoral (PNUD, 2004).

**GRÁFICA 3** La participación electoral en porcentaje, promedio 1990-2002



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Electoral (PNUD, 2004).

Es claro, por otro lado, el nivel meramente procedimental expresado en el sufragio que prevalece en la región, ya que entre 1987 y 2002 el IDE registra la escasa práctica de mecanismos de participación directa expresada en las figuras de plebiscito. Solo Guatemala y Panamá registran su uso (5 y 2 veces respectivamente), mientras que Nicaragua, Costa Rica y El Salvador reconocen su existencia pero no recurrieron a ellos hasta el año 2002. Por su parte, Honduras no registra la existencia de estos mecanismos en su jurisdicción y solo en Nicaragua y Costa Rica se registran, en el mismo período, iniciativas vinculantes provenientes de la sociedad, pero sin ninguna experiencia de uso (PNUD, 2004: 98).

En relación con los tratados internacionales sobre derechos generales y ciudadanos, cabe señalar que El Salvador, Nicaragua y Panamá no han ratificado la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en tanto que El Salvador tampoco ratificó las convenciones 87 y 97 de la OIT relacionadas con derechos laborales. Por su parte, la participación de las mujeres en los espacios de representación se ha incrementado en la región a partir de que en 11 de ellos<sup>3</sup> se ha adoptado el sistema de cuotas para así “superar” el desequilibrio entre mujeres y hombres que ocupan espacios de gobierno, aunque esto no signifique forzosamente una transformación certera en la cultura de equidad democrática (PNUD, 2004: 99).

En los países de Centroamérica, la tendencia de los escaños ganados por mujeres en el Congreso entre 1990 y 2003 no ha sido del todo progresiva. A fines de la década de 1990, El Salvador (11.7 %), Honduras (10.2 %), Costa Rica (10.5 %) y Nicaragua (14.8 %) tenían un porcentaje que despuntaba frente al resto de la región (promedio de 8 %). Solo Nicaragua (20.7 %) y Costa Rica (35.1 %) aumentaron su porcentaje en 2001, mientras que en El Salvador el índice disminuyó en 2003 (10.7 %) y en Honduras cayó a 5.5 % en el año 2001 (PNUD, 2004: 89).

De acuerdo con el PNUD, en la región latinoamericana 89.3 % de los potenciales votantes están inscriptos en los registros electorales. De ese total, 62.7 % vota y 56 % emite un voto válido. Bajo tal consideración, el PNUD afirma que en América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas, siendo la nueva tarea la de avanzar hacia una democracia de ciudadanía. Esta tarea resulta acertada, pero la idea de que se ha alcanzado la democracia electoral requiere ser relativizada si se considera críticamente que los índices de personas registradas

---

<sup>3</sup> Costa Rica, México y Paraguay aprobaron el sistema de cuotas para la participación de mujeres en espacios de representación en 1996, seguidos de Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana en 1997, y Honduras en 2000.



como votantes generan una amplia brecha frente a la población real de los países. En este sentido, la libertad que garantiza la democracia a la que se refiere el PNUD en este informe se reduce a la capacidad de “optar” (sufragio), lo que no significa forzosamente que existen procedimientos que permitan “elegir”.

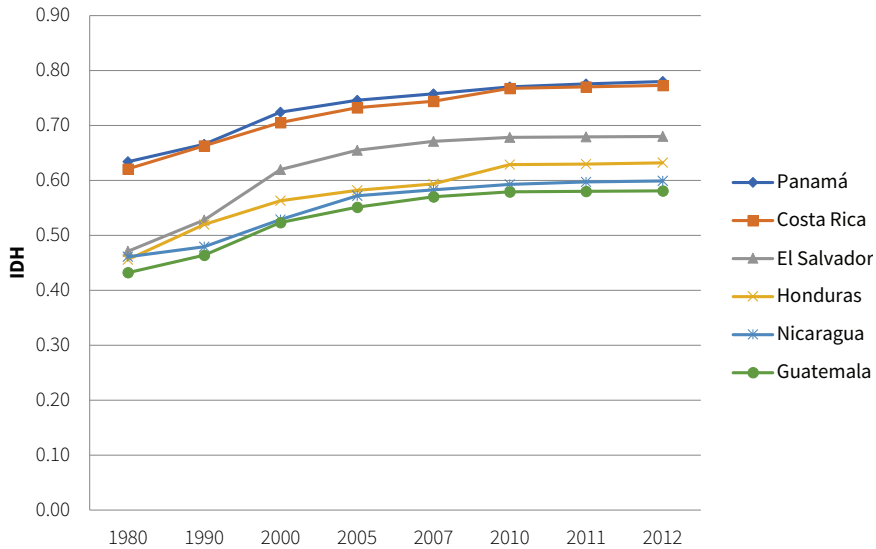
A esta paradoja se suma el hecho de contar con sociedades organizadas bajo regímenes democráticos profundamente desiguales y con altos índices de pobreza, lo cual lleva a reconsiderar el desarrollo democrático reciente. El Índice de Reforma Económica (políticas de comercio internacional, impositivas, financieras, privatizaciones y cuentas de capitales) expresa un aumento sostenido para Centroamérica —de 0.59 a 0.97 entre 1981 y 2002—, donde el 1 indica reformas fuertemente orientadas al mercado y, consecuentemente, un retiro y desmembramiento del Estado social, y menor control estatal de la economía. De acuerdo con el coeficiente de Gini, que expresa los niveles de desigualdad, la tendencia muestra un aumento en Centroamérica, ya que en la subregión pasó de 0.532 a 0.546. Finalmente, la tasa de desempleo expresada en promedio simple disminuyó de 9.1 a 8.8 en el subperíodo de 1998 a 2002 (PNUD, 2004).

Bajo estas consideraciones, queda claro que la tendencia de la desigualdad social y la pobreza en Centroamérica es crítica y las reformas económicas no han derivado en mejores resultados económicos ni sociales. En este contexto, según el informe, se ha desenvuelto la democracia electoral “exitosamente”. En todo caso, vale la pena revisar la condición que experimentan los tres casos específicos de Centroamérica que aquí se estudian de acuerdo con algunos indicadores macrosociales generados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como con el IDH.

Según el balance más reciente de la CEPAL (2013), el índice de pobreza en Guatemala entre 2002 y 2006 pasó de 45 a 42 % en el área urbana y de 68.5 a 66 % en el área rural. En El Salvador, entre los años 2000 y 2012, la pobreza aumentó de 37.6 a 41 % en el área urbana y disminuyó de 62.3 a 52.6 % en el área rural. Por su parte, en Nicaragua, entre 2001 y 2009, el porcentaje de pobreza varió de 69.4 a 58.3 % en áreas urbanas y de 77.1 a 65.4 % en áreas rurales (CEPAL, 2013: 75). En cuanto al IDH, El Salvador ocupa el número 107 en este *ranking*, Nicaragua el 129 y Guatemala el 133, es decir, se encuentran en el grupo de países con Desarrollo Humano Medio.

La tendencia del indicador, que considera tres componentes constitutivos —vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno—, muestra un desenvolvimiento progresivo entre 1980 y 2012, con un despegue singular en los tres casos a partir de 2005. La tasa promedio anual de crecimiento del IDH en El Salvador entre 1980 y 1990 era de 1.14 %, mientras que de 2000 a 2012 el promedió cayó a una media de 0.78 %. En los mismos períodos, la tasa de crecimiento anual de Guatemala

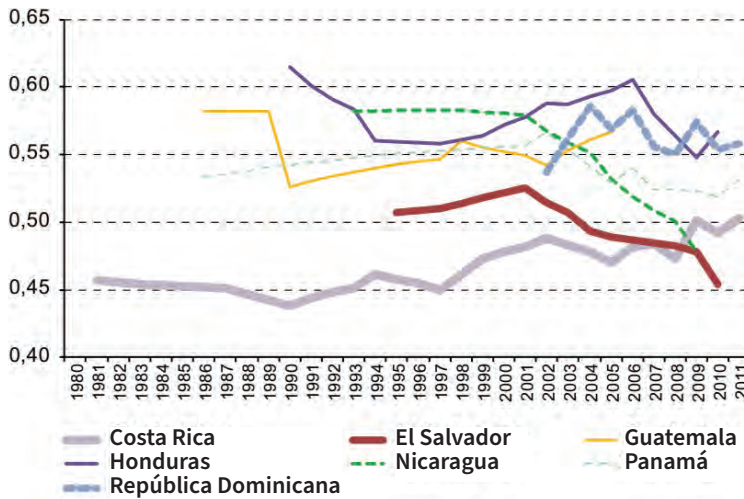
**GRÁFICA 4** Desenvolvimiento del Índice de Desarrollo Humano en Centroamérica: 1980-2012



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2013.

aumentó de 0.72 % a 0.89 %, y la de Nicaragua de 0.37 % a 1.04 %. Estos datos marcan tendencias desiguales que requieren ser desglosadas desde los componentes específicos que constituyen el índice.

Al identificar los rubros particulares del IDH, destaca que el gasto general del gobierno en educación y salud ha sido mínimo. En el caso de El Salvador, entre 2000 y 2010 el PIB solo aumentó de 3.6 % a 4.3 % en materia de salud, y de 2.5 % a 3.2 % en educación. Mientras tanto, el gasto en defensa disminuyó apenas de 1.3 % a 1.1 %, y el pago de la deuda significó un aumento de 2.8 % a 5 %. En Nicaragua en el mismo período, el gasto del PIB en salud varió de 3.7 % a 4.9 %, en educación prevaleció alrededor de 4 %, y en defensa aumentó de 0.7 % a 0.8 %, mientras que el gasto en la deuda varió de 7.3 % a 7.9 %, lo que representa una proporción muy alta respecto al gasto general del gobierno, que cambió en el mismo período de 12.2 % a 10.1 %. Por su parte, en la misma época el gasto del PIB del gobierno de Guatemala en salud varió de 2.2 % a 2.5 %, en educación alcanzó 3.2 % en 2010, en defensa disminuyó de 0.8 % a 0.4 % y el servicio total de la deuda aumentó de 2 % a 3.8 % (IDH, 2013).

**GRÁFICA 5** Evolución del coeficiente de Gini en los países de Centroamérica: 1980-2011

**FUENTE:** CEPAL, 2013, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, p. 81.

En correspondencia con tal escenario de datos, el Informe sobre el Estado de la Región (2011) ha señalado el preocupante estancamiento del gasto social de los Estados, el riesgoso aumento de presupuestos destinados al ejército y su reconducción casi regular a tareas de seguridad interna, sin aún tener una evaluación sobre la proporción de control armado que tienen los cuerpos de seguridad privada.

En cuanto a la distribución del ingreso, el desenvolvimiento del PIB per cápita durante la primera década del siglo XXI muestra un aumento en el caso de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La tasa de variación anual entre 2005 y 2012 en Guatemala es de 0,7 % a 0,5 %, en El Salvador de 3,2 % a 1,3 %, y en Nicaragua de 3 % a 3,7 % (CEPAL, 2013: 88). El estancamiento de estas economías, incluyendo la de Honduras, se relaciona con las fluctuaciones en los precios del petróleo y del café, la reducción de la ayuda internacional, la debilidad de las estructuras productivas y la precariedad de los mercados internos (Sonnleitner, 2012: 241).

El desenvolvimiento del coeficiente de Gini refleja un aumento en la desigualdad social a lo largo de la década de 1990 en los casos de El Salvador y Guatemala, y una ligera estabilidad en el caso nicaragüense. Para la primera década del siglo, la tendencia de la desigualdad en Guatemala se agudizó y la de El Salvador comenzó a disminuir, al igual que la de Nicaragua. Se confirma así que la democracia electoral

se practica en un medio social profundamente adverso, al que se agregan los factores de violencia, delincuencia y violación a los derechos humanos.

Al considerar otra fuente de datos cualitativos y cuantitativos, la perspectiva del IDD, el desenvolvimiento democrático de la región centroamericana no es precisamente ascendente ni sostenido, ya que a partir de 2008 decae en todos los casos de la subregión, destacando el caso de Guatemala, seguido de Nicaragua y El Salvador. Lo particular de este índice es que considera cuatro dimensiones: condiciones básicas de la democracia, respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, calidad institucional y eficiencia política (con dos componentes: *accountability* y desestabilización de la democracia), y ejercicio de poder efectivo para gobernar (que también posee a la vez dos subdimensiones: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar —desempeño en salud, desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, desempeño en educación— y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica). Se trata, por lo tanto, de una perspectiva que intenta implementar un enfoque más complejo para evaluar la calidad de la democracia.

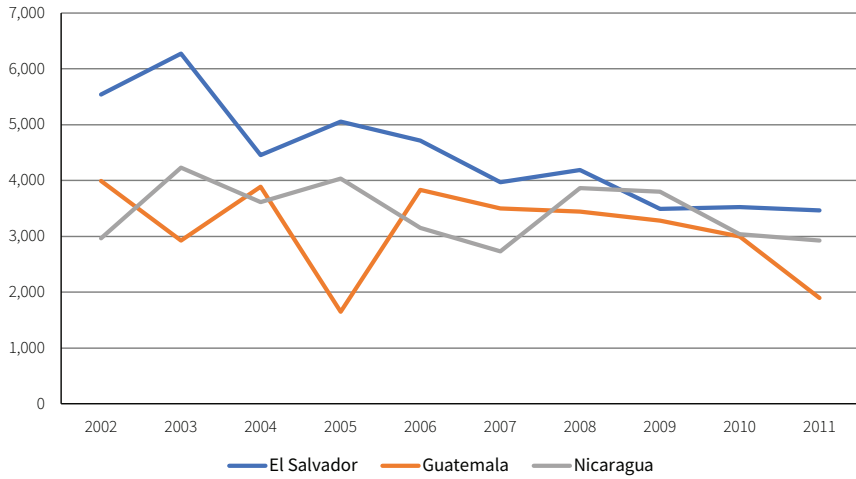
De acuerdo con el IDD, el desarrollo democrático en la región centroamericana vivió un declive en la segunda mitad de la década de 2000, expresado en un descenso del desarrollo democrático que experimenta El Salvador desde el año 2003, la abrupta experiencia en 2005 y 2011 en Guatemala y la fluctuante tendencia de Nicaragua. Al observar lo ocurrido en toda Centroamérica, el IDD indica que la tendencia a la disminución del desarrollo democrático se experimenta también en Costa Rica y Panamá (véase Gráficas 6 y 7).

En relación con la dimensión que evalúa la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, destaca la inversión del gasto público que los países destinan al rubro de salud y educación. En este sentido, Guatemala destinó en 2012 apenas el 1.3 % del PIB para salud y 3.2 % para educación, El Salvador 3.4 % y 3.6 % y Nicaragua 3.7 % y 5.4 % respectivamente. En este último, la tasa de desempleo es de 8.2 y la población bajo la línea de pobreza es de 54.4, mientras que Guatemala reporta 7.1 y 42.3 respectivamente, y El Salvador 7.1 en desempleo y 42.3 en población bajo línea de pobreza.

### **La acuciante desconfianza democrática: violencia, crimen organizado y derechos humanos**

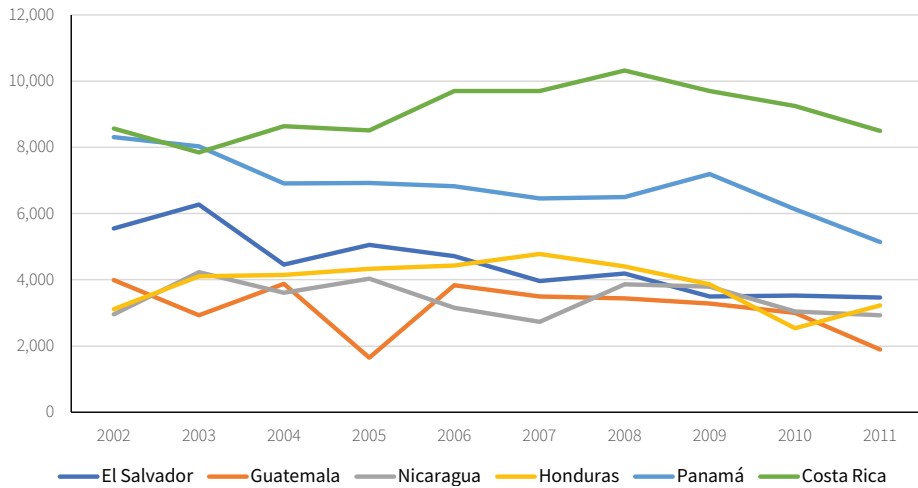
Después de la sucinta revisión de parte de los macroindicadores económicos y sociales, es importante evaluar algunas de las tendencias políticas, sociales y de seguridad que constriñen el discurso democrático y otorgan una particular interpretación a la orientación que vislumbra la más reciente fase del ciclo de democracias neoliberales en los países centroamericanos. Un conjunto de referentes, como los

**GRÁFICA 6** Evolución del IDD-Lat 2002-2011



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo Democrático (IDD) 2011, Konrad/Polilat.

**GRÁFICA 7** Evolución del IDD-Lat 2002-2011



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo Democrático (IDD) 2011, Konrad/Polilat.

índices de la violencia y la fragilidad de los derechos humanos, plantean la dimensión de la desconfianza democrática en la región.

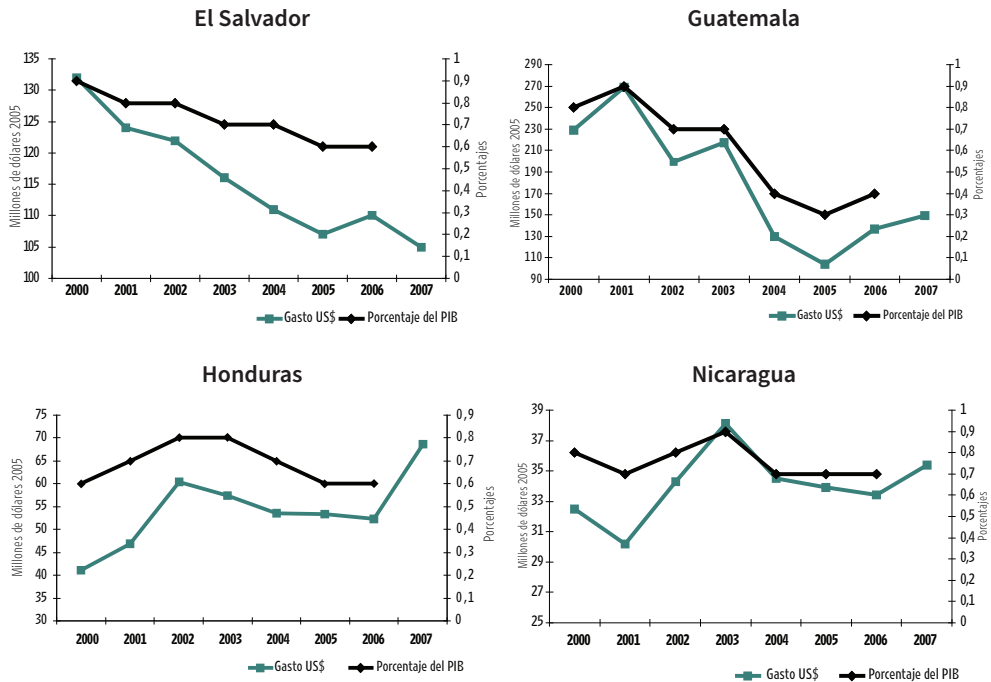
Una de las consideraciones clave sobre la transición democrática en la zona ha sido la de la subordinación del poder militar al civil, uno de los mayores logros tras los acuerdos de paz, y el giro en el histórico ciclo de autoritarismo militar a la democracia electoral de la región norte de Centroamérica (C4). Sin embargo, en el informe del Estado de la Región (PEN, 2008), se señala un punto importante que cuestiona la contención del rol que juegan los ejércitos en la subregión. Los indicadores muestran que después de las drásticas reducciones en presupuestos, efectivos y armamentos que se reportaron en los años noventa, dicha tendencia se estabilizó e incluso se revirtió durante el quinquenio 2002–2007 en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y solo tuvo continuidad en el caso de El Salvador.

Lo alarmante, por otro lado, es la tendencia a la privatización de la seguridad pública, que en el caso del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) —identificado como la región más violenta del istmo—, ha hecho que más de 200 000 personas participen como activos de fuerzas de seguridad que responden a corporaciones privadas, de un total de más de 300 000 efectivos de seguridad en todo Centroamérica, con un crecimiento anual de 8 % de las empresas dedicadas a este rubro (OEM, 2012). El aumento de poder del crimen organizado, agudizado por la guerra desatada en México contra el narcotráfico y el repliegue del Estado, ha derivado en el desbordamiento de la delincuencia común, un espacio que ha sido dejado a las corporaciones privadas.

De acuerdo con las cifras de la Federación Panamericana de Seguridad Privada, en Guatemala los guardias de seguridad cuadruplican en número a los 24 000 miembros de la fuerza pública, mientras que en Honduras duplican a los 29 000 agentes de la policía. Incluso en Costa Rica, que posee índices más bajos de criminalidad, los guardias privados también duplican en número a los 13 000 efectivos estatales (OEM, 2012).

La experiencia democrática en Costa Rica parece, por su parte, perder su sostenida excepcionalidad. El bipartidismo moderado entró en crisis en 1998 como consecuencia del aumento en el abstencionismo, la fragmentación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y del Partido Liberación Nacional (PLN), los escándalos de corrupción que llevaron al enjuiciamiento de los tres ex presidentes que gobernaron entre 1990 y 2002, y una histórica caída de participación electoral que alcanzó un 65 % en 2006 (Sonnleitner, 2012: 261–262). Por otro lado, el último informe sobre el Estado de la Nación de Costa Rica considera que el proceso electoral 2013–2014 se desarrolló en el contexto político más desfavorable desde que se tienen registros, ya que convergieron un agudo *desalineamiento partidario* (débiles vínculos entre

**GRÁFICA 8.** Centroamérica: presupuesto militar 2000-2007  
(millones de dólares y como porcentaje del PIB)



**FUENTE:** *Estado de la Región 2008* (PEN, 2008), pág. 99.

ciudadanía y partidos), *desalineamiento electoral* (el desinterés de amplias regiones del país en la participación electoral) y un alto incremento de la insatisfacción ciudadana con la democracia (PEN, 2014: 229).

Igualmente, la confianza sobre la democracia en Centroamérica ha sufrido un duro descalabro tras el golpe de Estado contra el gobierno de Manuel Zelaya en Honduras en 2009, no solo por la terrible inestabilidad y polarización política interna derivada de este hecho o por la ruptura con la democratización que venía construyéndose en la región, sino además por la prepotencia manifiesta que los actores externos, como Estados Unidos, siguen ejerciendo manifiestamente sobre la región.

Otra dimensión crítica en el aumento de la desconfianza democrática es la alta penetración del crimen organizado en el Estado guatemalteco (que también existe en México, pero con estructuras de vulnerabilidad evidentemente distintas). Además,

la región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a las de un conflicto bélico, se cataloga en informes, notas periodísticas e investigaciones como una de las zonas más peligrosas de la región y el planeta. Entre la construcción de imaginarios de poder y la realidad, las cifras entre 2009 y 2010 indican, sin embargo, que la tasa regional de homicidios por cada 100 000 habitantes se ha situado por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, con particular concentración en el Triángulo Norte: “Honduras, con una tasa de 92 homicidios por cada 100 000 habitantes, se ha convertido en el país sin guerra más peligroso del mundo, seguido por El Salvador, con una tasa de 69 y Guatemala con 39” (PEN, 2011).

En este sentido, la paradoja del paradigma de seguridad democrática se refleja no solo en la aguda desaparición de las funciones fundamentales del Estado y su anulación como garante de soberanía y autodeterminación —sobre la que se erige cualquier desarrollo democrático, sin importar incluso su adjetivación o prioridad ideológica (más allá de la disyuntiva libertad-igualdad)—, sino el proyecto de criminalización mismo de la sociedad que, además de “impolitizar” y condicionar el desarrollo institucional y social de la democracia, la revierte al agudizar la “des-ciudadanización”.

La criminalización exacerba el conflicto porque se impide llegar a la raíz de los problemas y degrada el derecho a disentir, pero, sobre todo en las experiencias de El Salvador o Guatemala, se convierte en un agravante que abona a la fragmentación del tejido social (fomento a la economía criminal y transmigración) y la exacerbación, anulando de nuevo, como en la cíclica historia regional, los potenciales campos de entendimiento. Despolitización y sobrepolitización llevan a uno de los problemas contemporáneos más acuciantes: el reino de lo impolítico, definido por Rosanvallon (2007) como la falta de aprehensión-comprensión global de los problemas ligados con la organización de un mundo común. Lo impolítico es la negación de visibilidad de opositores y disidentes. En varias de las dimensiones sobre Centroamérica, lo impolítico es parte constitutiva del Estado de seguridad privada, sostenido con democracia electoral, economía de violencia y transmigración. La representación no es el espacio de participación sino de contención, que es la condición de la paz en un inacabado escenario de posguerra.

## Conclusiones

La definición del proceso histórico de la democracia en América Central a lo largo de las últimas tres décadas lleva a reconocer diversas esperanzas enfrentadas a la



incertidumbre, la intermitencia y la vulnerabilidad. La necesaria distinción y excepcionalidad de las experiencias nacionales, y acaso el sentido de vacío y desconfianza en el tipo de democracias experimentadas en varios de los países del istmo, plantean una profunda paradoja. Por un lado, el “inédito” proceso de institucionalidad electoral ha “garantizado” el sufragio como vía de acceso de las esferas de gobierno a ‘nuevas’ fuerzas políticas, incluidos los partidos de izquierda provenientes de los movimientos insurgentes y la guerrilla.

El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador logró una segunda victoria presidencial en 2014, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) —que recuperó el poder por vía electoral en 2006— también logró la reelección presidencial en 2011 y 2016, y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAIZ) permanece inscrita como un partido legal, aún de minorías. La paulatina institucionalización de la democracia procedimental ha significado una heterogénea y, a la vez, volátil participación de la población en los comicios electorales, con picos en la abstención y súbitas coyunturas de alta participación a lo largo del ciclo democrático electoral.<sup>4</sup>

Por otro lado, aunque la institucionalización electoral ha permitido la creación de un amplio espectro partidario durante las últimas dos décadas, este multipartidismo no ha significado, en todos los casos, la democratización de los partidos políticos, mayor gobernabilidad o un aumento en la participación ciudadana. Tampoco representación efectiva de todos los sectores sociales en la vida pública institucional. Por el contrario, han persistido las élites de gobierno oligárquicas e incluso proto-militares en las principales esferas de dirección política, como lo expresa el caso de Guatemala.<sup>5</sup>

La llegada de fuerzas insurgentes convertidas en partidos políticos a la dirección del Estado durante la primera década del siglo XXI expresó un aparente “reajuste” en la correlación de poderes y la apertura de nuevos escenarios geopolíticos nacionales

---

<sup>4</sup> Tanto Guatemala (1990-2003) como El Salvador (1994-1999) experimentaron un alto índice de abstencionismo durante las primeras dos décadas de la “democracia electoral”, especialmente durante la fase de “democracia con guerra”. Mientras, en Nicaragua se ha experimentado una “alta” participación relativa, respecto a la región, durante casi tres décadas, con una crítica caída en 2001. Honduras también ha tenido un relativo “alto” índice durante las décadas de 1980 y 1990, y una caída en la segunda mitad de la década de 2000.

<sup>5</sup> El caso guatemalteco es muestra de este singular y frágil multipartidismo: para 2013 se registraban 29 partidos políticos habilitados, de los cuales las fuerzas partidarias de izquierda poseen una débil presencia en las instituciones locales y nacionales, sin haber alcanzado un protagonismo nacional desde el restablecimiento de la vida democrática neoliberal de postguerra.

y subregionales —con respectivas diferencias locales que responden a una geografía político-electoral subnacional heterogénea—, así como también una redefinición de las estrategias, el discurso y la práctica concreta, tanto de la izquierda partidaria en el poder ejecutivo como de la derecha en su rol como espectro opositor. Esta coyuntura, sin embargo, no ha hecho irreversible la permanencia o el retorno de figuras y estructuras oligárquicas y autoritarias de los períodos dictatoriales<sup>6</sup> ni ha anulado las crecientes contradicciones en el propio ciclo de la izquierda ex guerrillera organizada como partido político al frente de los gobiernos nacionales.

Frente a tal paradoja, es necesario reconocer que la institucionalidad democrática se ha sostenido por casi tres décadas, pero no ha sido “infranqueable” a los intentos de recuperar el poder por parte de la élite militar —reflejado en el autogolpe de Jorge Serrano en Guatemala (1993)—, al reordenamiento autoritario de las oligarquías nacionales —como lo reflejó el golpe de Estado en Honduras en el año 2009—<sup>7</sup> ni a las persistentes presiones intervencionistas estadounidenses. Tampoco ha significado una ruptura con el modelo de despojo y exclusión social impuesto por el orden neoliberal, pero sí una coyuntura estratégica para participar en cortos procesos de integración regional sur-latinoamericanos, así como la definición de una diplomacia que permitió más autonomía geopolítica frente a Estados Unidos y el histórico panamericanismo (en el caso de El Salvador y Nicaragua). No así de la dependencia geoeconómica frente a los principales centros de poder económico, al modelo extractivo, la militarización policial, la re-primarización de la economía y la expulsión masiva de la población como modelo de exportación de mano de obra barata.

Por su parte, la sostenida violencia neoliberal de posguerra (delincuencia, crimen organizado y desigualdad social), la diáspora creciente y el deterioro crítico del Estado social han derivado en una creciente ingobernabilidad político-territorial en los países del norte centroamericano, poniendo en entredicho la relación entre ciudadanía plena y democracia. Este paradójico escenario ha significado un

---

<sup>6</sup> En este sentido destaca el triunfo del ex general Otto Pérez Molina en Guatemala en 2012 y la permanencia en el espectro político nacional del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), fundado por el ex dictador Efraín Ríos Montt y rebautizado como Partido Republicano Institucional (PRI) en 2013.

<sup>7</sup> Al respecto, cabe agregar la relevancia que tuvo la adhesión oficial de Honduras al proyecto de Petrocaribe y el acercamiento del gobierno de Manuel Zelaya a la iniciativa ALBA, impulsada por el gobierno venezolano de Hugo Chávez, lo que aceleró la incidencia estadounidense en un conflicto interno derivado de la reacción política de la oposición oligárquica hondureña ante el proyecto de una cuarta urna propuesta por Zelaya, la cual tenía como objetivo consultar a la ciudadanía sobre la modificación constitucional que permitiría la reelección presidencial.

“aseguramiento” geopolítico de la democracia neoliberal, en la que el aumento de la institucionalidad electoral también coincide con el mantenimiento o incluso el incremento en la desigualdad social.

El proceso experimental de democratización instaurado (más que restaurado) en América Central entre las décadas de 1980 y 1990 constituyó la apertura de un ciclo signado por la insorteable ola “democratizadora” (neo)liberal. Este “nuevo” *discurso único*, que condicionaba unilateralmente la reestructuración de las sociedades nacionales centroamericanas bajo los “valores” de la democracia procedimental, se sustentó en las hipótesis del *fin de la historia* y del *giro en el orden geopolítico internacional* tras el fin de la guerra fría (centrado en la unipolaridad estadounidense y la reactivación hegemónica de la alianza atlántica), así como en el reajuste del discurso de la política exterior y las doctrinas intervencionistas estadounidenses sobre la región, expresadas en la Iniciativa para las Américas (comercio, inversiones y deuda).

En la década de 1990, tras un complejo proceso de negociación entre las fuerzas insurgentes y los gobiernos demócrata-cristianos en El Salvador y Guatemala —acompañado de una activa diplomacia latinoamericana—, se hizo impostergable la “pacificación” de sociedades y territorios que la nueva goeonomía neoliberal demandaba para una efectiva re-periferialización subregional que insertara las débiles economías centroamericanas en el orden capitalista mundial de posguerra fría. En este proceso, paradójicamente, se redefinieron tanto el uso como los sistemas de violencia y guerra con democracia, esta vez sin dimensión alguna de la lucha por la justicia social.

La vulnerabilidad estructural de las economías, la frustración de sociedades desgarradas por la violencia, la fragmentación y la pobreza, la suspensión del cambio social sin posibilidades de concretar los proyectos revolucionarios en Guatemala y El Salvador, la implacable contrainsurgencia y las contradicciones del proyecto insurgente sandinista en el caso nicaragüense, así como el repliegue de la potencia social como requisito para el logro de la paz, eran algunas de las condiciones sobre las que se planteó el discurso de la “transición democrática”.

Junto a la degradación del Estado de bienestar, corroído en extremo por las medidas de ajuste estructural del Consenso de Washington, se estructuró un programa de reendeudamiento y dependencia internacional que llevó a un extremo aumento en los índices de expulsión de la población, acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, integración económica sin agenda social e inserción a la proyección geopolítica estadounidense del siglo XXI: guerra antidrogas, anti-terrorismo y reformulación de las prioridades de seguridad nacional, expresadas

en el concepto de “seguridad democrática”, cuyos resultados incluyen un sistema de violencia brutal que ha forzado a buena parte del pueblo centroamericano a insertarse a un modelo económico basado en la exportación, vía migración, de mano de obra (García y Villafuerte, 2014), así como a un esquema de violencia patriarcal de posguerra que se expresa en un patrón de “hombres en armas”, es decir, “tras un arma” (Falquet, 2017), reflejado en la persistente militarización policial y de agencias privadas de seguridad y la presencia de armamento como fuente intrínseca de las economías del Triángulo Norte de Centroamérica.

Por su parte, la estabilidad macroeconómica, la dinamización privada de la economía y la propia garantía de una estabilización de la democracia electoral y su institucionalización procedimental se convirtieron en una plataforma de condicionamiento para la recepción del apoyo externo y financiamiento y para la redefinición del endeudamiento con los organismos internacionales, de acuerdo con el decálogo planteado por el Consenso de Washington. La democracia forjada a lo largo del ciclo geohistórico descrito en este trabajo refleja la configuración de un Estado “desvinculado de la vulnerabilidad y riesgo cotidiano de sus ciudadanos provocado por la precariedad laboral y la ausencia de capacidades individuales y colectivas para controlar las condiciones mínimas del mundo de la vida cotidiana” (García y Villafuerte, 2014: 134). Un Estado en el que la estructura de violencia y de desposesión se reduce a los códigos de criminalización, delincuencia y “securitización” adecuados a los marcos de una nueva seguridad democrática: nueva doctrina de seguridad nacional–regional que también privatiza las funciones del monopolio de la violencia, expropia, negocia y vende la riqueza natural de los territorios y su potencial productividad, mientras se sostiene de la dinámica transmigratoria que permite la subsistencia mínima del grueso de las sociedades centroamericanas.

Todo esto hace que la perspectiva de la democracia como discurso geopolítico tome un matiz amplio y crítico que enriquece (y desborda) las tendencias y variaciones del desarrollo democrático electoral y los referentes de la calidad–medición democrática, junto a una lectura geohistórica de los ciclos democráticos en los países de la región centroamericana. Esta lectura conlleva la interpretación de que la fase de consolidación democrática y de nueva gobernabilidad responde más a una descomposición social, que se explica como “desconfianza democrática”, y a una creciente “impolítica”, frente a la cual memoria y crítica colectiva son un antídoto. A partir de estos puntos es posible elaborar reflexiones, interrogantes y posibles recomendaciones orientadas, si no al mejoramiento de la calidad democrática, sí a pugnar por la sustancialización de democracias otras, necesarias y también posibles.

## Referencias

- Cansino, César (2013). “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, núm. 217, enero-abril.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Córdova Macías, Ricardo (1995). “El Salvador en transición: el proceso de paz”. En *América Latina Hoy*, núm. 10, junio.
- Cueva, Agustín et al. (1987). *Centroamérica: una historia sin retoque*. México: UNAM.
- Dahl, Robert (1991). *Dilemas del pluralismo democrático*. México: Patria-Alianza.
- Falquet, Jules (2017). *Pax Neoliberalia. Perspectivas feministas sobre (la reorganización de) la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires: Madreselva.
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2013). *Genocidio en Guatemala: Ríos Montt culpable*. Guatemala: FIDH.
- FLACSO Costa Rica (2005). *Centroamérica en cifras 1980-1992*. San José: FLACSO.
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat (2011). *Índice de desarrollo democrático 2011*. México: COPARMEX/Fundación Konrad Adenauer/Polilat.
- García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte (2014). *Migración, derechos humanos y desarrollo. Aproximaciones desde el sur de México y Centroamérica*. México: UNICACH.
- García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte (2014). *Migración, derechos humanos y desarrollo Aproximaciones desde el sur de México y Centroamérica*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Juan Pablos Editor.
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) (2011). *Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua 1990-2011*. Nicaragua: IPADE/Diakonia.
- Martí I Puig, Salvador y Ana Sofía Cardenal (1998). *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: UAB/Tecnos.
- Morales, Abelardo (2007). *La Diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO.
- Morales, Abelardo (2013). “Centroamérica: los territorios de la migración y la exclusión en el nuevo siglo”. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, 1 de octubre.
- Morlino, Leonardo (2005). “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”. En *Revista Metapolítica*, vol. 8, núm. 39, enero-febrero.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”. En *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero, pp. 55-69.
- Organización Editorial Mexicana (OEM) (2012). *Repuntan servicios de seguridad privada en Centroamérica por crimen organizado*. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2740940.htm> (consultado en septiembre de 2013).

- Páez Montalbán, Rodrigo (1998). *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica (1979-1990)*. México: IPGH/CCyDEL-UNAM.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe Económico*. Nueva York: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- Programa Estado de la Nación (PEN) (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN) (2011). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. España: Manantial.
- Rouquié, Alain (1994). *Guerras y paz en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sonnleitner, Willibald (2012). "Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal". En Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México: COLMEX.
- Tapia, Luis (2009). *Pensando la democracia geopolíticamente*. La Paz: Muela del Diablo/CLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto (1998). "Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica". En Edelberto Torres-Rivas (2008), *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Colombia: Pensamiento Crítico Latinoamericano/CLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto (2010). "Las democracias malas en Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica". En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, núm. 33, agosto.
- Torres-Rivas, Edelberto (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.
- Uc, Pablo (2017). "Democracias forzadas y transición post-revolucionaria en Guatemala, El Salvador y Nicaragua". En Alain Basail R., Inés Castro A., María Luisa de la Garza Chávez et al. *Raíces comunes e historias compartidas. México. Centroamérica y el Caribe*. Chiapas: CESMECA-UNICACH/CLACSO.
- Vilas, Carlos (1994) *Democratización y gobernabilidad en un escenario post revolucionario: Centroamérica*. San Salvador: Mimeógrafo.
- Villafuerte, Daniel (2011). "La metamorfosis del plan Puebla-Panamá: el proyecto Mesoamérica". En *International Journal of Latin American Studies*, año 1, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, pp. 95-125.

Zavaleta, René (1981). "Cuatro conceptos de democracia". En Luis Tapia (comp.), La autode-terminación de las masas. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO.

# La frágil democracia costarricense

LAURA ÁLVAREZ GARRO\*

## Introducción

EN ESTE ARTÍCULO SE MUESTRAN RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO EN EL MARCO DE la convocatoria emitida en 2015 por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre “Treinta años de democracia en América Latina”. Titulada “El impacto de 30 años de reformas neoliberales en la percepción ciudadana de la relación entre democracia y bienestar humano en Costa Rica”, la investigación tenía como objetivo generar una aproximación a la noción de los y las costarricenses sobre democracia y bienestar humano, tomando en cuenta los efectos generados por la introducción del modelo neoliberal hace 30 años. Para ello se realizaron seis grupos de discusión, con personas provenientes de diferentes organizaciones políticas y sociales, a los cuales se consultó sobre la relación entre democracia y neoliberalismo. La investigación en general condujo a dos grandes conclusiones. La primera, que existe una relación entre la forma en que se definen la democracia y la capacidad de observar los impactos de las reformas neoliberales en el bienestar humano: mientras más reducida y mínima sea la definición de la primera, menos posibilidades se tiene de vincular las reformas neoliberales y el estado actual de la democracia, y viceversa. La segunda, que existe una gran dificultad por parte de la

---

\* Doctora en Humanidades con énfasis en Filosofía Moral y Política por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa, México. Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México Docente de la Escuela de Filosofía, del Posgrado de Filosofía, Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas, Posgrado en Psicología Comunitaria y del Posgrado en Teoría Psicoanalítica, todos de la Universidad de Costa Rica (UCR). Investigadora del Instituto de Investigaciones Filosóficas (INIF) y del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), también de la UCR. Temas de especialización: psicoanálisis lacaniano, teoría política, realismo político, filosofía contemporánea. Correo electrónico: [lauraalvarezgarro@gmail.com](mailto:lauraalvarezgarro@gmail.com)



mayoría de los grupos consultados para identificar las reformas neoliberales y su responsabilidad en el impacto sobre el bienestar humano.

En específico, este texto solo expone una parte de estos resultados, lo relativo a cuál era la noción de democracia que poseían las personas participantes y cuál era su percepción del estatuto de esta en relación con el pasado. Se acota este subtema porque se considera que es de vital importancia tratar de comprender la emergencia de amplios sectores de población que muestran un gran descontento con el actual modelo democrático, que parecen apoyar formas de gobierno autocráticas o totalitarias en aras de solventar sus necesidades.

De lo anterior se desprende la decisión editorial de presentar los hallazgos de la investigación desde las palabras de los y las personas participantes, una apuesta que, si bien es poco ortodoxa para la transmisión académica, pretende respetar el *decir* en su letra a letra para mostrar las inquietudes y críticas desde su fuente primaria. En ese sentido, el período de cinco años entre la realización de la investigación y esta publicación permite observar de forma retroactiva el resquebrajamiento que se ha dado en el respaldo hacia la democracia en el país, y brinda información acerca de las precondiciones para la proliferación de opciones partidarias ancladas en el fundamentalismo religioso y la extrema derecha.

Con este objetivo, la primera parte del texto reconstruye, a partir de estudios académicos previos, cuáles han sido las principales consecuencias que ha tenido la aplicación de las reformas neoliberales en el país para luego, desde un aparato teórico-crítico, presentar los resultados obtenidos de los seis grupos de discusión.

## Neoliberalismo y percepción ciudadana

En el marco de los períodos de transición democrática en Latinoamérica, Costa Rica tuvo una trayectoria política particular que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, aparentemente dejó al país al margen de las convulsiones de la región: guerras civiles, golpes de Estado, regímenes de facto, entre otros. Así, mientras otras naciones de la zona atravesaban periodos dictatoriales y de retorno a la democracia, en Costa Rica, después de la breve guerra civil de 1948, la democracia parecía estabilizarse e imponerse como un ejemplo para la región.

No obstante, esto no quiere decir que se haya instalado una condición de excepcionalidad de paz y consenso, como se ha querido observar desde la narrativa

histórica oficial (Álvarez, 2011).<sup>1</sup> Al igual que otros países, Costa Rica no estuvo ajena a la implementación de reformas neoliberales a partir de la década de 1980, las cuales no solo estuvieron enmarcadas por condiciones propias del país, sino por exigencias internacionales derivadas de la crisis económica de finales de la década de 1970. Los efectos de esta crisis, la caída del modelo de sustitución de importaciones y el colapso del denominado “Estado de bienestar”, precipitaron un viraje en las políticas macroeconómicas que desplazó la mirada de un Estado que implementaba de manera amplia políticas sociales en educación y salud, a un Estado que se preocupó por reducir el gasto y por aplicar Programas de Ajuste Estructural (PAE)<sup>2</sup> con el objetivo de mejorar las finanzas del Estado y, así, generar mejores condiciones para el mercado.

Sin embargo, un punto en el que Costa Rica difiere con respecto al resto de países de Latinoamérica tiene que ver con la velocidad en la aplicación de los ajustes neoliberales que, en comparación con países como Chile, México o Argentina —en donde se implementaron de forma rápida y contundente—, fueron desplegados de forma progresiva, condición que se mantiene hasta la fecha. Este proceso tuvo por consecuencia que los efectos económicos y sociales de los ajustes comenzaran a ser palpables en la sociedad hasta finales del siglo XX. Uno de los indicadores que muestra de forma destacable los efectos de estas políticas macroeconómicas

---

<sup>1</sup> Este artículo se posiciona desde una vertiente histórico-crítica, sigue la línea de una serie de trabajos en los cuales he cuestionado la narrativa histórica oficial que quiere observar en acontecimientos históricos la ejemplificación de un carácter excepcional democrático, cuyo efecto ha sido la instalación de un mito que sustenta la idea de un “ser” nacional. Esta crítica ha sido desarrollada a profundidad en los siguientes textos: “La ‘ideología costarricense’ y el espectro de la ‘ideología extranjera’” (Álvarez, 2019); “Una ‘nueva armonía’: antagonismos políticos y conceptos-guía en la Costa Rica de 1950 a 1969” (Álvarez, 2018b); “Democracia y sus contraconceptos durante la década de 1950-1959 en Costa Rica” (Álvarez, 2018a); “El mito democrático costarricense y la invisibilización del conflicto” (Álvarez, 2015); y *El mito democrático costarricense. La constitución de la práctica política en períodos de conflicto social* (Álvarez, 2011).

<sup>2</sup> De acuerdo con Calvo Coin (1995: 115), los Programas de Ajuste Estructural (PAE) tenían cinco objetivos: 1) poner al país en capacidad de pagar la deuda externa; 2) cambiar la tendencia del modelo de desarrollo anterior e incentivar la exportación como vía de acceso al mercado mundial; 3) terminar con las distorsiones económicas (déficit fiscal, subvenciones, exoneraciones, incentivos); 4) regular la producción nacional por los mecanismos de oferta y demanda; y 5) disminuir el tamaño del Estado y eliminar el déficit fiscal.

es el coeficiente de Gini que, de acuerdo con estadísticas del Programa Estado de la Nación, muestra un aumento pronunciado en la desigualdad, que pasó de 0.450 en 1990 a 0.515 en 2011.<sup>3</sup>

Esta situación ha generado un mayor descontento social, expresado en una merma de apoyo al régimen democrático. Esto es de particular interés ya que la forma en que se articula la democracia en Costa Rica responde a la construcción de un mito democrático que asocia al *ser costarricense* con la defensa de valores democráticos, que cambian de acuerdo con el lugar de enunciación de los actores en conflicto, con lo cual se produce una disputa acerca de los contenidos de la democracia (Álvarez, 2011). Por tanto, si a esta disputa se suma la drástica caída del índice de actitudes favorables a la estabilidad democrática —reflejada en estudios como el realizado por Alfaro-Redondo y Seligson (2012), que indica que entre 2004 y 2010 los valores de este índice se mantuvieron estables en alrededor de un 45 %, pero en 2012 llegaron a los niveles más bajos de toda la serie histórica (31.5 %)— se obtiene un escenario que nos lleva a preguntarnos si los resultados materiales y políticos de la aplicación de políticas macroeconómicas de corte neoliberal han incidido en la percepción acerca de la democracia.

En ese sentido, múltiples estudios previos han señalado y denunciado que la aplicación de medidas neoliberales ha tenido un impacto en la forma en que se percibe la democracia y su efectividad para solucionar demandas sociales. Uno de los primeros estudios, realizado por Booth (1987: 48-51), planteaba en 1987 que la democracia en el país se encontraba amenazada por los cambios agudos en las políticas macroeconómicas, al evidenciarse una reducción en el gasto y, por tanto, en la creación y mantenimiento de programas sociales.

Por su parte, Trejos (1990: 47-49) señalaba en 1990 que el proceso de ajuste estructural iniciado en la década de 1980 representaba una ruptura con formas previas de negociación política y de creación de consenso, evidenciada por la poca participación de los y las trabajadoras en el destino y orientación de las instituciones estatales, con la consecuencia de que se instalaron nuevas relaciones sociales que han conducido a formas no democráticas de gestión gubernamental (Trejos, 1990: 52).

En otro trabajo, Gutiérrez Saxe (1990: 64) planteaba que el impacto de las reformas neoliberales había sido negativo en términos de la redistribución de la riqueza y de la distribución de las cargas tributarias, lo que generó un mayor empobrecimiento de la población. De acuerdo con Esquivel (2013: 87), la pobreza extrema subió casi

---

<sup>3</sup> Al momento de publicación de este texto, el coeficiente de Gini se ubica en 0.514 (PEN-CONARE, 2018: 29).

un 50 % de 1987 a 1991, además de que aparecieron enfermedades ya erradicadas, se elevó la expulsión escolar y el salario real se deterioró aún más por el alza en los impuestos de venta y renta. De acuerdo con datos recopilados por el Estado de la Nación (2013), el total de hogares en extrema pobreza pasó de 47 320 en 2001 a 85 557 en 2011, lo cual indica un aumento de 81 % en un período de diez años.<sup>4</sup>

Esto ha incidido en la forma en que se ejercen los procesos democráticos en el país. Una primera señal de alarma se dio en el terreno de los procesos electorales, ya que en 1998 se pasó de un abstencionismo de entre 18 % y 19 % desde las elecciones de 1962, a un 30 % en las elecciones de 1998 (Seligson, 2001: 88–89), promedio alrededor del cual el abstencionismo gira hasta la fecha.

Para Mora Alfaro (2001: 121), esta situación de “malestar” tiene su base en que existe una percepción generalizada de demandas no atendidas y de aspiraciones no alcanzadas debido al debilitamiento del Estado de bienestar que imperó antes de la década de 1980. A su vez, encuentra que la prolongada transición entre un modelo de desarrollo fundamentado en una activa y extendida intervención del Estado a uno basado en un modelo de apertura y liberalismo económico, ha implicado que este no sea compartido por todos los actores sociales (Mora, 2001: 122).

Raventós Vorst (2001: 376) comparte la interpretación de Mora Alfaro cuando plantea las condiciones bajo las cuales se ha realizado el desplazamiento de un modelo de Estado de bienestar a un modelo neoliberal. La autora sugiere que este proceso se ha realizado a través de políticas elitistas, con escasa participación de grupos ciudadanos. Ejemplo de lo anterior es que las negociaciones para la aplicación de reformas macroeconómicas no circularon por la opinión pública, lo que tuvo por consecuencia un desconocimiento profundo, por parte de los y las ciudadanas, de las reformas que se estaban discutiendo. Asimismo, esto prueba que sigue vigente el favoritismo que ha expresado el Estado por los mecanismos corporativos favorables a los grupos empresariales, los cuales fueron característicos del período histórico anterior a la década de 1980.

Tal interpretación la comparte Vázquez Rodríguez (2009–2010: 118), quien propone que en Costa Rica se ha dado una corporativización empresarial de las políticas públicas, a través de cámaras de comercio que se han incorporado a las juntas directivas de instituciones públicas, con lo cual han monopolizado la toma de decisiones al margen de la ciudadanía y de la democracia representativa como tal.

Aunado a lo anterior, Pérez Brignoli y Baires Martínez (2001: 151) señalan que, previamente a la década de 1980, lo que antes era un juego incesante de “voz” y

---

<sup>4</sup> Para el año 2017 el total de hogares en extrema pobreza era de 86 663 (PEN-CONARE, 2018: 31)

“lealtad” entre los partidos políticos y la sociedad civil que oscilaba entre el consenso y el conflicto, ahora se ha convertido en un monólogo de la élite política consigo misma. Esto ha traído por consecuencia que exista un aumento en las tensiones sociales, ya que la mayoría de los habitantes del país se sienten frustrados (Pérez y Baires, 2001: 149).

Estas condiciones se agravaron tras la aprobación vía referéndum del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC), el cual fue promocionado por el gobierno y sectores afines como la vía privilegiada para generar un mayor crecimiento económico. Sin embargo, a 11 años de aprobado el TLC se perciben más efectos negativos que positivos, por ejemplo, mayor subempleo y precarización del empleo.

A partir de lo anterior surge la inquietud por explorar con más detalle el efecto de estas reformas en la percepción que la ciudadanía tiene de la democracia, ya que al momento de realizar la investigación no había estudios académicos empíricos que analizaran cualitativamente esta problemática sobre, por un lado, cómo las reformas neoliberales han incidido en el apoyo al régimen democrático y, por otro, sobre cuáles son las demandas que este debería cumplir para ser legitimado y apoyado. Para ello se realizó un análisis de la idea que de la democracia poseen los y las costarricenses en la actualidad, con base en seis grupos de discusión<sup>5</sup> con ciudadanos y ciudadanas costarricenses, a los que se les aplicó una guía de discusión con preguntas generadoras.

Esta aproximación se sustenta en dos grandes supuestos: el primero se desprende del planteamiento de Reinhart Koselleck (1993: 118) de que cada concepto establece horizontes de acción determinados, así como límites a la experiencia posible

---

<sup>5</sup> La investigación realizada fue de corte cualitativo y utilizó como técnica metodológica el enfoque del Análisis Crítico del Discurso (ACD). En todo momento se buscó garantizar que existiera participación equitativa de hombres y mujeres en cada grupo focal. Los criterios de inclusión para la participación fueron tener 18 años o más y ser ciudadanos costarricenses con un mínimo de diez años de vivir en el país. En un primer momento, se estipuló que cada grupo contara con un mínimo de seis personas y máximo de doce, sin embargo, este criterio y el de la participación equitativa no siempre se cumplió. Los grupos se distribuyeron de la siguiente manera: 1) Dos con ciudadanos y ciudadanas que fueran parte de algún partido político de alcance nacional. Se escogió al Partido Liberación Nacional (PLN) y al Frente Amplio (FA), porque en el momento de recolección de la información lideraban las encuestas de intención de voto para elecciones presidenciales. 2) Dos con ciudadanos y ciudadanas que colaboraran en Asociaciones de Desarrollo a nivel municipal. Específicamente, la Asociación de Desarrollo de Hatillo (urbana), y la Asociación de Desarrollo de La Guaria (rural). 3) Dos con ciudadanos y ciudadanas que formaran parte de movimientos sociales y que no tuvieran ninguna pertenencia a partidos políticos o instituciones locales. Se escogió a la Comunidad Indígena Maleku (rural) y al Colectivo Autónomo Anarquista (urbano).

y para la teoría concebible; el segundo sostiene que la forma en que entendemos un concepto se expresa en lo discursivo. Estas ideas serán ampliadas a continuación.

## Prolegómenos teórico-conceptuales

Para abordar el tema en cuestión, se asumieron los siguientes supuestos teóricos. Primero, que la democracia actúa como algo que se inserta en toda la vida y en todo el funcionamiento de una comunidad nacional. De acuerdo con Macpherson (1981: 16), cada sistema político conlleva un modelo de ser humano y uno de sociedad que se expresan en la práctica material, de manera que lo que la gente cree acerca de un sistema político no es algo ajeno a este, sino que forma parte de él. Por tanto, el cómo los y las ciudadanas perciben la democracia está relacionado con cómo están percibiendo a la sociedad y a sí mismos. Segundo, siguiendo a la escuela alemana de historia conceptual, se parte de que un concepto como el de democracia tiene implicaciones directas en el accionar político, limitando o ampliando la esfera de participación de la ciudadanía de acuerdo con cómo aquella se defina y cómo estos perciban su importancia. Los conceptos se entienden como registro de la realidad, en consecuencia, pueden ser factores de cambio de la propia realidad, con lo cual se establece el horizonte de experiencia posible, así como los límites de esta (Villacañas y Oncina, 1997: 21). Tercero, relacionado con el supuesto anterior, se establece que los conceptos sociales y políticos presentan en sí mismos una pretensión de generalidad y son siempre polisémicos (Koselleck, 1993: 116).

En ese sentido, se entiende la democracia como un concepto polisémico, lo que implica asumir su condición de significante vacío, el cual puede ser llenado por contenidos de acuerdo con la interpretación que cada grupo de actores realice sobre el mismo. Esto quiere decir, según Schmitt (1990: 60), que los conceptos son *polémicos* y generan antagonismos que crean condiciones de conflicto político. En otras palabras, la forma en cómo se perciba la democracia puede tener efectos en la generación de conflictos, ya que pueden existir posturas divergentes o convergentes, dependiendo de cuáles contenidos le son asignados por los actores. En el caso del descontento social en Costa Rica, se podría suponer que los actores que demandan una mejoría en términos de políticas sociales y económicas destinadas a mejorar el bienestar humano estarían dotando de un objetivo social a ese significante vacío que es el concepto de democracia.

Por lo tanto, para comprender este fenómeno, no basta con interrogar cuáles serían las demandas que se realizan a la democracia, ni tampoco es suficiente cuestionar los alcances del neoliberalismo, sino cómo ambos, democracia y neoliberalismo,

se expresan en el discurso y generan un sentido, entendiendo el discurso como una configuración significativa que incluye acciones lingüísticas y extralingüísticas, que es constitutiva de lo social y que posee un carácter relacional, diferencial, abierto, incompleto y precario, que expresa un orden social permanentemente amenazado por el conflicto y la negatividad (Torfing, 2004: 16). De esta manera, el discurso no solo es influenciado por el contexto, sino que actúa como una forma o expresión que construye contextos (Titscher *et al.*, 2000: 156), en otras palabras, dota de sentido.<sup>6</sup> Esta transmisión de sentido puede ser interpretada como transmisión de contenidos hegemónicos. Así, sigo la línea inaugurada por mi trabajo previo acerca de la construcción del mito<sup>7</sup> democrático costarricense en períodos de conflicto político, en el cual concluyo que la fabricación de la noción de democracia en Costa Rica está atravesada por un planteamiento ideológico nacional que actúa como un modelo de identificación imaginaria y simbólica que tiene por resultado que los actores en conflicto apelen al mito como un mecanismo privilegiado para obtener legitimidad (Álvarez, 2011: 237). Este mito asocia el *ser costarricense* con una definición de democracia que respeta los principios liberales y los procedimientos —democracia liberal-procedimental—, con lo cual los actores en conflicto condenan cualquier

---

<sup>6</sup> Para efectos del análisis de la información, se tomó en consideración la estrategia argumentativa que utilizaron los participantes en el estudio a través de las siguientes categorías de argumentación: premisas y argumentos. En la categoría de premisas, se tomó en cuenta el uso de presunciones y valores. Las presunciones gozan de valor universal porque están vinculadas a lo “normativo”, lo normal, mientras que los valores se utilizan con el propósito de generar adhesión de grupos particulares (Del Caño, 1999: 148-149). En la categoría de argumentos, se analizaron los siguientes tipos: los que son hechos que ilustran y apoyan una generalización (Del Caño, 1999: 150) y los causales, que relacionan un hecho con una causa o un hecho con una consecuencia (Del Caño, 1999: 153). Así, se pretende establecer cuál es el exterior constitutivo del discurso, la lucha por el establecimiento de relaciones causales que naturalicen la visión de mundo particular de cada uno de los actores sociales, la construcción de cadenas de equivalencias y el uso del pasado y el futuro como insumo argumentativo. En todo momento se concibió al grupo como un conjunto de individuos que expresan su opinión en un espacio compartido, por lo que cualquier enunciado que no fue rebatido se tomó como expresión del grupo en su totalidad. Esto se sustenta a partir del marco de la psicología social, en la cual se define al portavoz como aquella persona que en un momento determinado enuncia algo que ha estado latente o implícito en el grupo. El portavoz es el vehículo de la idea emergente que está operando dentro del grupo (Pichon-Rivière, 1978: 7).

<sup>7</sup> Este mito, que adquiere condición de hegemonía (Gramsci, 1970: 290; 1975: 165-166), se entiende siguiendo la línea de interpretación de Barthes (1980: 222), quien plantea que el mito no es una mentira ni una confesión, sino que es una inflexión de sentido, lo deforma. Por lo tanto, el mito antes que politizar *despolitiza*, ya que fijaría el sentido y no permitiría que haya acción (Barthes, 1980: 239).

práctica que se salga de este esquema por considerarla “violenta” y, por ende, “anti-costarricense” (Álvarez, 2011: 238-246).

Por tanto, una cosa es la definición que aparece en los textos académicos de democracia y otra es cómo el ciudadano le otorga sentido a la democracia y a sus prácticas. Lo mismo aplica para el concepto de neoliberalismo,<sup>8</sup> una cosa es trazar la ruta crítica de su emergencia y el por qué resultó ser un modelo económico privilegiado posterior a la crisis de la década de 1970, y otra es cómo se perciben las reformas al Estado y los efectos económicos de estas por parte de la ciudadanía.

## Concepto de democracia

Para definir la democracia los y las participantes utilizaron premisas mayores, específicamente presunciones y valores. Las primeras remiten a lo “normal”, aquello que normativamente se instala como parte del sentido común —que responde a un contexto—; los segundos generan cohesión grupal y expresan cuáles son los encadenamientos valorativos que sostienen su idea de democracia. Las presunciones pueden ser tomadas como punto de partida de una argumentación, aunque el grado de verosimilitud de sus enunciados puede ser sometido a juicio (Del Caño, 1999: 148).

Así, los contenidos que mencionaron los y las participantes difieren en la forma en cómo conceptualizan la democracia, lo cual puede explicarse con base en los diferentes contextos —históricos, políticos y sociales— que rodean a estas agrupaciones. Sin embargo, no quiere decir que presenten nociones completamente opuestas acerca de la democracia, sino que, como plantea Rancière (2007: 8-9), lo que se produce es un *desacuerdo (méésentente)*: un tipo específico de situación de habla en la cual uno de los interlocutores entiende y a la vez no entiende lo que dice el otro. En otras palabras, el desacuerdo no tiene que ver con que un sujeto diga blanco y el otro negro, sino que ambos al decir blanco poseen una definición diferente de blancura. En el caso del concepto de democracia, la forma en cómo la entienden está íntimamente asociada a la idea de participación, pero esta difiere

---

<sup>8</sup> Se tomará como definición de neoliberalismo la propuesta por David Harvey (2007: 8): “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas”.



entre los distintos grupos, ya que para unos la participación se realiza vía electoral mientras que otros prefieren un involucramiento más “directo”.

### **De la participación electoral a la participación popular**

Las presunciones, tal como se ha planteado, son premisas que gozan de valor universal porque están vinculadas a lo “normativo”, a lo normal (Del Caño, 1999: 148). En el caso de la pregunta sobre la definición de democracia, se puede observar que los y las participantes respondieron con base en lo que consideran su “normalidad”. Para los y las militantes del Partido Liberación Nacional (PLN), la democracia consiste en participar de la toma de decisiones, en cualquier grupo o país, y se articula a través de la posibilidad de decidir a través del respeto al principio de la mayoría, con lo cual retoman la idea de que la democracia se rige por procedimientos destinados a la toma de decisiones mediante algún tipo de mecanismo de elección:

Berta:<sup>9</sup> [...] yo creo que la democracia es la participación en la toma de decisiones en cualquier grupo o país (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

Gonzalo: Poder de decidir según la opinión de la mayoría (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

Marco: Para mí es una libertad con límites y obligaciones porque en ese encerramos el derecho a poder elegir a quienes queramos (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

En lo anterior se observa cómo la participación se piensa en términos electorales, con lo cual se reduce la ciudadanía a la condición de “votante”, que “participa” de la democracia a través de este ejercicio puntual.

Mientras tanto, los y las militantes del partido Frente Amplio (FA) amplían la definición de democracia, asociando a la participación, la organización y el debate ideológico. Esta presunción de que la participación ciudadana necesita ser organizada y con un objetivo ideológico está relacionada con el contexto de emergencia de este partido y con el tipo de organización que pretende generar: crear niveles de participación que trasciendan las campañas electorales. Por lo tanto, la necesidad de “ideologizar” el debate acerca de la democracia puede ser interpretada como

---

<sup>9</sup> En aras de mantener la confidencialidad y el anonimato de las personas participantes, los nombres que aparecen a continuación son seudónimos.

una expresión de descontento, como un señalamiento de los límites de un modelo de democracia que consideran no está contemplando la discusión acerca del futuro político, económico y social del país. De esta manera, al utilizar un concepto de participación más amplio, que incorpora procesos de organización y debate más allá del ámbito electoral, hace posible que puedan pensarla como participación “popular”, aunque esta se mantiene como una que delega el poder:

Jessica: [...] participación ciudadana, [...] organización y debate, [...] debate ideológico (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Carlos: Poder de los ciudadanos... delegado, o sea, que se delega y que da legitimidad (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Luis: Yo puse participación, organización popular, igualdad y solidaridad (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Por otro lado, las personas que participan en la Asociación de Desarrollo de Hatillo (ADH), al igual que los militantes del PLN, parten del supuesto de que la democracia es un sistema político en el que el gobierno y los derechos son elegidos por el pueblo.

Sofía: Yo puse que democracia es lo que tenemos, que es lo mejor que tenemos en nuestro país, podemos elegir a nuestro presidente y todos nuestros derechos (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

Juan: Sistema político donde el gobierno es elegido por el pueblo (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

Esta misma suposición es utilizada por los miembros de la Asociación de Desarrollo de La Guaria (ADG), en la cual la participación se asocia con la elección del gobierno y el ejercicio del voto:

Eduardo: Bueno, yo entiendo por democracia, [...] la participación directa del pueblo en la toma de decisión del gobierno, cuando el pueblo decide quién lo va a gobernar (comunicación personal, 10 de febrero de 2014).

Rafael: Yo pienso que solo el hecho de tener derecho de ir a votar, que en otros países no lo tienen, eso es la palabra democracia (comunicación personal, 10 de febrero de 2014).

Como se puede observar, nuevamente emergen las múltiples interpretaciones que tiene el concepto de participación. En este caso, Eduardo plantea que la “participación directa” es igual al ejercicio del sufragio, noción que podría ser calificada por otros sectores como una participación “reducida” o limitada, tal como se aprecia en las suposiciones de los y las militantes del FA. Además, aparece el punto de comparación con otros países, donde el “derecho al voto” no está garantizado, condición que parece ser suficiente para calificar un gobierno como democrático.

Por su parte, las personas de la Comunidad Indígena Maleku (CIM) tomaron como supuesto que en un gobierno democrático existen derechos, que incluyen la posibilidad de defenderse, el derecho a la salud, los derechos de la niñez. A diferencia de los otros grupos, en los cuales al menos se menciona la participación, este se enfocó en definir la democracia con base en el marco de respeto hacia las libertades civiles y políticas devenidas del liberalismo político:

Marcela: Bueno yo pienso o opino, que la democracia es donde haya libertad, donde todos tengamos derecho defendernos [*sic*], en muchos puntos, no solo, digamos, el derecho a la salud, a la niñez y todo eso, abarca todos, entonces por eso es bueno, entonces eso era mi opinión, que la democracia es, o sea libre, que podemos expresar lo que sentimos (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Natalia: [...] prácticamente eso es lo que entiendo igual verdad, es la libertad que uno tiene para hablar, para decidir y saber lo que uno quiere, lo que es bueno para uno (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Las respuestas se relacionan con la percepción que tienen estas personas indígenas de su participación en el Estado, al que observan como distante y discriminador, como un ente que no los “toma en cuenta”. Sin embargo, poseen una imagen positiva de la democracia como aquella que sostiene una institucionalidad de derechos y libertades, con lo cual la democracia como régimen no se cuestiona del todo, sino solo algunas de sus prácticas.

La situación cambia cuando se consultó a los miembros del Colectivo Autónomo Anarquista (CAA) sobre su percepción acerca de la democracia. Si bien Celia y Lorena lograron argumentar que la democracia es el poder del pueblo, la mayoría de los y las participantes la definió negativamente porque consideran que ha servido para perpetuar condiciones de dominación y legitimar un sistema con el cual no se identifican:

Lorena: Yo, digamos, lo que yo entiendo por democracia, y que tal vez no es lo que está plasmado en la realidad, es digamos la toma de decisiones de todo el pueblo (comunicación personal, 22 de enero, 2014).

Celia: Es el poder del pueblo (comunicación personal, 22 de enero, 2014).

Pedro: Mi percepción de democracia ahorita es estafa, centralismo y negocio, eso es lo único (comunicación personal, 22 de enero, 2014).

Augusto: Para mí [...] dentro de lo que se ha dado desde hace mucho tiempo para ir ocultando la verdad, para ir lavándole la cabeza a las personas desde hace mucho tiempo (comunicación personal, 22 de enero, 2014).

Esta percepción negativa se puede interpretar a partir de la posición ideológica que este grupo sostiene, en la cual la democracia aparece como una forma de gobierno que no refleja las demandas sociales ni las necesidades de la población. Sin embargo, la forma en cómo realizan esta oposición sugiere que existiría una forma “verdadera” de democracia frente a una “desviada”, la cual consideran es la que se aplica en Costa Rica. Ahora bien, esta forma “verdadera” define la participación como directa, con lo cual emerge de nuevo el desacuerdo entre los distintos grupos para determinar qué es la participación democrática.

Si se toman en cuenta las respuestas de todos los y las participantes, lo que salta a la vista es la aparición de un *continuum* en el que la participación democrática circula entre dos extremos: la electoral, destinada a la toma de decisión a través del criterio de mayoría de los gobernantes, y la participación directa del pueblo en la democracia. Más cercanos a la idea de participación electoral se encuentran los militantes del PLN y los miembros de las Asociaciones de Desarrollo, mientras que los militantes del FA estarían en un punto intermedio, en el cual no descartan la participación electoral pero sostienen la necesidad de una organización popular que trascienda ese espacio. En el extremo de la participación directa se encuentran los miembros del CAA quienes, al realizar la oposición entre “verdadera/falsa” democracia, parecen sugerir la necesidad de otro tipo de procedimientos o de mecanismos para que el pueblo pueda ejercer su poder. Por otro lado, los miembros de la etnia indígena maleku no visibilizan, al menos en la definición de democracia, la participación como un componente de la misma, aunque su percepción sigue siendo positiva.

Esta primera aproximación de la idea de democracia confirma estudios previos acerca de la presencia de un discurso hegemónico en Costa Rica que observa en la participación electoral uno de los puntos clave para la legitimidad de la misma (Álvarez, 2011). Si retomamos la definición de Gramsci (1970: 290; 1975: 165-166) de hegemonía —una solución de compromiso entre la sociedad política y civil que se inserta más allá del plano coercitivo y que se instala en el plano político y cultural como un contenido ético del Estado— para este caso, la participación electoral parece ocupar ese lugar, ya que al menos en la mayoría de los grupos, esta se observa como aquello que legitima la democracia. Sin embargo, como cualquier contenido hegemónico, presenta fracturas que se expresan en los discursos de la CIM y del CAA, en los cuales la dimensión de la participación se encuentra ausente o “desviada” con respecto a un ideal. Este carácter hegemónico se refleja con mayor contundencia al momento de analizar a qué valores apelan los y las participantes de los grupos cuando definen la democracia.

### Libertad e igualdad jurídica

En un trabajo previo señalé que la democracia liberal-procedimental, aquella que se generó a finales del siglo XIX producto de la amalgama entre la democracia y el liberalismo político, tuvo como resultado que el valor de la igualdad, presente en las definiciones clásicas de la democracia que privilegiaban lo *colectivo*, entrara en conflicto con esta visión moderna que privilegia el *individualismo* y la *libertad* como valores centrales (Álvarez, 2013: 66). Esta asociación entre democracia y liberalismo, que para algunos es un resultado “natural” (Bobbio, 2006: 39), tuvo por consecuencia un reacomodo de la jerarquía de valores asociados a esta, con lo cual la igualdad en tanto valor central perdió terreno frente a las libertades civiles y políticas.

Este encadenamiento valorativo se observa en cómo los y las participantes de cinco de los grupos de discusión utilizaron los valores para sustentar su definición de democracia. En el caso de los militantes del PLN, aparece la libertad como un valor central:

Marco: Para mí es una libertad con límites y obligaciones porque en ese encerramos el derecho a poder elegir a quienes queramos (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

En este caso, la libertad se circunscribe a la posibilidad de elegir a los gobernantes, lo que responde a una definición de democracia liberal-procedimental, en la cual se privilegia en todo momento el respeto a las libertades, derechos y procedimientos incluidos en la definición del régimen (Álvarez, 2013: 66). Sin embargo, esta libertad aparece limitada a las obligaciones contraídas con el Estado, aclaración

que permite comprender cómo la libertad no actúa como un valor absoluto, sino que, tal como lo plantea Foucault (2007: 61, 83), responde a una relación entre gobernantes y gobernados. De esta manera, los usos de la libertad son objeto de juicio dependiendo de la posición en la cual se encuentren sus enunciadores. Por ejemplo, Nelson de la ADG ubicó como valor central de la democracia la libertad de elección:

Nelson: Yo también pienso que es poder elegir libremente, bajo mi propio criterio, quién nos gobierna de las municipalidades y para presidente (comunicación personal, 10 de febrero de 2014).

Por su parte, el valor de la libertad apareció en la ADH, pero referida específicamente a la libertad de expresión, valor que igualan a la definición de democracia:

Marta: Yo puse que democracia es la libertad de expresión (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

En el caso de los y las malekus, la libertad aparece como una esfera más amplia, que no solo incluye la libertad de expresión o el uso de la autonomía individual, sino la posibilidad de defensa:

Marcela: Bueno yo pienso u opino, que la democracia es donde haya libertad, donde todos tengamos derecho a defendernos, en muchos puntos, no solo, digamos, el derecho a la salud, a la niñez y todo eso, abarca todos, entonces por eso es bueno, entonces eso era mi opinión, que la democracia es, o sea libre, que podemos expresar lo que sentimos (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Natalia: [...] prácticamente eso es lo que entiendo igual verdad [sic], es la libertad que uno tiene para hablar para decidir y saber lo que uno quiere, lo que es bueno para uno (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Esta constante referencia a la libertad como aquello que define a la democracia dirige la mirada hacia la influencia que ha tenido el liberalismo político en la reconfiguración de este concepto, ya que pareciera ser que se confunde la democracia con el liberalismo político, expresando así lo profundamente instalada que está la unión entre ambas formas de pensamiento en el imaginario social. Esto permite suponer que implícitamente los y las participantes reconocen que existe una igualdad jurídica, devenida de la aplicación de principios liberales que permiten que puedan expresarse, defenderse y pensar con autonomía con respecto al Estado.

De esta manera, lo que se está percibiendo es que ubican la democracia como el único régimen que puede garantizar estas libertades. Sin embargo, esta centralidad de la libertad como valor democrático contiene limitaciones, ya que la percepción de esta cambiará dependiendo del contexto y su uso.

Con respecto a las otras dos agrupaciones, solamente los militantes del FA mencionaron valores asociados a la democracia, mientras que los miembros del CAA no señalaron ninguno.

No obstante, tal como se observó en el uso de las presunciones, los militantes del FA logran articular un concepto de democracia más amplio que los otros grupos consultados, asociando valores como igualdad y solidaridad al referirse a la democracia, lo cual se puede interpretar como muestra de ese descontento mencionado anteriormente:

Luis: Yo puse participación, organización popular, igualdad y solidaridad (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

A pesar de que cuatro de los seis grupos consultados valoró positivamente la democracia, cuando se pregunta acerca de los cambios que han sucedido en los últimos años hay manifestaciones evidentes de descontento. Esto puede estar relacionado con la construcción del *mito democrático* y la forma en cómo este permea la interpretación de los sucesos históricos, principalmente los posteriores a la guerra civil de 1948, que dieron lugar a un Estado benefactor o interventor que aumentó los niveles de vida de las clases medias y bajas, reforzando la noción de la *excepcionalidad* costarricense (Álvarez, 2011: 117). En ese sentido, los efectos sociales y económicos de la aplicación de medidas neoliberales parecen estar erosionando la estabilidad del apoyo al régimen y cómo el mito opera para sostenerlo.

## Una democracia debilitada

Las suposiciones que los participantes tienen cambian radicalmente de acuerdo con su lugar de enunciación. A diferencia de la mayoría de los grupos consultados, los militantes del PLN señalan que la democracia ha mejorado con respecto al pasado. Esto puede deberse a varias razones, la primera, la condición de ser el partido oficial durante los últimos ocho años;<sup>10</sup> la segunda, relacionada con la anterior, que

---

<sup>10</sup> Al momento de realizar esta investigación, estábamos al final del segundo periodo consecutivo

desde la guerra civil de 1948 el PLN ha gobernado en nueve ocasiones —frente a seis gobiernos de otros partidos—, con lo cual lo que los y las participantes manifiestan es una asociación entre los logros del PLN y la construcción del país. De acuerdo con ellos la democracia, definida como el poder de la toma de decisiones por la mayoría bajo condiciones de libertad, se mantiene constante en el tiempo, mostrando mejoría en el acceso a la información y en el uso de los derechos y deberes.

Además, frente a cambios observados durante los últimos años, particularmente con respecto a la expresión popular durante los períodos electorales, que muestra una disminución en el uso de símbolos externos —banderas—, los y las participantes observan en esto un aumento de la madurez política:

Gonzalo: Yo sí parto del 48 en adelante. Partiendo del principio de que democracia es el poder de tomar decisiones según la mayoría, eso nunca ha cambiado, ¿qué es lo que ha cambiado? Que ahora tenemos más interacción con medios, hay más medios de comunicación, tenemos Internet [...] por ejemplo hace 30 años era muy dado estar embanderados todos los cantones, que estemos todos con banderas y ahora ya no tanto, eso no es que no se dé democracia, democracia es la toma de decisiones, eso es simplemente cómo demostrar su posición política. Eso es muy distinto a la toma de decisiones (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

María: Posiblemente es que hemos madurado, verdad [...]. Pero la realidad es que yo pienso que no es apatía, yo creo que hay una madurez política que el país está enseñando y posiblemente la próxima campaña ni signos externos ni esas cosas vamos a tener. Pero yo sí pienso que la democracia del país ha evolucionado para bien; primero está consolidada... los hombres y las mujeres que conformamos este pueblo tenemos claro cuáles son nuestros derechos y nuestros deberes. [...] Y creo que en ese sentido, sí, sí ha mejorado, sobre todo con respecto en comparación a democracias de Latinoamérica, verdad, que eso también uno no puede dejarlo de ver como referente (comunicación personal, 21 de enero de 2014).

Al igual que en la ADG, aparece el punto de comparación con otros países de la región. Esto se encuentra anclado en esa construcción del mito democrático que señala la condición de excepcionalidad frente a países de la zona (Álvarez, 2011: 19-20, 35; Quesada, 1992: 195-196), la nación que sostiene un gobierno democrático frente a aquellas que no lo poseen.

---

de gobierno del PLN (Óscar Arias [2006-2010], Laura Chinchilla [2010-2014]).



Sin embargo, esta percepción es minoritaria con respecto a lo señalado por los otros grupos consultados. En el caso de los militantes del FA, en concordancia con una concepción de democracia que desborda los marcos del modelo electoral, las personas consultadas expresaron su preocupación por cómo se ha desarrollado la noción de participación; perciben que la democracia ha cambiado, debilitándose sustancialmente. En primer lugar, encuentran que se han reducido los canales de participación, principalmente a través de lo que consideran es un aumento en la represión del Estado:<sup>11</sup>

Fernando: ¿Como la concepción de democracia? Sí, para mí ha cambiado sustancialmente y tampoco es como que en la actualidad haya solo una [...] las condiciones de la democracia se han deteriorado en la historia, verdad, por ejemplo la participación popular dentro de la democracia que se hacía sobre todo en manifestaciones callejeras cada vez es más reprimida por el Estado [sic] o por los gobiernos que administran el Estado (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

En segundo lugar, la forma en que se percibe la participación es a través de una oposición. Hay una participación “manipulada”, frente a la cual habría una participación “verdadera”. Para explicar participación “manipulada”, los militantes del FA recurren a señalar posibles culpables, responsabilizando a élites de poder o grupos “hegemónicos” que estarían detrás del debilitamiento de la democracia:

Jessica: [...] que actualmente puede darse en América Latina, en algunos países, como una fachada de algunos, este, algunas élites de poder que han tomado digamos, el Poder

---

<sup>11</sup> Esta afirmación no se sostiene cuando se analizan los datos reportados por parte de medios de comunicación y recuperados por la base de datos de acciones colectivas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y por el Programa del Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). De acuerdo con datos recopilados para otra investigación en curso, para el período 1997-2010 no hay evidencia de utilización de medidas coercitivas o represivas por parte del Estado en 93 % de los registros, mientras que en 7 % de los casos la forma de represión más común es la presencia policial, seguida del uso de la fuerza policial y la aprehensión de actores, con lo cual el empleo de otras medidas más represivas es muy escaso (Ramírez, 2011: 3). Sin embargo, esto no quiere decir que la percepción de la represión esté ausente, sino que se requeriría una investigación a profundidad que permita comprender por qué esta percepción existe en ciertos sectores de la población y el impacto que esto tiene en su accionar político. Por otro lado, lo que no perciben es que la respuesta más frecuente por parte del Estado es la no-respuesta a las demandas, con lo cual su estrategia parece ser la de invisibilizar sectores antes que reprimirlos (Álvarez, 2015).

Ejecutivo [...] en el mayor de los casos y propagan sus ideas y nos hacen creer que tenemos cierta participación ciudadana (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Lina: [...] se ve la participación como una manipulación, que digamos, ciertamente hay cada vez como más deseos de los ciudadanos de participar y de ser como, de ser parte de, que se les tome en cuenta en las decisiones. Sin embargo mucho pasa [...] por una *participación* digamos, por una participación manipulada (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Luis: [...] de verdad que hay detrás de la democracia actual, hay grupos hegemónicos, de una u otra índole, pueden ser transnacionales, nacionales, mundiales que sí están detrás, sin duda, de ese debilitamiento de la democracia como concepto en sí del pueblo, de poder para el pueblo y para el bienestar de las mayorías y sí es para unos pocos, digamos, eso sí ha sido así (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Para los militantes del FA la suposición es que el debilitamiento de la democracia ha ocurrido por la acción de otros agentes —grupos hegemónicos—, que han obstaculizado esa participación no manipulada. Si se recupera la definición de Gramsci (1975: 165-166; 1970: 290) de hegemonía —una solución de compromiso entre la sociedad civil y política—, en este caso se observa una ruptura en la interpretación de ese discurso hegemónico, ya que al señalar como culpables de ese proceso a los otros hay un intento por desplazar ese “acuerdo” entre ambos sectores. Sin embargo, todavía no logran articular cuál ha sido el nivel de participación que ha tenido la sociedad civil en este discurso hegemónico, ya que tampoco se puede pensar solamente lo anterior como resultado de una configuración ideológica determinada por los “grupos de poder”, sino que implica una dimensión organizacional que incluye instituciones y aparatos, prácticas materiales de lucha ideológica, cultural y política (Portantiero, 1987: 150-151). Es decir, en este punto se observa cómo se les atribuye a otros la culpa por lo que califican como un debilitamiento de la democracia sin plantearse su participación en ello, con lo cual se estaría trazando una frontera entre los culpables del debacle democrático y aquellos que pretenderían revertir esta situación. Esto puede deberse al incremento en la polarización del país, proceso que se había observado incipientemente durante las protestas asociadas a la aprobación de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado (conocida como “Combo del ICE”) en 2000 y, con más fuerza, luego del referéndum en 2007 sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés). Tal como planteé en una investigación previa (Álvarez, 2011: 187, 215, 234), durante estos

períodos de conflicto político se comenzaron a identificar como *enemigos* sectores del gobierno que actuaron junto con “grandes transnacionales y empresas privadas” en la aplicación de reformas neoliberales. En este caso ya no solo se señala a estos sectores como los culpables de la aplicación de medidas macroeconómicas, sino que se les observa como responsables de la afectación que ha sufrido la democracia en los últimos años.

Frente a lo anterior, no solo se denuncia una participación que se considera que no es verdadera, ya que responde a los mandatos de “élites de poder” o “grupos hegemónicos”, sino que se tiene como supuesto que la noción de participación necesita expandirse fuera del ámbito electoral, ampliando un modelo democrático participativo a todas las áreas de la vida:

Pablo: Pero que sí democracia es, o las instituciones democráticas sí son otro montón de cosas verdad, o sea, los medios de comunicación son instituciones democratizadoras o deberían serlo, la Caja Costarricense del Seguro Social [...] es una institución democratizadora. Digamos ahí, o sea, en realidad todos los aspectos de la vida podrían ser instituciones democratizadoras. Ahora yo creo que ahorita se está reduciendo [...] digamos el lugar donde podés llegar y expresar y ejecutar tu voluntad son cada vez menores, cada vez más reducido a una cuestión más simbólica de que votás, te tardas dos minutos votando cada cuatro años y a eso es a lo que los medios de comunicación, los aparatos ideológicos, el Ministerio de Educación, el discurso oficial y todo el entramado ideológico le llaman democracia, verdad, a esos dos minutos que te dan para decir quién es el que va a aparecer en los actos protocolarios en un determinado período de tiempo (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Jessica: La gente no entiende cuál es el valor de una institución como el Banco Central, la incidencia que tienen sus decisiones sobre su vida cotidiana, y entonces de ahí empieza a construirse todo esto que yo te decía ahora de la fachada, verdad, de que nosotros creemos que participamos, nosotros creemos que mediante ellos se van a tomar las decisiones que a nosotros nos gustaría que se tomen para que funcione el país, pero realmente hay espacios que nos dejan vacíos, que no nos dicen que están ahí, entonces es un poco, digamos, por dónde va para mí (comunicación personal, 15 de enero de 2014).

Esta insistencia en la apertura de la democracia hacia otras formas de participación popular está relacionada con uno de los valores centrales señalados por este grupo: la igualdad. Por eso pueden contemplar otras instituciones y otros ámbitos de la vida como *potencialmente* democratizadores. Ahora bien, como se planteó en el apartado anterior, esta concepción de la democracia responde al contexto de emer-

gencia del FA como partido y a los sectores a los cuales va dirigido, situación que no se cumple en los otros grupos consultados, que si bien coinciden en señalar que existe una disminución o un debilitamiento en la calidad democrática del régimen, utilizan distintas premisas para sostener lo anterior.

En el caso de los participantes de la ADH, al inicio la opinión estuvo dividida. Si bien Alejandra y Juan reconocen que la situación económica se ha deteriorado, afirman que la economía nada tiene que ver con la democracia, ya que al identificar democracia con liberalismo político, no observan que haya existido un deterioro significativo. Por otro lado, hubo otros miembros en el grupo que señalaron desde el inicio que la democracia ha empeorado.

Alejandra: Yo lo que quiero decir es una cosa [...], la parte económica es una cosa y la democracia, el sistema democrático del país es otra, yo creo que para nadie en este momento es un secreto que el mundo está pasando por una crisis económica desde el año 99 [...] Pero de allí en fuera tenemos en la democracia el derecho libre de movernos por todo el país donde queramos [...] usted tiene derecho a escoger la escuela que quiera, tiene derecho a ir a cualquier parte, usted tiene derecho a vestirse como usted quiera, tiene derecho a un montón de cosas que no tiene derecho en otros países (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

Juan: Fuera de todo eso yo pienso que lo que tenemos es una democracia electoral, entonces ahí sí yo creo que anda bien el asunto, velar porque haya lo menos posible de fraude, es una democracia que te dan el gusto de votar por quien vos querés, al menos el 2 de febrero todos somos iguales, por ahí siento que sí (comunicación personal, 22 de enero, 2014).

Por su parte, los miembros de la ADG señalaron que la democracia está peor que antes, desde la suposición de la pérdida del sentido de lo que significa la democracia y el efecto que esto tiene en la participación del pueblo:

Eduardo: Vea a nivel organizativo por supuesto está mejor ahora que antes por todos los avances tecnológicos y todo lo demás. Pero a nivel de cumplimiento así de lo que significa democracia, lo que representa democracia [...] el sentido de la democracia de parte de [...] de los políticos, se les olvida que la democracia es la participación del pueblo (comunicación personal, 10 de febrero de 2014).

Nuevamente emerge la frontera entre quienes son los responsables del declive de la democracia y el pueblo, que se identifica como dañado por parte de los

primeros. Esta misma percepción se articula en las suposiciones de los miembros de la Comunidad Indígena Maleku que, a diferencia de los dos grupos anteriores, no logran percibir ni un solo rasgo positivo asociado a la democracia. Para este grupo la democracia está peor, se han perdido derechos y, además, la capacidad de reivindicarlos:

Marcela: Peor (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Diana: Va empeorando la cosa (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Natalia: No, ya no, se han perdido muchos puntos, muchas cosas, que tal vez es nuestros derechos y no, no sé, yo siento como que tal vez falta de unión para luchar eso, porque digamos si solo hay dos tres personas lucha por los derechos y los demás no apoyan no hay suficiente poder para eso [sic] (comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Esta percepción negativa hacia el estado de la democracia actual es a su vez compartida por los miembros del CAA, pero ellos observan en la democracia algo que nunca ha existido “verdaderamente”. Sin embargo, durante la sesión del grupo de discusión se les pidió que hicieran el ejercicio imaginativo de plantear si las condiciones, negativas en principio, han empeorado o no. Como se verá posteriormente, sí logran identificar acontecimientos que han incidido en un reforzamiento de esa concepción negativa de la democracia:

Pedro: Desde que se inició, yo digo así, es que desde que lo implementaron aquí, siempre ha sido como para ese objetivo, dominar a todo el pueblo, verdad, no ha sido como la participación colectiva, sino el dominio. Nunca se ha dado una verdadera democracia en ninguna parte (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

Julio: No solo eso, lo que es la democracia o la actitud partidaria, viene de los inicios de la parte después de la independencia, que nos llegó por carta y todo, el hecho de que viene por los mismos apellidos, todo, desde los mismos terratenientes que tenían todo desde un principio, hasta la fecha. Ha ido variando un poco de nombres o apellidos uno que otro que se mete ahí por ayudas o por dar plata, pero viene ahí, vine esa cadena, pero va a seguir, como se ve va a seguir (comunicación personal, 22 de enero de 2014).

En síntesis, las suposiciones de los y las participantes de los distintos grupos señalan varios puntos de interpretación. En primer lugar, a excepción de los militantes del PLN, existe una tendencia a observar un deterioro de la democracia. En

segundo lugar, existen grados de deterioro percibidos que dependen del uso de los valores asociados a la democracia. Los sectores que apelan a una mayor participación y mayor contenido de igualdad son los más críticos hacia el modelo de democracia liberal-procedimental. En tercer lugar, parece existir una tendencia a una radicalización de la polarización social en el país. Esto se había notado a través del análisis de tres conflictos políticos en un trabajo previo (Álvarez, 2011: 270, 279), en el cual se había constatado una escalada en la polarización entre sectores, ya que cada quien observa en el otro aquello que atenta contra la democracia. Esta condición, a siete años del último conflicto analizado, parece comprobarse. Los sectores consultados que observan una merma en la calidad de la democracia ponen como responsables a los otros, específicamente al gobierno y a sectores económicos.

En síntesis, al retomar las presunciones y argumentos utilizados por los distintos participantes, se pueden destacar tres grandes tendencias a nivel general. Primero, si en la actividad inicial cuatro de los seis grupos consultados valoraron positivamente la democracia, cuando se les pide que la evalúen con respecto al pasado y al presente, cinco de ellos lo hacen de forma negativa. Con ello se hace evidente que existe un claro descontento social hacia la forma que ha adquirido la democracia en los últimos años. Segundo, entre los grupos descontentos existen divergencias acerca del porqué del empeoramiento de la democracia. Lo interesante es que, a excepción de los militantes del FA y de una persona del grupo de la ADH, no se mencionan como razones de ello la aplicación de reformas neoliberales, a pesar de que sí se denuncian deterioros en los servicios de salud y de educación, corrupción, clientelismo y poca transparencia en la función pública. Esto parece reforzar la interpretación que realiza Raventós (2001: 376) acerca de las condiciones bajo las cuales se ha realizado el desplazamiento de un modelo de Estado de bienestar a un modelo neoliberal: a través de políticas elitistas y con escasa participación de grupos ciudadanos, lo cual generó grandes niveles de desconocimiento.

## **Del concepto a la acción. Los límites de la democracia liberal-procedimental**

Como se planteó al inicio, esta investigación se articuló alrededor de dos dimensiones: la primera, cuál es la noción de democracia que los costarricenses poseen en la actualidad, y la segunda, si dicha noción de democracia contempla demandas específicas en términos de desarrollo humano y bienestar general, es decir, cuáles son los contenidos que los costarricenses consultados consideran que debe de tener una democracia para ser legitimada por la población.

Con respecto al primer eje de análisis, si bien los grupos consultados no permiten realizar interpretaciones generales, sí posibilitan la visualización de tendencias de interpretación. En primer lugar, la mayoría de las personas consultadas posee una mínima noción de democracia, con la cual perciben este modelo político como aquel que protege libertades civiles y políticas básicas a través de un juego de procedimientos. Esta definición impacta en forma considerable sobre la manera en que articulan los alcances de la democracia y, por ende, sobre cuáles demandas pueden ser consideradas válidas. De esta manera, demandas que cuestionen el ordenamiento del Estado se perciben como amenazantes.

En segundo lugar, si bien las personas perciben impactos negativos en su bienestar producto de las reformas neoliberales, la identificación específica de las reformas no aparece de forma clara y distintiva. Solamente en los casos en los que se utiliza un concepto de democracia fuera de su vertiente liberal-procedimental se logra realizar una asociación más clara entre estas reformas y el impacto no solo en el bienestar humano, sino en la participación democrática.

En tercer lugar, el mito democrático sigue siendo efectivo como sostén del modelo de identificación política y de construcción de ciudadanía. Las constantes referencias al pasado como un tiempo mejor, al retorno de los valores, a ese tiempo idílico en el cual los políticos estaban más cerca de la ciudadanía, refuerzan esta interpretación. Esta construcción de sentido, que aparece en la mayoría de los grupos, incide en cómo evalúan la democracia actual y en qué contenidos debe tener esta para que provea bienestar. A excepción del CAA y, en menor medida, de los miembros del FA, ninguno de los grupos mencionó la posibilidad de una reconfiguración del orden político para cambiar o mejorar la situación actual, sino que los contenidos asociados a lo que debería de tener la democracia remiten a una añoranza por el Estado de bienestar que operó hasta la década de los ochenta del siglo pasado, o remiten a una visión conservadora de la sociedad —autoritarismo social—.

En síntesis, se puede concluir que si bien existen referencias que indican un descontento social contra el Estado y la aplicación de medidas macroeconómicas de corte neoliberal, la forma en que se realiza la asociación entre estas y la democracia no parece clara. Aparentemente, la ausencia de debate público ha tenido consecuencias negativas en la capacidad de la ciudadanía de informarse y defenderse frente a tales medidas, ya que solamente pueden identificar de forma vaga a sus responsables y el por qué de su aplicación —a excepción de los miembros del PLN, que observan en ellas la implementación de correctivos a las distorsiones económicas creadas en el pasado—. Por lo tanto, esta configuración impacta de forma considerable sobre la capacidad de los actores de realizar acciones políticas concretas orientadas a cambiar aquello que encuentran dañino para la sociedad.

## Epílogo

En el momento en que se hace la revisión editorial de este texto, Latinoamérica se encuentra en una grave encrucijada producto de la emergencia de movimientos de extrema derecha articulados con movimientos religiosos libres (MRE) neopentecostales. Esta conjunción responde a un amplio descontento social producido por el efecto recrudescido de las políticas neoliberales y la falta de satisfacción de demandas sociales y políticas complejas. Este escenario ha llevado a que Brasil haya elegido como presidente a un militar de extrema derecha, Jair Bolsonaro, quien se ha mostrado públicamente como defensor de la tortura, la discriminación y la militarización de la sociedad, entre otras cosas. En Costa Rica, a principios de año este descontento masivo llevó a un escenario electoral *impensable* entre un candidato neopentecostal —que abiertamente se pronunciaba en contra de los derechos de las minorías LGBTI y a favor del establecimiento de un Estado cristiano— y un candidato que se posicionó como un centro moderado de derecha, pero que ahora está impulsando una reforma fiscal profundamente regresiva. Este texto, visto a la luz del tiempo transcurrido, funciona como testimonio de una sociedad que no reconoce con claridad a los responsables de la crisis y que demanda un mejor funcionamiento de esta democracia. Frente a ello, la ausencia de soluciones concretas a estos fenómenos complejos ha tenido como consecuencia que emerjan propuestas de corte autoritario o totalitario, que se atisban en algunos comentarios que aparecen en este documento y que nos indican la importancia de estudiar las precondiciones de este retorno al fascismo en la región en aras de gestar una resistencia efectiva.

## Referencias

- Alfaro-Redondo, Ronald y Mitchell Seligson (2012). *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política*. Nashville: Vanderbilt University.
- Álvarez Garro, Laura (2011). *El mito democrático costarricense. La constitución de la práctica política en períodos de conflicto social*. México: FLACSO.
- Álvarez Garro, Laura (2013). *La democracia liberal-procedimental. Un análisis del concepto desde la teoría posfundacional*. Tesis de doctora en Humanidades con énfasis en Filosofía Moral y Política. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Álvarez Garro, Laura (2015). “El mito democrático costarricense y la invisibilización del conflicto”. En Luis Daniel Vázquez (coord.), *De la democracia liberal a la soberanía popular*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?orden&id\\_libro=1002&pageNum\\_rs\\_libros=0&totalRows\\_rs\\_libros=968](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?orden&id_libro=1002&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=968)



- Álvarez Garro, Laura (2018a). “Democracia y sus contraconceptos durante la década de 1950–1959 en Costa Rica”. En *Revista Diálogos*, núm. 19(1), pp. 15–46.
- Álvarez Garro, Laura (2018b). “Una ‘nueva armonía’: antagonismos políticos y conceptos–guía en la Costa Rica de 1950 a 1969”. En D. Díaz Arias y R. Viales Hurtado (coords.), *Historia global y circulación de saberes en Iberoamérica. Siglos XVI–XXI*. San José: CIHAC/UCR.
- Álvarez Garro, Laura (2019). “La ‘ideología costarricense’ y el espectro de la ‘ideología extranjera’” (1950–1959). En *Revista Diálogos*, núm. 20(1), pp. 1–19.
- Barthes, Roland (1980). *Mitologías*. México: Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto (2006). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Booth, John A. (1987). “Costa Rican democracy”. En *World Affairs*, 150(1), pp. 43–53.
- Calvo Coin, Luis Alberto (1995). “La política económica neoliberal o neoclásica actual y su aplicación en Costa Rica”. En *Ciencias Sociales*, 70, pp. 111–121.
- Del Caño, Amelia (1999). “Los géneros orales informativos”. En Santiago Alcoba (coord.), *La oralización*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Esquivel, Freddy (2013). “Neoliberalismo en Costa Rica: secuelas en la cuestión social durante el siglo XX”. En *Revista Cátedra Paralela*, núm. 9, pp. 76–101.
- Estado de la Nación (2013). *Estadísticas*. Disponible en: <https://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index>
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE.
- Gramsci, Antonio (1970). “La sociedad civil”. En Antonio Gramsci, *Antología*. México: Siglo XXI.
- Gramsci, Antonio (1975). *Cuadernos de la cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor.
- Gutiérrez Saxe, Miguel (1990). “Ajuste económico y cambio social”. En Yadira Calvo et al., *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. Costa Rica: DEI/CEPAS.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Koselleck, Reinhart (1993). *Futuro pasado*. Barcelona: Paidós.
- Macpherson, Crawford Borugh (1981). *La democracia liberal y su época*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Mora Alfaro, Jorge (2001). “Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático”. En Jorge Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- PEN–CONARE (2018). *Resumen. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018*. San José: Servicios Gráficos.
- Pérez Brignoli, Héctor y Yolanda Baires Martínez (2001). “Costa Rica en el año 2000: Una crisis política en ciernes”. En Jorge Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Pichon–Rivière, Enrique (1978). “El concepto de portavoz”. En *Revista Temas de Psicología Social*, núm. 2, pp. 7–15.

- Portantiero, Juan Carlos (1987). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Folios Ediciones.
- Ramírez Alfaro, Pablo (2012). *Acciones colectivas en Costa Rica. Una imagen sobre la movilización social en el país*. San José: Programa Estado de la Nación. Disonible en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/018/Ramirez-P-2012-Acciones-Colectivas-1995-2011.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Ramirez-P-2012-Acciones-Colectivas-1995-2011.pdf) (consultado el 28 de marzo de 2014).
- Rancière, Jacques (2006). *Política, policía, democracia*. Chile: Editorial LOM.
- Rancière, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Raventós Vorst, Ciska (2001). “Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica (1980–1995)”. En Jorge Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Schmitt, Carl (1991[1932]). *El concepto de lo político*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Seligson, Mitchell (2001) “¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978–1999”. En Jorge Rovira Mas (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Titscher, Stefan, Meyer et al. (2000). *Methods of Text and Discourse Analysis*. Londres: SAGE Publications.
- Torfin, Jacob (2004). “Un repaso al análisis de discurso”. En Rosa Nidia Buenfil (coord.). *Debates políticos contemporáneos*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Trejos, María Eugenia (1990). “Nuevas fórmulas de consenso social: el ajuste estructural en Costa Rica”. En Yadira Calvo et al. (1990). *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. San José: DEI/CEPAS.
- Vázquez Rodríguez, Jorge Alberto (2009–2010). “La corporativización empresarial de las políticas públicas: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)”. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 35/36, pp. 117–135.
- Villacañas, José Luis y Faustino Oncina (1997). “Introducción”. En R. Koselleck y H.G. Gadamer, *Historia y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.



# Apuntes sobre la crisis sociopolítica en Nicaragua

CARLOS DE JESÚS GÓMEZ ÁBARCA\*  
JESÚS SOLÍS CRUZ\*\*

## Introducción

ESTE TEXTO TERMINÓ DE REDACTARSE EN JUNIO DE 2019, CATORCE MESES DESPUÉS DE haber comenzado una larga jornada de protestas en Nicaragua, que derivó en una profunda crisis social y política. A pesar de no existir un consenso sobre las cifras, se han registrado más de 300 personas fallecidas, 2 000 heridos y más de 70 000 personas en el exilio, además de cientos de detenciones arbitrarias y torturas, según la actualización sobre Nicaragua de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (NUDH), fechada el 10 de julio de 2019, y diferentes informes.<sup>1</sup>

---

\* Doctor en Ciencias Sociales y Humanísticas. Miembro del equipo de investigación del Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica (ODEMCA), adscrito al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH). Correo electrónico: [jesus.gomezabarca@gmail.com](mailto:jesus.gomezabarca@gmail.com), [carlos.gomeza@unicach.mx](mailto:carlos.gomeza@unicach.mx)

\*\* Doctor en Antropología. Profesor-investigador del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH). Es miembro del equipo de investigación del Observatorio de las Democracias: sur de México y Centroamérica (ODEMCA), adscrito al CESMECA. Correo electrónico: [soliscruz2@gmail.com](mailto:solisacruz2@gmail.com), [jesus.solis@unicach.mx](mailto:jesus.solis@unicach.mx)

<sup>1</sup> Cabe mencionar algunos de estos informes: “Human rights violations and abuses in the context of protests in Nicaragua”, de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018); “Actualización sobre Nicaragua en la 41 sesión del Consejo de Derechos Humanos”, del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019); “Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta social en Nicaragua”, de Amnistía Internacional (AI); “Nicaragua (2018). Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018” (GIEI, 2018); “Brutal represión. Torturas, tratos crueles y juicios fraudulentos contra manifestantes y opositores en Nicaragua”, de Human Rights Watch, y “Situación de Derechos Humanos en Nicaragua”, elaborado por la Asociación Hagamos Democracia (HADEMOS).

Como era de esperarse, las explicaciones en torno a estas jornadas de protesta son múltiples y, la mayoría de las veces, revelan una polarización entre aliados y opositores del gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), la cual se ha acentuado entre la población en los últimos años y se ha trasladado también hacia los partidos de izquierda de la región, dirigentes políticos e intelectuales de América Latina.<sup>2</sup>

Por un lado, se encuentran quienes ven en las protestas una expresión más del histórico intervencionismo estadounidense que busca bloquear un gobierno legítimo y, por otro, se hallan quienes piensan que las reformas al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) representan la gota que derramó el vaso, ya cargado por un cúmulo de agravios causados por un gobierno autoritario que no ha tenido ni la capacidad ni la voluntad política para reconocer a los opositores como interlocutores legítimos. Esta situación obliga a cuestionarse sobre las raíces de la situación social y política que se experimenta en este país centroamericano, y a intentar superar las explicaciones binarias que abundan sobre el tema.

Cabe recordar que el sistema político nicaragüense contemporáneo ha despertado los más vivos debates en torno a la democracia representativa en la región centro y sudamericana. El impacto del reconocimiento y la paulatina aceptación de la democracia representativa en Nicaragua es de una magnitud tan amplia que hoy no solo muestra una vía de conjuración del *prolongado y sangriento contencioso* del país, sino una aspiración de renuevo y cambio en la larga historia social y política marcada por dictaduras y caudillismos.

En este sentido, los procesos de democratización de la región resultaron tan significativos como la derrota en las urnas del sandinismo-gobierno —ocurrida en febrero de 1990— y como la triunfante revolución sandinista de julio de 1979, sobre todo si consideramos la tesis de Jorge Rovira Mas, quien sostiene que “la democracia representativa nunca fue la preferencia de los principales y más influyentes contendientes en Centroamérica que arribaron a los Acuerdos de Paz de los años noventa: la derecha oligárquica y la izquierda revolucionaria” (2016: 10).

El hecho de que el sandinismo, al traspasar el poder, haya reconocido toda la dimensión de los valores y las reglas democráticas, marcó en la historia política reciente de Nicaragua un punto de inflexión, todo ello en un contexto de crisis que significó hacer gobierno en un ambiente tan adverso (política y militarmente) en la década de 1980 y la crisis ética y moral que también significó truncar o suspender las aspiraciones de cambio revolucionario (Ramírez, 1990).

---

<sup>2</sup> Véase Zibechi (2018).

Un análisis de la realidad sociopolítica y de la calidad democrática de Nicaragua exige reconocer los claroscuros sobre los que reposa: las alternancias en el poder, la pluralidad partidista y el fuerte activismo ciudadano constituyen algunos de los rasgos más positivos de la democracia nicaragüense. Sin embargo, le son también característicos pactos cupulares, componendas políticas, faccionalismo y rejuego de grupos de interés. Todos estos elementos conforman y tensan, hoy en día, el complejo sistema político nicaragüense.

En este capítulo se asumió tal desafío analítico, partiendo de la consideración de los actores, procedimientos e instituciones que conforman el andamiaje político de la democracia, pero sin obviar las expectativas, demandas y frustraciones ciudadanas que afloraron en los últimos años. Para ello, se presenta un análisis dividido en dos partes.

En la primera parte se presenta una exploración documental sobre diferentes dimensiones económicas y políticas asociadas a la llegada al poder de Ortega y a la ulterior consolidación de su gobierno, en el que destaca la subversión de las reglas de la democracia hecha por los mismos actores políticos, la polarización de la sociedad por el antagonismo entre el FSLN y los grupos antisandinistas, y los desafíos que representa hacer y ser gobierno democrático con composiciones patrimonialistas.

En la segunda parte se problematizan tres aproximaciones realizadas *in situ* a Centroamérica, una ejecutada en el marco del proceso comicial nicaragüense de 2016, proceso que resulta clave para comprender el devenir de la democracia participativa en este país, otra llevada a cabo en 2018, con el objetivo de dialogar con activistas exiliados en Costa Rica por motivos de la violencia política experimentada en Nicaragua, y la última realizada en junio de 2019 a Nicaragua con el objetivo de dialogar con algunos de los activistas involucrados.

## Transformaciones recientes en el sistema político-económico nicaragüense

Para algunos analistas, la llegada al poder de Violeta Barrios de Chamorro en 1990<sup>3</sup> en Nicaragua suponía la transición a la democracia en el país. Con el relevo del po-

---

<sup>3</sup> En el proceso electoral del 25 de febrero de 1990, Violeta Barrios de Chamorro, encabezando la coalición Unión Nacional de Oposición (UNO) —integrada por 14 partidos políticos (posicionados algunos desde la extrema derecha somocista hasta la extrema izquierda)— derrotó con 54.7 % de la votación a Daniel Ortega, candidato del FSLN, quien obtuvo 40.8 % de los votos (van Eeuwen 1994: 207-222).

der y con un proyecto que reposaba sobre tres grandes ejes —1) el Estado de derecho, 2) el sistema electoral competitivo y confiable, y 3) el monopolio legal de la fuerza, con la profesionalización e institucionalización de las fuerzas armadas y de la policía— se cifraban esperanzas de cambio para poner fin a la larga guerra interna, impulsar y mejorar la economía y, en consecuencia, para establecer condiciones verdaderamente democráticas (Cuadra, 2009: 141; Jarquín, 2016).

Aunque el balance del mandato de Violeta Barrios de Chamorro a los pocos años de iniciado era poco positivo, en tanto que existía una percepción de ingobernabilidad, hacia el término de este los resultados mostraban “dos caras de la moneda”. Por un lado, un ejercicio de gobierno con logros importantes en materia de derechos civiles y políticos, con el establecimiento de contrapesos civiles a las fuerzas castrenses y la reducción y modernización del Estado; por otro, altos grados de conflictividad y violencia, así como niveles críticos en las relaciones con las principales fuerzas políticas del país (Cuadra, 2009: 146).

Al balance anterior se podría agregar la redefinición del campo político, ocurrida con la alternancia y sus fuerzas operantes. Una de las más fuertes, en términos de representatividad y legitimidad popular, constituida además en oposición política a partir de ese momento, fue el FSLN. La importancia de esta formación para la vida política del país y para el desarrollo del sistema institucional en el marco de una democracia representativa<sup>4</sup> ha sido tal que, desde las elecciones de 1990, las posiciones en el campo político estuvieron definidas en contraposición a ella.

El FSLN, desde el periodo de transición, marcó su posición de poder, planteándose “gobernar ‘desde abajo’ para ‘proteger las conquistas de la revolución’, como dijo el jefe de Estado saliente” (Van Eeuwen, 1994: 225). La presidenta Barrios de Chamorro, ante la fuerza política del FSLN, se vio en la necesidad de pactar, otorgando concesiones en los primeros momentos de su gobierno, como la aceptación de que el general Humberto Ortega se mantuviera en la jefatura del Estado Mayor (van Eeuwen, 1994: 226). De igual trascendencia resultó el establecimiento de pactos con sindicatos y demás fuerzas de base cercanas al FSLN para lograr acuerdos y reformas en materias económica y política.

En el período de gobierno siguiente (1997-2002), encabezado por Arnoldo Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el FSLN mantuvo su posición de fuerza, constituyéndose como interlocutor directo a nivel del gobierno y actor

---

<sup>4</sup> Democracia representativa a la que, valga decir, los sandinistas dieron “carta de naturalización” en el país.

relevante en la Asamblea Nacional.<sup>5</sup> La lógica de concertación y pacto entre las principales fuerzas políticas nicaragüenses, teniendo como interlocutor principal al gobierno, se mantuvo en este período, registrándose lo que para Edelberto Torres-Rivas constituye la más oscura de las “componendas partidarias de la política prebendaria nicaragüense” (2007: 6). Este arreglo político signado a nivel cupular es conocido en la historia política reciente como “El pacto Alemán-Ortega”.

Los acuerdos entre el FSLN y el PLC se legalizaron, en el año 2000, con las reformas a la Constitución Política y a la ley electoral. El pacto incluyó también arreglos entre dichos partidos para que la elección de los magistrados de las Cortes de Justicia, de Constitucionalidad, del Fuero Electoral y de la Procuraduría de Cuentas de la Nación, entre otros cargos de primer nivel, fueran redistribuidos entre los candidatos de ambos partidos. Este acontecimiento truncaba muchas de las expectativas abiertas sobre la democracia una década antes (Torres-Rivas, 2007; Cuadra, 2009; Jarquín, 2016).

El pacto Alemán-Ortega incidió sobre dos elementos definitorios para el sistema político. Estos fueron: 1) el control y repartición por cuotas bipartidista del Estado nicaragüense, específicamente las instituciones clave del Estado —la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Consejo Supremo Electoral (CSE) y la Contraloría General de la República (CGR)— fueron objeto de reparto entre las principales fuerzas políticas operantes; y 2) el control de las vías y procedimientos de acceso al poder, desde donde se acordó restringir el espacio de representación política y se cambió la ley electoral para beneficio de ambos partidos. La mayoría requerida para ser elegido presidente disminuyó de 50 % a 40 %, o bien 35 % si el candidato que encabeza la elección obtiene una ventaja de más de 5 % respecto al segundo (Torres-Rivas, 2007; Martí, 2009; Jarquín, 2016).

Estos cambios, signados en el pacto y realizados bajo cálculos políticos pragmáticos, tuvieron también razones fundadas en estilos de gobierno personalistas que buscaron espacios y tratos de excepcionalidad. Los liberales, constituidos en fuerza política y electoral predominante en la asamblea nacional, aceptaron a cambio del voto sandinista —que permitiría modificar la condición de reo del expresidente

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que el PLC, en un contexto de polarización política entre sandinismo y antisandinismo que dominaba en escenario de posguerra civil de los ochenta, aglutinaba el polo antisandinista e incluso sustituía un abanico de 14 fuerzas políticas, partidos y movimientos sociales que anteriormente se había aglutinado en la Unión Nacional Opositora, que llevaría al triunfo a Violeta Barrios en 1990 (Peraza, 2016).



Alemán (condenado por saqueo a la riqueza de la nación)— hacer los cambios antes citados (Martí, 2009).

Los dividendos políticos de este pacto se materializaron para el FSLN el 16 de noviembre de 2006 cuando, con un total de 38 % de los votos, Daniel Ortega ganó las elecciones presidenciales. También contribuyeron a esta victoria hechos como el rompimiento, por primera vez, del bloque antisandinista —la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) obtuvo 28.3 % y el PLC 27 %—, y que este fuera menor a lo esperado —la Alianza Movimiento Renovador Sandinista (MRS) se quedó con 6.5 %—. Pese a ello, el voto contrario a Ortega se mantenía relativamente estable en relación con elecciones pasadas: en 1990 fue de 59 %, en 1996 de 63 %, en 2001 de 57 % y en 2006 de 62 % (Jarquín, 2016: 24).

A todas luces el FSLN que volvió al poder en 2006 no era el partido de masas de antaño, y su liderazgo y proyecto político habían experimentado también transformaciones relevantes, dando un giro hacia un populismo con componentes ideológicos místicos, además de todos los reacomodos y rupturas que el mismo partido registró desde su derrota en 1990, en los que primaron intransigencias, ostracismo e incapacidad de autocritica. Desde entonces, líderes como Sergio Ramírez meridianamente ponderaban, junto al factor guerrillero e injerencista de Estados Unidos, diferentes desaciertos, como el hecho de mantener esquemas de convocatoria y estilos de autoridad anquilosados (1990: 46) que habían vuelto lejano e insensible a un partido que se había caracterizado por su cercanía y profundidad populares.

No hay mayor reto en todo régimen democrático que armonizar lo social mediante lo político, pero igualmente desafiante es que lo político no niegue lo social. Este dilema fue más que latente en Nicaragua con el triunfo de la revolución sandinista en 1979. El proyecto de sociedad socialista fue gradualmente replanteado, dejando en el curso del primer gobierno sandinista nada más que las marcas de su experimentación (Ramírez, 1999: 14, citado en Pérez-Baltodano, 2008: 651). Lo que vino después del decenio sandinista fue la entrada del nuevo modelo social, económico y político neoliberal.

Las circunstancias estructurales en que se implementó el modelo neoliberal fueron particularmente críticas. En 1989, el Producto Interno Bruto (PIB) del país y el consumo per cápita habían descendido a 42 % del nivel alcanzado en 1977; el valor total de las exportaciones había retrocedido a 53 % y los salarios reales a menos de 24 %. La deuda externa per cápita en 1989 era la más alta de América Latina, y, junto con todo lo anterior, Nicaragua padecía los estragos de la guerra civil (Pérez-Baltodano 2008: 669).

La transición política y el viraje hacia el neoliberalismo no impulsaron precisamente el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. No obstante,

al término del gobierno de Violeta Barrios hubo avances en materia de paz y seguridad interior (con la finalización del conflicto militar), del restablecimiento y el afianzamiento de derechos y poderes civiles, y del restablecimiento de relaciones con el exterior en cuestión de cooperación económica y diplomática (Cuadra 2009: 145-146).

Por otro lado, en el mismo gobierno de Barrios las condiciones sociales de la población registraron estancamiento e incluso retroceso. De 1990 a 1996, por ejemplo, la tasa de desempleo se incrementó de 44.3 % a 51.1 %; en materia de salud, el gasto total per cápita se mantuvo sin mayor variación, pasando de 495 córdobas a 500.5; en educación la tendencia fue también adversa: se pasó de una inversión per cápita de 145.65 córdobas a 138.66, y de una tasa de analfabetismo de 25.1 % a 29.07 % (Vargas, 2001 y PNUD, 2000 citados en Pérez-Baltodano, 2008: 700-701).

Los indicadores sociales en el nuevo milenio registraron algunas variaciones importantes entre el caso de Nicaragua y el resto de la región. En Centroamérica no se ha logrado reducir de manera significativa lo concerniente a pobreza y desigualdad. Para el período 2000-2013, el porcentaje promedio de población pobre disminuyó en tan solo dos puntos, y en tres la población en pobreza extrema. Pero, entre los países de la región que han logrado reducir la pobreza extrema se encuentra Nicaragua, donde el porcentaje pasó de 15 a 7.6 %.

Algunos de los principales desafíos, sin embargo, se hallan en materia de educación y salud. El promedio de inversión pública en educación por habitante registra relevantes diferencias a nivel interno en la región. Por ejemplo, para el mismo período señalado antes, Costa Rica invirtió 10 veces más que Nicaragua. En el tema de la salud se registra que la inversión pública por persona presenta bajos niveles en Nicaragua, con 79 dólares, por debajo de países como Belice y El Salvador, con 183 y 159 respectivamente (Estado de la Región, 2014: 27-34).

Sin embargo, entrando a la segunda década del siglo XXI, el afianzamiento del orteguismo se debe también a un relativo éxito económico de su gobierno. Según un informe sobre crecimiento económico de la región centroamericana, el despunte de Nicaragua en el año 2015 se estimaba entre 4.3 y 4.8 %, por encima del promedio de la región en relación con 2007 (*El 19 Digital*, 2016). Las continuidades en las políticas económicas ejecutadas, el mantenimiento de los acuerdos con el FMI y un contexto externo favorable han sido algunos de los factores que es necesario considerar.

El éxito económico del gobierno de Ortega es indiscutible en relación con su gobierno de 1980, pero es relativo si se considera que la gestión de gobiernos anteriores había sido bajo condiciones menos favorables. Para algunos analistas, esto ha posibilitado entre el gobierno y la sociedad nicaragüense una especie de trueque entre el mantenimiento de dichas políticas económicas y una política autoritaria

(Jarquín, 2016). La crisis sociopolítica atestiguada en 2018, y que a continuación se describe, expresa la tensión social acumulada debido a la continuidad por esta fórmula.

El apoyo de Venezuela ha sido fundamental en el crecimiento económico del país y, por sus consecuencias políticas, para el afianzamiento de Ortega en el poder. Por un lado, a través de Petrocaribe ha tenido un acceso a la renta petrolera venezolana. Entre 2008 y 2014 dicha renta representó el 6 % del PIB, lo que, a su vez, ha significado más de la cuarta parte del presupuesto del gobierno nicaragüense; por otro lado, Nicaragua amplió enormemente sus exportaciones a Venezuela en el marco del acuerdo del ALBA, llegando a ser su segundo socio comercial en 2011, solo después de Estados Unidos.

La relación comercial que se llegó a establecer con Venezuela le ha permitido a Ortega prescindir de cooperaciones bilaterales, financiar programas sociales, ampliar la base política del FSLN, expandir el gasto más allá de posibilidades fiscales y renovar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). De todo esto se han derivado dos consecuencias: 1) las alianzas corporativas entre Ortega y el sector privado, al margen de los canales e instancias de discusión política democrática, y 2) la atracción de inversión extranjera en materia de minería, telecomunicaciones y energía, principalmente. Dicho de otro modo, la cooperación venezolana le ha permitido constituirse como un grupo empresarial, que se maneja con mayor liquidez en Centroamérica, desarrollando un tejido de intereses con diferentes grupos económicos (Jarquín, 2016: 33-35).

Por otra parte, el análisis de la consolidación de Daniel Ortega debe comprenderse también como producto de su control absoluto de todos los poderes del Estado conseguido entre 2006 y 2016. Esto no habría sido posible sin la afirmación del liderazgo de Ortega en el FSLN que comenzaría en 1980, cuando figuró como coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional después del derrocamiento de Somoza en julio de 1979, y el Pacto con Alemán, que no solo posibilitó el triunfo electoral de Ortega en 2006, sino su progresivo control de los otros poderes del Estado. A esto debe sumarse la recurrencia de los fraudes electorales, la represión ejercida sobre las disidencias sociales y políticas, y el relativo éxito económico expresado en programas sociales (Jarquín, 2016).

La recurrencia a fraudes electorales ha sido parte de las estrategias utilizadas para mantenerse en el poder, primero en 2008 y, posteriormente, en 2011. En las elecciones del 2008, la recuperación de 2039 actas del PLC/MVCE,<sup>6</sup> respaldada por

---

<sup>6</sup> Movimiento Vamos Con Eduardo.

el MRS reveló que la sumatoria de votos estaba a favor de Eduardo Montealegre, quien había ganado las elecciones para la alcaldía de Managua —actas que nunca fueron publicadas por el Consejo Supremo Electoral (CSE)—. Cabe mencionar que el récord histórico de votos obtenidos por el FSLN indica que siempre estuvo por debajo de los liberales, lo que hacía poco probable que recibiera una votación mayor a 200 000 votos, y que ganara a los liberales unidos, como era el caso. El CSE le atribuyó, finalmente, 223 284 votos (Peraza, 2016: 125-127).

Para Peraza, lo anterior revela que el FSLN, a través del control que ejerce sobre el CSE, consiguió desaparecer las suficientes Juntas Receptoras de Votos (JRV) de manera focalizada en las casillas que resultaban necesarias. No obstante, para el proceso electoral de 2011, la alteración se documentó en todos los procedimientos establecidos para el funcionamiento de las JRV: infiltración y sustitución de los miembros y fiscales de partidos políticos satélites del FSLN; falta de entrega de credenciales a los fiscales de la Alianza Partido Liberal Independiente (APLI); obstaculización, por parte del CSE, para el contraste del número de boletas recibidas, utilizadas y no en cada JRV; impedimentos para verificar si las urnas de varias JRV estaban o no vacías antes de las elecciones; asignación del CSE de un coordinador de centro de votación, algo por fuera de la ley; y numerosos casos de violencia física en centros de votación donde las fuerzas antisandinistas históricamente habían ganado (2016: 130-131).

Este último escenario estaba caracterizado por diferentes organizaciones de observación de las elecciones —como la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) y el informe del Centro Carter— como garantes de imparcialidad, transparencia e independencia del CSE en el proceso. En este, incluso, no se publicaron los resultados de cada JRV, sino solamente a nivel de cada municipio, así resultaría ganador el FSLN y su candidato Ortega, obteniendo 1 569 287 votos para un 62.46 % del total, seguidos por el Partido Liberal Independiente (PLI) con 778 889 votos, el 31.0 %. Las conclusiones de las misiones de observación, los resultados obtenidos y el contexto de polarización sociopolítica abonan a la confirmación de un fraude (Peraza, 2016: 130-133) y al incremento de la desconfianza ciudadana.

Otra dimensión a considerar es el brazo violento del Estado. La negación del derecho al voto en condiciones democráticamente creíbles condujo a manifestaciones de protesta, las cuales fueron reprimidas por las fuerzas paramilitares del orteguismo conocidas como “turbas”. Por su parte, la Policía Nacional ha venido evolucionando de una actitud de tolerancia frente a esos grupos de choque a la complicidad con los mismos. En consecuencia, los ciudadanos han sido privados de la oportunidad de expresar su descontento a través de votaciones secretas, pacíficas y con resultados confiables. La pérdida de credibilidad en las elecciones y la ausencia de ejercicios

electorales creíbles en que los votos se cuenten bien, junto al riesgo de la represión, han conducido a la impresión generalizada de debilidad de la oposición a Ortega o de la apatía de la población (Cuadra, 2016; Pineda, 2016).

## La desconfianza ciudadana y su fuerza democratizadora

Una parada obligatoria para comprender el contexto actual es el pasado proceso comicial de 2016, en el que se eligió al presidente y vicepresidente de Nicaragua, 90 diputados nacionales y 20 representantes del Parlamento Centroamericano. El padrón electoral se calculó en 3.8 millones de personas, de las cuales 1.4 pertenecen a Managua. Participaron 16 partidos, cuatro de los cuales compitieron por sí mismos y los demás en dos alianzas, figurando en las boletas electorales de la siguiente manera: el FSLN, el PLI, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), el Partido Conservador (PC), la Alianza Por la República (APRE) y, en la costa Caribe, el partido indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama).

El escenario preelectoral del proceso de 2016 estuvo caracterizado por múltiples y controvertidos acontecimientos que fueron desarrollándose en desmedro de la legitimidad de los comicios. Entre los que tuvieron mayor resonancia mediática se cuentan: 1) la ausencia de una oposición real al presidente Daniel Ortega, que buscaría su cuarto período de gobierno y el tercero consecutivo; 2) la candidatura de su esposa, Rosario Murillo, como vicepresidenta de la misma fórmula;<sup>7</sup> 3) el excesivo uso de propaganda política, muchas veces operada por fuera de la normativa;<sup>8</sup> y 4) las dificultades que se plantearon a observadores nacionales e internacionales.<sup>9</sup> Todo esto presagiaba un contexto político altamente inestable.

---

<sup>7</sup> El 2 de agosto, Daniel Ortega eligió a su esposa, Rosario Murillo Zambrana, como candidata a la vicepresidencia de la República.

<sup>8</sup> En escuelas públicas de Managua se documentaron pancartas y afiches con la propaganda de campaña de la candidatura a presidente de Daniel Ortega y a vicepresidenta de Rosario Murillo, del partido gobernante FSLN, una acción que la ley electoral (Ley 331, Ley 87 y Ley 175) sanciona por considerarla entre los delitos electorales (Mendoza, 2016).

<sup>9</sup> El 4 de junio, cuando el Congreso Sandinista “designó” a Daniel Ortega como candidato presidencial por séptima vez, este pronunció un agresivo discurso contra los observadores electorales internacionales, llamándolos “sinvergüenzas”, negando la posibilidad de que vigilaran los comicios de 2016 (De Lous, 2016).

La “confusa dualidad” que Sergio Ramírez (2015: 15) enunciaba en el prólogo de la reciente edición de *Adiós muchachos* describía cabalmente este escenario pre-electoral en octubre de 2016. Dos historias se escribían simultáneamente, disputándose la narración de lo que ocurriría durante y después de los comicios. Por un lado, “la crónica de una farsa electoral anunciada” era escrita por los detractores del orteguismo; por el otro, la historia contada desde la óptica del FSLN se repetía una vez más, aquella en la que todo lo que no apoyaba el triunfo arrasador del Frente era malo, inexistente o imperialista. Si bien esta polarización es heredera del antagonismo que opone al FSLN y los sectores antisandinistas desde hace algunas décadas, en estos comicios se exacerbó a la luz del incremento de la desconfianza ciudadana en la última década.

Algunas de estas controversias, principalmente la percepción de que solamente uno de los partidos tenía posibilidades de ganar —el FSLN— generó el descontento de diferentes sectores sociales, que se manifestaron en diferentes ciudades del país. El 8 de octubre, por ejemplo, se realizó una marcha en las calles del municipio de Matiguás, en el estado de Matagalpa. Ciudadanos se sumaron a la convocatoria de diferentes organizaciones de la sociedad civil para rechazar lo que denominaban la “farsa” y el “circo” electoral, tras la inhabilitación de la oposición nicaragüense para participar en las elecciones y el despojo de sus representantes ante la Asamblea Nacional (Legislativo). Días antes, la Coalición Nacional por la Democracia (CND) convocó a cerrar filas y exigir nuevas elecciones: “Instamos a toda la oposición al régimen de Ortega [...] a cerrar filas en la exigencia de nuevas elecciones que sean libres y transparentes, para encaminarnos por el camino de la democracia” (*ecodiario.es*, 2016).

La observación preelectoral de algunos organismos reveló diferentes “inconsistencias” que desacreditaban las elecciones a celebrarse. Un día antes de los comicios, el Consorcio Panorama Electoral (CPE)<sup>10</sup> emitió el IV Informe Pre electoral Sistemático (2016) realizado entre el 16 y el 31 de octubre. En este se documentó la persistencia de defectos que marcaron el comienzo del proceso electoral, entre los que se incluyen y detallan: el abuso de los recursos del Estado por el FSLN de forma continua, ampliada y sistemática; la baja calidad de la actividad de campaña, que reflejaba una elección carente de una competencia real; el bajo nivel de las

---

<sup>10</sup> El Consorcio Panorama Electoral está compuesto por cuatro organizaciones: Ética y Transparencia, Instituto de Liderazgo de Las Segovias, el Movimiento de Mujeres Chinandega y la Red de Mujeres Chontaleñas. El informe referido presentó los resultados al 31 de octubre del 2016 de su observación independiente y sistemática, así como un resumen de los planes del consorcio para la observación del día de las elecciones.

actividades de educación electoral al votante, conducida por el CSE; y el ambiente pacífico en que se desarrollaron las campañas políticas.

Por su parte, la lectura del Frente, apoyada en las tendencias de votación que le beneficiaban con el 64.3 % de las votaciones, y una participación esperada del 75 %, era más bien triunfalista. El título de la portada del número 258 de la revista *Visión Sandinista*, correspondiente al mes de octubre de 2016, “A votar y ganar con Daniel”, y el talante de los artículos en su interior, en los que se celebraba del desarrollo del proceso electoral, era significativo.

Las elecciones nacionales de Nicaragua que culminan este 6 de noviembre de 2016 se han caracterizado por ser ordenadas, tranquilas, pacíficas, plurales, transparentes y alejadas de la confrontación y la estridencia mediática y comercial en la que el capitalismo ha convertido los procesos electorales en el mundo (Franco, 2016: 5).

Desde esta perspectiva, los procesos se ajustaron al marco legal y constitucional del país, argumentando que en todas las etapas del proceso se contó con la participación y consulta de los partidos políticos, “la verificación, acceso y divulgación de funcionarios y fiscales en todos los niveles, la fiscalización del proceso, la seguridad e impresión de boletas, la participación en la votación, el escrutinio y los resultados, y su divulgación” (2016: 5). Como puede observarse, el único punto de convergencia entre ambas perspectivas es el carácter pacífico de los procesos.

Asimismo, ante las críticas de la oposición, el alegato de Franco, entendido también como una lectura representativa del FSLN, es igualmente ilustrativo de la hipótesis injerencista:

Este proceso ha pretendido ser deslegitimado por la acción anti-nacional confrontativa de pequeños grupos, que llamaron a la abstención y el injerencismo extranjero, pero dichas acciones desestabilizadoras han sido neutralizadas por la decisión soberana y democrática de todas las fuerzas políticas y otros sectores, que están participando y han llamado a la participación electoral como la vía democrática para elegir legal y legítimamente a nuestros representantes (Franco, 2016: 6).

En la misma publicación se argumentaba que la certeza de que el FSLN resultaría ganador de los comicios radicaba en los programas sociales. El Bono Productivo, Hambre Cero y Usura Cero, según Núñez, son programas económicos exitosos que fortalecen la economía nacional sin ser asistencialistas, que incluso han influido para que la gente que no es sandinista vote por el Frente. Como ejemplo de la re-

construcción nacional emprendida por Ortega, Núñez señala las carreteras, calles y caminos construidos que antes no existían o eran intransitables (2016: 10-15).

Ante este contexto polarizado, decidimos atestiguar y medir el pulso de la coyuntura electoral *in situ*.<sup>11</sup> Llegamos a Nicaragua el 5 de noviembre vía terrestre. Nuestro acceso al país no fue sencillo y, por un momento, pensamos que sería infructuoso. En la Aduana de Guasaule, Nicaragua, agentes fronterizos nos hicieron esperar casi dos horas, nos hicieron una serie de interrogatorios de manera individual, fotocopiaron nuestras identificaciones y solicitaron una supuesta autorización a otro puesto fronterizo. Finalmente, bajo advertencia de no realizar ninguna actividad política, nos permitieron entrar a territorio nicaragüense. Confirmamos que el clima electoral era particularmente complicado para quienes deseaban entrar al país y observar dichos comicios.

Como se mencionó con anterioridad, el tema de los observadores fue ampliamente polémico y los posicionamientos institucionales fueron transformándose conforme avanzaba el proceso electoral. Semanas antes, Ortega había cerrado la posibilidad de que hubiera observadores, pero posteriormente su postura dio un giro, invitando durante la última semana de octubre a una delegación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Para la escritora Gioconda Belli y el analista José Antonio Peraza, este último viraje fue un intento desesperado por legitimar el proceso electoral (Pérez Roque, 2016). Finalmente, se confirmó que múltiples observadores arribaron a la ciudad y fueron recibidos por Roberto Rivas, presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE).<sup>12</sup> Entre los invitados se encontraban miembros de la OEA, delegados de distintas nacionalidades, expresidentes de países de la zona y expertos de la región (*El Nuevo Diario*, 2017).

El 6 de noviembre, día de las elecciones, visitamos dos centros de votación. Todo marchaba en un clima de tranquilidad. Algunas personas y medios de comunicación, sin embargo, manifestaron su extrañamiento por la escasa participación ciudadana en comparación con comicios anteriores. No presenciábamos disturbios, tampoco una gran afluencia de votantes. Cabe mencionar que con el objetivo de garantizar la se-

---

<sup>11</sup> Para ahondar en una perspectiva etnográfica sobre el día de la jornada electoral véase Gomes (2016).

<sup>12</sup> Cabe mencionar que el Consejo Supremo Electoral está compuesto por diez magistrados, siete propietarios y tres suplentes, de los cuales siete de ellos son abiertamente militantes del FSLN y dos del PLC. El director del CSE es Roberto Rivas, quien ha sido denunciado por cometer cuatro fraudes electorales desde 2008 a favor del FSLN.



guridad de las elecciones se desplegó un operativo en el que participaron alrededor de 50 000 personas: miembros del ejército, de la policía de Nicaragua y voluntarios, según declaraciones del jefe del ejército, el general Julio César Avilés (*Agencia EFE*, 2016).

En nuestros recorridos dialogamos con personas que cuestionaban la legitimidad de dicho proceso. Dos activistas de derechos humanos, con quienes platicamos, asumían que para estas elecciones previamente se había anulado a la oposición. “Por primera vez sentimos que no vale la pena ir a votar”, señalaba alguna de ellas. Semanas antes, la defensora de derechos humanos y disidente sandinista Vilma Núñez se pronunció también en este sentido: “Me resisto a creer que aquí no haya oposición. Hay un descontento generalizado y tiene que haber un despertar, nuestra convicción es no callar y vamos a seguir haciéndolo” (*La Prensa*, 2016).

El mismo 6 de noviembre, alrededor de las diez de la noche, miles de simpatizantes se congregaron en la Plaza de las Victorias para celebrar el triunfo de Ortega. Los jóvenes encabezaban las celebraciones, que se extendieron hasta el día siguiente (*Telesur*, 2016). Como en la gran mayoría de países latinoamericanos, los jóvenes constituyen un componente sustancial en los diversos frentes sociales y políticos. Tres de cada diez personas son jóvenes de entre 15 y 29 años, y la juventud sandinista, que desempeñó un papel protagónico durante la revolución y en la década de los ochenta, ocupa un lugar central en el plano electoral, lo que ha permitido mantenerse en el poder a Daniel Ortega (*El Nuevo Diario*, 2012).

Horas más tarde, alrededor de las once de la noche, diferentes medios de comunicación declaraban como virtual ganador a Ortega. El 72 % de los votos habrían sido a favor del FSLN, según el Consejo Supremo Electoral (CSR), con base en 60 % del escrutinio (*La Prensa Gráfica*, 2017). Con estos resultados preliminares, el FSLN celebraba una victoria electoral reivindicando un proyecto de gobierno heredero de la revolución sandinista. Por otro lado, nuevos y diferentes pronunciamientos cuestionaron los datos emitidos por el Consejo Supremo.

En el tercer y último informe sobre los resultados oficiales en Nicaragua, ofrecido por el CSE el 7 de julio con 99 % del total de las JRV, Rivas expresó que 68.2 % del padrón electoral había votado. En la elección presidencial el FSLN ganó con 72.75 % de los votos, en la elección de diputados nacionales lo hizo con 66.8 %, en la elección de diputados departamentales con 65.7 % y en la elección de diputados al Parlamento Centroamericano con 66.2 % (*tn8*, 2016). Estas cifras fueron cuestionadas posteriormente por diferentes actores políticos. Un día después, el CPE emitió un informe preliminar de los comicios señalando entre sus conclusiones que:

Las elecciones del 2016 no han cumplido con los estándares básicos relacionados con la integridad electoral, y han representado más bien un retroceso en comparación con las

tres últimas elecciones pasadas, que carecieron de credibilidad. La transparencia electoral fue erosionada, ya que se eliminaron casi todos los pesos y contrapesos que generan confianza (CPE, 2006: 1).

Entre las conclusiones del CPE destaca que estas son producto de una serie de registros sistemáticos que confirman la ausencia de una competencia genuina y debilitada, como también la falta de credibilidad y transparencia. Con respecto a la competencia, destacaron las irregularidades en el proceso de cedulación, la eliminación de la dirigencia del principal partido opositor, reformas legales que permiten la asignación de curules al partido y no a la persona electa por los ciudadanos, la dificultad de campañas opositoras para obtener financiamiento y el abuso de bienes del Estado y recursos humanos. Respecto a la credibilidad y transparencia, enfatizaron la cuestionable credibilidad del árbitro electoral y la previa remoción de garantías de transparencia.

Con base en lo anterior, se puede sostener que, si bien los antagonismos políticos en Nicaragua tienen una larga data, estos se exacerbaron visiblemente durante 2016 a la luz de la escasa competencia, credibilidad y transparencia que caracterizaron el proceso electoral. En este contexto, resulta particularmente importante preguntarse por los saldos de este proceso electoral en relación con los descontentos y las tensiones entre los diferentes actores del campo político nicaragüense resultantes. Más allá de la legalidad argumentada por simpatizantes del gobierno de Ortega, es evidente que uno de estos saldos ha sido la pérdida de legitimidad del proceso electoral y del gobierno sandinista, resultado de las exigencias elementales en los regímenes democráticos liberales de tener elecciones legítimas, competitivas y transparentes.

La creciente desconfianza ciudadana en torno al gobierno de Ortega y otras instituciones del Estado se ha expresado en las calles. Si bien la oposición política electoral no consiguió llegar a las boletas, la convergencia de los movimientos sociales más activos de Nicaragua ha venido desarrollando un conjunto de prácticas y procesos que, recuperando las palabras de Rosanvallon (2007), operan como contrapoderes e intentan compensar la erosión de la confianza mediante la organización de la desconfianza. Se trata de expresiones contrademocráticas, entendidas no como acciones que niegan el sentido democrático, sino como manifestaciones democráticas constituidas por poderes indirectos diseminados en el campo social.

Esta desconfianza democrática se despliega bajo tres modalidades principalmente: 1) los poderes de control, a través de la vigilancia permanente de los actos de los gobernantes, la denuncia de actos inconvenientes y la evaluación documentada; 2) las formas de obstrucción, entendidas como el derecho histórico de los pueblos

de estatuir, impedir, modificar o anular las actuaciones de sus gobernantes o las condiciones del régimen, y 3) la puesta a prueba, a través de un juicio de la sociedad a los gobiernos, para restablecer o modificar el espíritu de las leyes, responsabilizando y revocando el mandato de funcionarios electos (2007: 27-191).

En este sentido, en Nicaragua han sido, al menos, cuatro los movimientos que se han encargado de operar como poderes políticos contrademocráticos: el movimiento por la diversidad sexual, encabezado por la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual y Transexual (LGBT), el movimiento ambientalista, el movimiento en defensa de la tierra y el movimiento feminista. A decir de activistas entrevistados, en la historia política contemporánea destaca el trabajo de estos movimientos por su permanente lucha por mantener diferentes derechos sociales y políticos, fungiendo como grupos de presión al gobierno.

La caracterización de cada uno de estos sobrepasa los intereses y el alcance de este análisis, pero conviene rescatar su protagonismo político en un doble sentido. En primer lugar, la visibilización de las prácticas xenofóbicas, misóginas, neoextractivistas, neoliberales y represivas del gobierno orteguista no hubiera sido posible sin la permanente participación de estos movimientos en diferentes regiones del país, más allá del contexto electoral. En segundo lugar, en 2018 se presentaron acontecimientos que impulsaron los resortes que dieron pie a las movilizaciones masivas, en las que se visibilizó nuevamente la importancia de estos movimientos.

A comienzos de la segunda década del siglo XXI se reactivó la propuesta del Gran Canal, un proyecto de estrecho marítimo que pretende conectar el mar Caribe, en el océano Atlántico, con el océano Pacífico a través de territorio nicaragüense. Con este proyecto, el gobierno prometió incrementar el comercio entre América Latina y Europa, y entre China, Brasil y Europa. La obra fue respaldada por la Asamblea Nacional de Nicaragua, la cual decretó la Ley 840 que otorga la concesión de la construcción y la administración a la empresa china HKND Group.

El proyecto contó con fuertes oposiciones debido a la unilateralidad con que fue aprobado por Daniel Ortega, al daño ecológico que implicaba su construcción en el territorio y a la falta de ventajas que representaba para el país. En 2014, diversos sectores de trabajadores, organizaciones civiles que forman parte del Movimiento por Nicaragua, grupos ambientalistas y campesinos se movilizaron en diferentes partes del país para demandar la derogación de la Ley 840. El gobierno, por su parte, apostó por la intimidación y la obstaculización de las manifestaciones. Una de sus estrategias fue la organización de una marcha con la consigna “Trabajo y Paz, Unida Nicaragua Triunfa”, conformada por simpatizantes del Frente Sandinista.

Otro de los acontecimientos que generó indignación ciudadana se suscitó el 3 de abril de 2018, cuando se incendió la reserva biológica Indio Maíz, ubicada al suroccidente del país. Tal desastre “natural” ha generado una diversidad de opiniones y controversias, por ejemplo, sobre las magnitudes del desastre y sobre la ineficiencia de la intervención que realizó el gobierno. Este suceso provocó la participación de organizaciones ecologistas y estudiantes universitarios, quienes argumentaban que no se estaba dando solución oportuna al problema y, al mismo tiempo, diferentes activistas colocaron, a través de sus consignas, la sospecha de que tal incendio pudo haber sido provocado, dado que el lugar se encuentra ubicado justamente donde inicia la ruta del Gran Canal.

Semanas más tarde daría inicio la jornada de protestas que después de un año no permite ver una salida favorable para los manifestantes. Las protestas comenzaron tras una serie de reformas aprobadas al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) el 16 de abril con el objetivo, según las autoridades, de fortalecer el sistema de pensiones mediante la distribución de responsabilidades entre las empresas y los trabajadores, evitar la privatización del servicio prestado a los beneficiarios, mejorar la atención médica para todos y garantizar la seguridad social para la población (Telesur, 2018). Las polémicas reformas fueron canceladas días más tarde por el gobierno de Ortega. Sin embargo, las protestas se incrementaron.

El papel de los estudiantes ha sido fundamental en esta jornada de manifestaciones y, posteriormente, se han ido articulando a otros movimientos. La represión de los mismos ha sido una de las principales estrategias de desmovilización social y una de las razones más importantes del saldo violento de las manifestaciones. Aunque el gobierno ha negado la participación de grupos policíacos del Estado en los actos de violencia ejercida sobre los estudiantes, los informes citados y los testimonios de diferentes activistas contravienen el discurso oficial, señalando las agresiones de diferentes actores.

El 18 de abril, día en que se realizó la primera protesta, se suscitaron intimidaciones y agresiones hacia los manifestantes en Matagalpa por parte de los trabajadores del INSS, integrantes de la Unión de Estudiantes de Nicaragua (UNEN) y cuerpos policíacos. Mientras tanto, en Managua se suscitaron las primeras agresiones de un grupo que portaba camisetas de la Juventud Sandinista hacia jóvenes de la Universidad Centroamericana (UCA).

El 19 de abril murió el primer estudiante universitario, lo que propició la emergencia del Movimiento 19 de Abril, de carácter espontáneo y desarticulado, en diferentes lugares del país. Desde entonces las detenciones arbitrarias, las prácticas

de tortura, los asesinatos y la utilización de grupos de choque —bajo la figura de policías voluntarios— no han cesado. A estos actos se suman diferentes estrategias de criminalización de la protesta, como la estigmatización de los manifestantes a través de los medios de comunicación y la aprobación de leyes que suelen ser utilizadas para equiparar las acciones de protesta con acciones terroristas.<sup>13</sup>

El informe *Situación de derechos humanos en Nicaragua*, elaborado por la Asociación Hagamos Democracia, firmado el 1º de octubre de 2018, da cuenta de las principales violaciones a los derechos civiles y políticos de los nicaragüenses durante esta jornada de protestas. Si bien se señala que tales violaciones han sido una constante en el gobierno de Ortega, a partir del 18 de abril han escalado a niveles sin precedentes en contextos de paz. La violación a los derechos a la vida, a la asociación, a la concentración, movilización y manifestación pública, a la petición y denuncia, a la libertad individual, de conciencia y pensamiento en público y privado, a no ser sometido de manera arbitraria y al debido proceso y a elegir y ser electo dan cuenta de la situación crítica que se vive en Nicaragua.

Lejos de que las acciones represivas hayan desmovilizado a los manifestantes, deslegitimando al movimiento, en los meses pasados se han venido sumando diferentes actores sociales, en desmedro de la legitimidad del gobierno de Ortega, lo que ha dotado de legalidad al movimiento. Entre abril de 2018 y junio de 2019 han existido, al menos, dos intentos de negociación mediados por un sector de la Iglesia católica, pero estos no han tenido los resultados esperados y la represión ha continuado.

Ante el clima de represión, entre los activistas prevalece la idea irrenunciable de seguir movilizados, desplegando diferentes acciones colectivas, algunas de tipo contencioso, otras de tipo cultural o *performativo*; algunas en el espacio público y otras más de manera soterrada para evitar la represión; algunas al interior de Nicaragua y otras desde el exilio.

Desde febrero de 2019, el gobierno de Daniel Ortega ha liberado gradualmente a casi todas las personas que fueron detenidas en el marco de la jornada de protestas que, según la “Lista preliminar de presas y presos políticos”, fechada el 19 de marzo de 2019, ascendía a más de 800 personas. La liberación de estos presos ha sido producto de la segunda jornada de diálogos entre el Gobierno y la Alianza

---

<sup>13</sup> La aprobación de la Ley 977, en su artículo 44, manda reformar los artículos 394 y 395 de la Ley 641 o Código Penal de la República de Nicaragua, para modificar la definición de *terrorismo* y *financiamiento al terrorismo*, utilizando tipos penales abiertos que dejan al criterio absoluto del juzgador la interpretación de los mismos (Hagamos Democracia, 2018).

Cívica por la Justicia y la Democracia en los primeros meses de este año, de la que surgieron dos acuerdos: la liberación de cientos de presos políticos y el compromiso de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Estos acuerdos se han dado en un marco de profunda desconfianza entre las partes, en el contexto de una economía que ha venido colapsando y ante el deseo del Gobierno de eludir y suspender las sanciones internacionales. En este escenario, la liberación de presos parece ser una muestra de la necesidad del gobierno de Daniel Ortega para abrir paso a una posible solución política al conflicto y salvaguardar con ello sus intereses económicos y políticos. Sin embargo, estas liberaciones no se han caracterizado, según analistas y grupos opositores, por ofrecer plena libertad a las personas excarceladas, sino que ha prevalecido la falta de transparencia y la certeza legal para estos grupos (CDHNN, 2019).

El pasado 8 de junio, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó la Ley de Amnistía, por la que se absolvía a todas las personas involucradas en crímenes en relación con los acontecimientos de 2018. La promulgación de esta ley permitió que el 11 de junio de 2019 se liberara a más de 50 personas, entre las que se encuentran algunas de las principales figuras de las protestas, lo que ha sido motivo de celebraciones en diferentes partes de Nicaragua.

Los activistas liberados han expresado a través de diferentes medios que están en total disposición de continuar movilizadas y articuladas para buscar transformar la realidad sociopolítica de su país, y tienen claro que estas excarcelaciones no son suficientes para volver a la estabilidad económica y al clima de paz. Por el contrario, saben que será un proceso complicado y que se abren numerosos desafíos para los actores involucrados.

Con respecto a la Ley de Amnistía de Presos Políticos se han suscitado diferentes preocupaciones y críticas. En primer lugar, se cuestionó la cláusula de la “no reincidencia” por considerarse que vulnera los derechos de expresión de los activistas, quienes se reivindican como presos políticos y no se reconocen como culpables de ningún delito “contra la seguridad común y tranquilidad pública”, “responsables de golpe de Estado fallido” como el gobierno los define; por otro lado, resulta preocupante la impunidad que permitiría esta ley para personas potencialmente responsables de graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas.

De tal suerte, el gobierno de Ortega envió un mensaje de buena voluntad a nacionales y extranjeros que mostraban una postura crítica con la liberación de la mayoría de personas detenidas, pero pasó el 18 de junio, fecha en que se cumplieron los 90 días de plazo para la liberación de los detenidos en el marco de las protestas,

y todavía no habían sido liberados todos. Según la oposición, el 20 de junio permanecían 86 personas detenidas, lo que daba cuenta del incumplimiento del gobierno con respecto a los números que presentaba y los procedimientos.

Asimismo, seguían sin cumplirse los acuerdos referentes al tema de los derechos ciudadanos. Estos últimos son fundamentales en tanto que contemplan: el debido proceso legal, los derechos políticos y económicos, la seguridad, autonomía universitaria, la libertad de expresión y el derecho a retornar de los nicaragüenses exiliados, así como un llamado a las fuerzas de seguridad para la desarticulación de los grupos armados ilegales y el cumplimiento con las normas internacionales sobre el uso de la fuerza (ACJD, 2019).

En suma, el gobierno de Ortega, realizó las liberaciones ante las presiones internas y externas, evitando ser objeto de nuevas sanciones de países extranjeros y organismos internacionales, específicamente de la Unión Europea, Estados Unidos y la Organización de los Estados Americanos. En consecuencia, el contexto que se vive en Nicaragua [agosto de 2019] continúa siendo altamente inestable.

La liberación de las personas que permanecen detenidas, según portavoces de la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, pone en juego el irrespeto a las libertades políticas, y se mantiene la incertidumbre sobre la realización de una tercera ronda de negociaciones en la que se discutirían temas de gran trascendencia para la situación social y política de Nicaragua como la demanda de justicia para los crímenes realizados en 2018 y las reformas electorales, algo que también resultará complejo considerando las diferencias internas entre el gobierno y la oposición, y el papel de los actores internacionales.

## **A manera de conclusión**

Si bien las tensiones existentes entre la sociedad y el sistema político nicaragüense se han venido exacerbando durante décadas, a lo largo del proceso electoral de 2016 se hicieron más evidentes a través de la subversión de las normas y procedimientos institucionales democráticos por parte de los mismos actores políticos que han sido clave en el ascenso y consolidación de Daniel Ortega en el gobierno, así como también por el papel de los controles totalizantes, fundamentados en la capacidad del FSLN para extender sus bases sociales a costa de una serie de proyectos sociales que la gente percibe como parte de un proyecto de desarrollo.

En el proceso electoral de 2016 se visibilizó también el incremento de la desconfianza ciudadana. Esta fue alimentada por: las irregularidades y fraudes de elecciones anteriores; la posibilidad de competencia electoral bloqueada; los controles

totalizantes del sistema judicial, el CSE y las instancias de supervisión y vigilancia; la concentración de la propiedad de la casi totalidad de los medios de comunicación, y el ejercicio de la violencia represiva.

Los diferentes movimientos sociales que han nucleado la oposición al orteguismo en los últimos años refieren, sin embargo, un contexto represivo sistemático que ha operado en detrimento de la exigencia de derechos civiles y políticos elementales. Entre sus diagnósticos, enumeran una larga lista de agravios entre los que se encuentran: el despliegue de proyectos extractivos, el despojo del que han sido víctimas campesinos e indígenas en diferentes partes del país, la decisión unilateral de concesionar el territorio para la construcción del Gran Canal, los retrocesos en materia de derechos de las mujeres — como la prohibición del aborto terapéutico a finales de 2007 — y la represión policiaca que han sufrido diferentes organizaciones por manifestarse en la vía pública.

Estos agravios no han desmovilizado del todo a la sociedad, por el contrario, han estimulado movilizaciones que iniciaron en 2018, marcando un punto de quiebre en la historia política de Nicaragua por las dimensiones que ha alcanzado el antagonismo político dentro y fuera del país y por la magnitud de la violencia. Su comprensión, argumentamos en este ensayo, nos remite al análisis de una serie de procesos y acontecimientos que han ido profundizando la brecha entre el gobierno sandinista y sus aliados, por un lado, y la capacidad de movilización que sostuvieron los grupos opositores, organizados de manera espontánea, por otro lado.

Por lo anterior, no resulta sencillo proyectar un escenario de paz y estabilidad en Nicaragua a corto plazo. Sobre todo porque, como señala Martí i Puig, los frentes de negociación que tiene abiertos el gobierno de Ortega son múltiples: los actores internacionales, particularmente Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea, la oposición política en la que convergen una multiplicidad de movimientos sociales y las elites empresariales, todos estos con una correlación de fuerzas muy desigual pero cambiante (Martí i Puig, 2019).

En este contexto, resultan también preocupantes diferentes problemas abiertos en la actual crisis sociopolítica de Nicaragua, tales como el papel que mantendrán los grupos paramilitares que han orquestado una buena parte de las acciones represivas durante las protestas, y los desafíos abiertos por la diáspora de miles de personas que han salido del país hacia diferentes geografías del mundo para salvaguardar su vida. Todos estos son temas que requieren de un análisis a profundidad.

## Referencias

Agencia EFE (2016). “Unos 23.000 policías y militares vigilarán las elecciones generales en



- Nicaragua”, 25 de octubre. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/portada/unos-23-000-policias-y-militares-vigilaran-las-elecciones-generales-en-nicaragua/20000064-3077094> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Alianza Cívica para la Justicia y la Democracia (ACJD) (2019). “Acuerdo para fortalecer los derechos y garantías ciudadanas”, 30 de marzo de 2019.
- Amnistía Internacional (2018). “Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta social en Nicaragua”. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4384702018SPANISH.PDF>
- Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca + (CDHNN) (2019). “Informe preliminar sobre excarceladas y excarcelados políticos. Volviendo a ser humano”. 3 de mayo de 2019. Managua: CDHNN.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Informe Anual 2018, Capítulo IB.B Nicaragua*. S/I: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Comité Pro-liberación de Presos Políticos (2019). “Lista preliminar de presas y presos políticos”, 19 de marzo de 2019.
- Consortio Panorama Electoral (CSE) (2016). *IV Informe pre-electoral sistemático*. Nicaragua: CSE. Disponible en: <http://cawtv.net/iv-informe-pre-electoral-sistemico-del-consorcio-panorama-electoral/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Cuadra, Elvira (2009). “La transición hacia la democracia en Nicaragua”. En Carlos Barrachina (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Plaza y Valdés.
- Cuadra, Elvira (2016). “El nuevo protagonismo militar”. En Edmundo Jarquín Calderón *et al.*, *El régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- De Lous, Fabrice (2016). “Daniel Ortega: ‘Aquí se acabó la observación’”. En *La Prensa*, 4 de junio. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2016/06/04/politica/2046460-arranca-congreso-para-ungir-a-daniel-ortega> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Ecodiario.es* (2016). “Oposición llama a cerrar filas para exigir elecciones incluyentes en Nicaragua”, 7 de octubre. Disponible en: <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/7878249/10/16/Oposicion-llama-a-cerrar-filas-para-exigir-elecciones-incluyentes-en-Nicaragua.html> (consultado el 12 de julio de 2017).
- El 19 Digital* (2016). “Economía de Nicaragua creció por encima del promedio de la región”, 16 de enero. Disponible en: <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:37796-economia-de-nicaragua-crecio-por-encima-del-promedio-de-la-region> (consultado el 12 de julio de 2017).
- El Nuevo Diario* (2012). “La Juventud Sandinista operativa, disciplinada y mediática”, 19 de febrero. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/242250-juventud-sandinista-operativa-disciplinada-mediati/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- El Nuevo Diario* (2017). “Ojos internacionales sobre el sufragio de hoy”. En *El Nuevo Diario*,

- 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/elecciones-2016/409427-ojos-internacionales-sufragio-hoy/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Estado de la Región. Estadísticas de Centroamérica 2014 (2014). “Indicadores sobre desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Región. Costa Rica”.
- Franco, Fredy (2016). “Clara victoria electoral del FSLN”. En *Visión Sandinista*, núm. 258, pp. 5-6.
- GIEI Nicaragua (2018). *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*. S/l: GIEI Nicaragua.
- Gomes, Simone (2016). “Notas sobre a eleição presidencial na Nicarágua em 2016”. En *O istmo. Uma red de centroamericanistas*, 4 de diciembre. Disponible en: <https://oistmo.com/2016/12/04/analise-notas-sobre-a-eleicao-presidencial-na-nicaragua-em-2016/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Hagamos Democracia (2018). “Informe situación de derechos humanos en Nicaragua. 1 de octubre de 2018”. Managua: Hagamos Democracia. Disponible en: <http://www.hagamosdemocracia.org.ni/> (consultado el 23 de octubre de 2018).
- Human Rights Watch (2019). *Brutal represión. Torturas, tratos crueles y juicios fraudulentos contra manifestantes y opositores en Nicaragua*. Estados Unidos: Human Rights Watch.
- Jarquín, Edmundo (2016). “Construcción democrática revertida y pervertida”. En Edmundo Jarquín Calderón et al., *El régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- La Prensa (2016). “Nicaragua bajo fuego por elecciones sin oposición real ni observadores”, 4 de agosto. Disponible en: <http://www.laprensa.hn/mundo/986364-410/nicaragua-bajo-fuego-por-elecciones-sin-oposicion-real-ni-observadores> (consultado el 12 de julio de 2017).
- La Prensa Gráfica (2017). “Daniel Ortega reelegido presidente en Nicaragua por abultada mayoría”, 12 de julio. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2016/11/07/daniel-ortega-reelegido-presidente-en-nicaragua-por-abultada-mayoria#sthash.9Ri5dHOg.dpuf> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Martí i Puig, Salvador (2009). “Elecciones 2006 en Nicaragua: el regreso del FSLN al poder”. En Carlos Barrachina (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Plaza y Valdés.
- Martí i Puig, Salvador (2019). “Nicaragua: análisis de una crisis inesperada”. En Documentos de Trabajo, Fundación Carolina, 10/19.
- Mendoza González, Yubelka (2016). “Dirigente de Anden avala delito electoral”. En *La Prensa*, 10 de octubre. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2016/10/10/politica/2114664-dirigente-de-anden-avala-delito-electoral> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). Actualización sobre Nicaragua en la 41 sesión del Consejo de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.fidh.org/es/region/americas/nicaragua/actualizacion-sobre-nicaragua-en-la-41-sesion-del-consejo>

[-de-derechos?var\\_mode=calcul](#)

- Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018). Human rights violations and abuses in the context of protests in Nicaragua. Agosto. Recuperado de [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr\\_Aug2018\\_EN.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_EN.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1)
- Peraza, José (2016). “Colapso del sistema electoral”. En Edmundo Jarquín Calderón *et al.*, *El régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- Pérez Roque, Wilder (2016). “La oposición de Nicaragua acude a las urnas sin ilusiones”. En *El Nuevo Herald*, 26 de octubre. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article11669362.html> (consultado el 12 de julio de 2018).
- Pérez-Baltodano, Andrés (2003). *Entre el Estado conquistador y el Estado nación. Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Managua: IHNCA.
- Pineda, Uriel (2016). “El monopolio privado de la violencia”. En Edmundo Jarquín Calderón *et al.*, *El régimen de Ortega: ¿una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- Ramírez, Sergio (1990). “Nicaragua: confesión de amor”. En *Nexos*, agosto, pp. 29-48.
- Ramírez, Sergio (2015). *Adiós muchachos*. México: Alfaguara.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rovira-Mas, Jorge (2016). “Presentación”. En María del Carmen García, Jesús Solís y Pablo Uc (coords.), *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*. México: CESMECA-UNICACH, ODEMCA.
- Telesur (2016). “Jóvenes nicaragüenses celebran triunfo de Daniel Ortega”, 7 de noviembre. Disponible en: <https://videos.telesurtv.net/video/57022/jovenes-nicaraguenses-celebran-triunfo-de-daniel-ortega/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Telesur (2018). “¿De qué trata la reforma al Seguro Social en Nicaragua?”, 20 de abril. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/telesuragenda/gobierno-reforma-seguro-social-inss-nicaragua-20180420-0058.html>
- tn8 (2016). “Resultados de elecciones generales Nicaragua 2016”, 7 de noviembre. Disponible en: <http://www.tn8.tv/cronica-tn8/375694-resultados-elecciones-generales-nicaragua-2016/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Torres-Rivas, Edelberto (2007). “Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado”. En *Nueva Sociedad*, enero-febrero, pp. 4-10. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/el-retorno-del-sandinismo-transfigurado/> (consultado el 12 de julio de 2017).
- Van Eeuwen, Daniel (1994). “Nicaragua”. En Alain Rouquié (coord.), *Las fuerzas políticas en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zibechi, Raúl (2018). “La izquierda después de Nicaragua”. En *naiz*, 5 de agosto. Disponible en: <https://www.naiz.eus/eu/iritzia/articulos/la-izquierda-despues-de-nicaragua>

# La Cruzada Nacional contra el Hambre o una apología de la nulidad gubernamental

MANUEL MARTÍNEZ ESPINOZA\*

## Prolegómenos

DESDE QUE LA FOCALIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA CONSTITUYE una parte central de la política social en México, cada presidente ha tenido su “programa estrella”, es decir, aquella política pública en el ámbito del desarrollo social que ha recibido más presupuesto y difusión durante el sexenio en turno.

En el caso de José López Portillo (1976–1982), la estrategia principal de focalización de recursos para el combate a la pobreza fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) —el período presidencial con menos programas sociales— fue el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL); con Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) funcionó como una ambiciosa estrategia simultánea de desarrollo social y legitimación política; en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) el programa social medular, que inauguró formalmente la etapa de los programas de transferencias condicionadas<sup>1</sup> en México e incluso significó un legado para sus sucesores, fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000–2006) se llevó a cabo la estrategia “Contigo”

---

\* Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos. Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Se ha especializado en los temas de derechos de pueblos indígenas, extractivismo minero y política social. Correo: [manuel.martinez@unicach.mx](mailto:manuel.martinez@unicach.mx)

<sup>1</sup> Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) son intervenciones focalizadas que tienen dos características básicas: 1) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiarios, 2) con la condición de que estos cumplan con ciertos requisitos para mantener dichos beneficios. Para conocer definiciones, orientaciones y balances sobre los PTC, véase Barba y Valencia (2016).

—que mantuvo el PROGRESA, cambiándole de nombre a Oportunidades— y se creó el Seguro Popular como programa emblemático; mientras que con Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), su estrategia de desarrollo social se tituló “Vivir Mejor” y tuvo como programas prioritarios Oportunidades, el Seguro Popular y 70 y más.

En esa tesitura, luego de las elecciones presidenciales de 2012, se esperaba que el gobierno de Enrique Peña Nieto tuviese una estrategia de desarrollo social para su sexenio, la cual se desveló el 1 de diciembre de 2012 cuando, al tomar posesión como presidente de la República, informó que en un plazo no mayor a 60 días se pondría en marcha la Cruzada Nacional contra el Hambre como una de las primeras doce acciones de su gobierno.

La cruzada arrancó oficialmente con gran propaganda y convocatoria de actores el 23 de enero de 2013 en el municipio de Las Margaritas, en el estado de Chiapas. Cinco años y nueve meses después, la cruzada apenas fue mencionada en algunos párrafos de las 738 páginas que constituyeron el documento del sexto y último informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, confirmando así lo que ya se evidenciaba en los hechos: que esa estrategia había sido relegada, cuando no desechada, desde hacía ya varios años. ¿Qué fue lo que sucedió?, ¿cómo se pasó de una estrategia de desarrollo social presentada como la de mayor impacto en la historia de México a unas siglas desterradas del repertorio oficial de vanaglorias del sexenio?, ¿fue un fracaso en términos de política social o una estrategia con intenciones políticas veladas que cumplió con su ciclo?

En el presente texto se analiza la fallida estrategia de desarrollo social del gobierno peñanietista para exponer los principales factores que, mientras ofrecen elementos para responder las preguntas anteriores, permiten establecer un balance sustentado de la Cruzada Nacional contra el Hambre desde un enfoque crítico de política pública. Para tal objetivo, el análisis se divide en tres partes. En el primero, se exponen los planteamientos centrales de la Cruzada Nacional contra el Hambre en cuanto política pública. En el segundo apartado se analizan el diseño, la implementación y la operación política de la cruzada para, en el último, articular los argumentos expuestos y concluir con una evaluación global.

## **Postulados de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

El 1 de diciembre de 2012, en su asunción como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto anunció la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) con el objetivo de atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexica-

na. Mes y medio después, el 22 de enero de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre” (SEDESOL, 2013a).

Para justificar la creación de la CNcH, en el decreto se adujeron propósitos de combate a la pobreza extrema centrados en la atención a la problemática alimentaria, se sustentaron jurídicamente sus argumentos en normativas internacionales y nacionales, se reconocieron experiencias similares internacionales (como el programa Hambre Cero de Brasil) y se asumió un enfoque integral de política social para su implementación. Así, el decreto del 22 de enero de 2013 caracterizó a la CNcH como:

[...] una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto.

La Cruzada contra el Hambre está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación (SEDESOL, 2013a: artículo primero)

Específicamente, la CNcH se creó para atender cinco objetivos:

- 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- 2) eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- 3) aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- 4) minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y
- 5) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (SEDESOL, 2013a: artículo segundo).

En términos de su organización, en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) se dispuso que la CNcH se instituyera en torno a cuatro tipos de instancias de coordinación:

- 1) La Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNcH, que tenía el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y re-

cursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el decreto. Esta comisión se integraría por 19 dependencias de la administración pública federal: Secretaría de Desarrollo Social (que la presidiría); Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres; y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDESOL, 2013a).

- 2) Los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Incluyente con las entidades federativas y los municipios. Como indica su nombre, se trató de convenios firmados entre el gobierno federal, las entidades federativas y los ayuntamientos para cumplir con los objetivos del decreto.
- 3) El Consejo Nacional de la CNcH. Una instancia de convergencia de los sectores público, privado y social para generar acuerdos con el propósito de fortalecer y complementar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNcH. Debía integrarse por el secretario de Desarrollo Social (quien lo presidiría) y representantes de organizaciones de los sectores social y privado, instituciones académicas y organismos e instituciones internacionales (SEDESOL, 2013a: artículo décimo).
- 4) Comités Comunitarios. Se nombró así a los espacios proyectados para articular la participación social en la CNcH. Debían integrarse por beneficiarios de los programas sociales, quienes debían participar en la instrumentación, la supervisión y la transparencia de las acciones implementadas (SEDESOL, 2013a: artículo décimo primero).

Por otra parte, en el artículo cuarto del decreto se indicó la existencia de programas del gobierno federal que podrían apoyar la instrumentación de la CNcH, los cuales fueron enlistados en el Anexo B del propio decreto. Estos ascendían a 70 programas (SEDESOL, 2013a: Anexo B), aunque realmente se trataba de 66.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “En documentos públicos relacionados con la Cruzada se establecen 70 programas federales. Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal

Por último, en el artículo tercero del decreto de establecimiento del SINHAMBRE se indicó que la CNcH se implementaría en una primera etapa en 400 municipios, seleccionados con base en datos de pobreza extrema y personas con carencia de acceso a la alimentación.

Quince meses después de publicado el decreto de oficialización de la CNcH, se divulgó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”. Esta resolución, publicada el 30 de abril de 2014, apareció para la “formalización, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la Cruzada Nacional contra el Hambre” (SEDESOL, 2014: 4). No obstante, la aprobación del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) de 2014 implicó también la modificación de algunos planteamientos sobre la CNcH que se habían asentado en el SINHAMBRE en 2013.

Los cambios a la CNcH que se dieron con el PNMSH de 2014 con respecto al SINHAMBRE de 2013 se refirieron al diagnóstico, objetivos, estructura, programas e indicadores de la CNcH.

En primer lugar, el decreto del PNMSH profundizó en el diagnóstico sobre la problemática que la CNcH debía atender, revisando para ello información específica, por ejemplo, la distribución territorial de la pobreza extrema de alimentación y el estado nutricional de la población. Incluso, propuso una definición de hambre, inédita en los documentos oficiales del ámbito de desarrollo social en México.

Asimismo, el decreto de creación del PNMSH implicó cambios a los objetivos que se habían establecido previamente en el decreto de creación del SINHAMBRE. La primera modificación fue la redacción del segundo objetivo para añadir desnutrición crónica. La segunda modificación fue agregar un nuevo objetivo: promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación, que se incluyó “para que las personas puedan encontrar opciones de ingreso que les permitan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza extrema de alimentación” (SEDESOL, 2014: 36).

Un tercer cambio con respecto al decreto de 2013 afectó a la estructura de la CNcH, pues se agregó un quinto grupo: el Comité de Expertos, que se definió como “la instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación” (SEDESOL, 2014: 11). El Comité de Expertos se planteó como un espacio de reflexión encaminado a

---

se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizan una sola vez, resulta un universo total de 66 programas presupuestarios” (CONEVAL, 2013: 16).



generar recomendaciones para la mejora en el diseño, la coordinación y la implementación de acciones.

Otra variación del decreto del PNMSH con respecto al de 2013 fue el número de los programas para la instrumentación de la CNcH, pues en el SINHAMBRE de 2013 se enlistaron 70 programas, mientras que en el decreto de 2014 se registraron 82 programas y acciones para impactar en la disminución de las carencias sociales y de la pobreza extrema en vinculación con la alimentación (SEDESOL, 2014: 34-36).

Una quinta y última modificación del PNMSH fue el establecimiento de ocho indicadores (mostrados en el Cuadro 1) para evaluar el programa según los objetivos planteados. Estos fueron los siguientes:

Como se apuntó previamente, la CNcH inició operaciones en 2013 en 400 municipios. No obstante, en 2014 se incorporaron 612 municipios más, de manera que el total de localidades donde se implementaba la CNcH en 2014 era de 1 012, distribuidas en el país de la siguiente forma: 2 en Aguascalientes; 5 en Baja California Norte; 5 en Baja California Sur; 8 en Campeche; 97 en Chiapas; 18 en Chihuahua; 23 en Coahuila; 2 en Colima; 9 en el Distrito Federal (hoy llamada Ciudad de México); 7 en Durango; 21 en Guanajuato; 77 en Guerrero; 18 en Hidalgo; 14 en Jalisco; 66 en el Estado de México; 51 en Michoacán; 7 en Morelos; 4 en Nayarit; 6 en Nuevo León; 291 en Oaxaca; 64 en Puebla; 7 en Querétaro; 10 en Quintana Roo; 29 en San Luis Potosí; 10 en Sinaloa; 17 en Sonora; 13 en Tabasco; 15 en Tamaulipas; 4 en Tlaxcala; 85 en Veracruz; 13 en Yucatán y 14 en Zacatecas.

De esta forma, aunque ya operaba desde 2013, hasta 2014 se contó con los postulados centrales definitivos de la CNcH, los cuales se sintetizan en el Esquema 1.

## **Análisis del diseño, implementación y operación de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

Como ya se expuso, la CNcH fue presentada como la estrategia de desarrollo social prioritaria en el sexenio de Enrique Peña Nieto, la cual se proyectó para abatir la pobreza extrema alimentaria, buscar la inclusión social y promover la participación social con una estructura operativa que procuró la coordinación de acciones, actores y niveles de gobierno, implementándose en 1 012 municipios del país.

No obstante, en cuanto intervención pública en el ámbito del desarrollo social, los postulados solo sirven para enmarcar enunciativamente la política social, por lo que la evaluación de esta requiere considerar, cuando menos, tres variables: la congruencia de dichos postulados, su desempeño en el proceso de implementación y su posible interacción con el área de la *politics*; es decir, examinar: 1) si los supuestos

**CUADRO 1.** Indicadores del PNMSH

OBJETIVO	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	ÍNDICE
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación.	Del total de personas a nivel nacional, se estimará el porcentaje que se encuentra en condición de pobreza extrema de alimentación (pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación).	<b>Línea base 2012:</b> 5.9 % <b>Meta 2018:</b> 0 %
	2.1 Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de 5 años que son diagnosticados con desnutrición crónica (baja talla para la edad) respecto del total de menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	<b>Línea base 2012:</b> 21.4 % <b>Meta 2018:</b> 13.6 %
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2.2 Prevalencia de emaciación (bajo peso para la talla) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades que son diagnosticados con emaciación (bajo peso para la talla) respecto al total de menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	<b>Línea base 2012:</b> 1.9 % <b>Meta 2018:</b> 1.6 %
	2.3 Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades que son diagnosticados con bajo peso para la edad respecto al total de beneficiarios de Oportunidades menores de 5 años.	<b>Línea base 2012:</b> 4.3 % <b>Meta 2018:</b> 2.8 %
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3.1 Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base.	Mide la variación en el volumen de producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base.	<b>Línea base 2012:</b> - <b>Meta 2018:</b> - <b>Nota:</b> Se indicó que no se contaba con línea base porque se publicaría en 2014.
4. Minimizar las pérdidas de alimentos post-cosecha y durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4.1 Incremento de los recursos con los que se apoya a Bancos de Alimentos.	La recuperación de alimentos en la cadena comercial, y su canalización en apoyo a personas en situación de pobreza extrema de alimentación permite incrementar el acceso a los alimentos.	<b>Línea base 2012:</b> 100 % <b>Meta 2018:</b> 200 %
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	5.1 Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación.	Este indicador mide cómo el ingreso de las familias en situación de pobreza extrema de alimentación no apoyados por PAL y Oportunidades se modifica, incluye ingresos monetarios y no monetarios.	<b>Línea base 2012:</b> 7.1 % <b>Meta 2018:</b> 10.5 %
6. Promover participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6.1 Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada contra el Hambre.	El indicador muestra el porcentaje de comités comunitarios instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones y se alinean con las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre.	<b>Línea base 2013:</b> 57.4 % <b>Meta 2018:</b> 100 %

**FUENTE:** Elaboración propia con base SEDESOL (2014: 45-47).

y el diseño de la política social obedecen a una atención coherente de la problemática considerada, 2) si la operación de la estrategia responde a lo proyectado y alcanza los objetivos planteados, y 3) si se pueden discernir entrecruzamientos entre los objetivos de legitimación de la clase política gobernante y los de bienestar social de la política social que permitan evidenciar un desequilibrio a favor de la legitimación de los gobernantes. Estas tres vertientes se analizan en este capítulo.

### **El diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

Un análisis sobre el diseño de la CNcH en cuanto a congruencia deja entrever diversos aspectos que apuntan a presunciones, asociaciones y planteamientos inadecuados. Ello puede irse desgranando, para empezar, en términos conceptuales según los nodos temáticos abordados, definidos y postulados como de atención prioritaria en la CNcH, tales como alimentación y seguridad alimentaria.

Por ejemplo, en un examen de la vinculación de la CNcH con el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas, se observa que los objetivos de la CNcH tienen un alcance limitado, pues no engloban la amplitud normativa y temática requerida para una política basada en el concepto de seguridad alimentaria (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 318). Ello se evidencia claramente al recordar que la CNcH se orientó únicamente a la población con pobreza extrema y carencia de alimentación, planteamiento que implicó dos limitaciones para una estrategia de atención centrada en el derecho a la alimentación: que no se concibiese una política integral de seguridad alimentaria que atendiese las distintas dimensiones que la conforman, y que no se plantease una visión de mayor plazo para considerar como población objetivo a la población en pobreza moderada o vulnerable a la pobreza, pues el enfoque de seguridad alimentaria es para toda la población (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 311). Esto es, que planteada como una estrategia para la población con pobreza extrema de alimentación, la CNcH omitió reconocer en dicho planteamiento la multidimensionalidad del fenómeno y excluyó a poblaciones igualmente propensas a padecer carencias alimentarias y a las consideradas como en extrema pobreza.

En un tono similar, si bien el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) encontró como un avance de la CNcH —en un estudio específico— que se incluyese la alimentación como un derecho social (CONEVAL, 2016: 30), señaló como reto la necesidad de incluir estrategias adicionales para conseguir el pleno ejercicio de los derechos sociales (CONEVAL, 2016: 33). Es decir, que el CONEVAL también advirtió la supresión de la pluralidad de factores como una deficiencia en los planteamientos de la CNcH.

**ESQUEMA 1.** Postulados centrales de la CNcH



**DEFINICIÓN**

Estrategia de inclusión y bienestar social para conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales (SINHAMBRE)

Estrategia para abatir el hambre y las carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación (PNMSh).

**OBJETIVOS**

- 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- 2) Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- 5) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
- 6) Promover participación comunitaria para la erradicación del hambre.

**POBLACIÓN OBJETIVO**

Personas en pobreza multidimensional extrema y con carencia de acceso a la alimentación (7 millones, en 2012 y 7.1 millones en 2014). Estrategia para abatir el hambre y las carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación (PNMSh).

Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNcH

Comités intersecretariales estatales y municipales

Consejo Nacional de la CNcH

Comité de Expertos

Comités Comunitarios

Programas y acciones federales:  
70 (2013) | 82 (2014)  
En 1012 municipios

**FUENTE:** Elaboración propia.

Por ello, se puede asentar que la apuesta tanto por un tipo de derecho social (alimentación) como de una población objetivo (pobreza extrema de alimentación) de la CNcH, si bien es relevante en un tono de focalización, conlleva limitaciones de integralidad y vinculación con el resto de derechos sociales y de población factible de ser beneficiaria.

Siguiendo con la vinculación de la CNcH con la seguridad alimentaria, pero recurriendo a planteamientos más operativos, en un análisis de los 66 programas proyectados para apoyar la instrumentación de la CNcH en 2013, se observa que 65 de ellos sí se alineaban con las dimensiones de la seguridad alimentaria en el acceso a los alimentos (77.3 %), disponibilidad de alimentos (45.5 %), utilización de los alimentos (34.9 %) y estabilidad a lo largo del tiempo (39.4 %), aunque solo una cuarta parte se enfocaba en la atención específica de la población rural e indígena (la más vulnerable por la inseguridad alimentaria), además de que se identificaron duplicidades en algunos de los programas elegidos (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 316). Esto significa que, a partir de los programas seleccionados para ponerla en práctica, la CNcH también mostró deficiencias en términos de ejecución de las acciones para atender la seguridad alimentaria.

Pasando al examen de sus objetivos se observa que, si bien fueron planteados para perseguir un fin en común, de igual manera presentaron problemas para medirse en su conjunto (CONEVAL, 2016: 37), sobre todo con la añadidura de un objetivo extra en 2014. De hecho, tales modificaciones pudieron ser indicios de que “la Cruzada inició con cierta premura” (CONEVAL, 2016: 29).

Asimismo, en un análisis de consistencia entre los objetivos de la CNcH y el tipo de acciones planificadas para lograrlos, se aprecia que los componentes del marco lógico no están definidos en congruencia con los objetivos de la CNcH, ni mucho menos con la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria (como ya se señaló), sino con la atención a las dimensiones que el CONEVAL definió para la medición oficial de la pobreza.

Su diseño no parece captar, o al menos no directamente, el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria que se consideró, al menos parcialmente, en la definición de los objetivos de la CNcH [...] Por ello, no sólo la vinculación entre los componentes y los cinco objetivos centrales de la CNcH no resulta del todo clara, sino que dichos componentes parecen ser insuficientes para garantizar la seguridad alimentaria de la población objetivo (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 313).

Además, sobre la población objetivo se encontró que en el diseño existieron complicaciones para identificarla, atenderla y monitorearla pues, dado que se trata

de una estrategia de coordinación, es problemático identificar que los beneficiarios de los programas sociales lo sean exactamente de la CNcH (CONEVAL, 2016: 36).

Uno de los planteamientos centrales de la CNcH fue el involucramiento de otras dependencias relacionadas con temas que inciden en la pobreza (CONEVAL, 2016: 31). Esto es, que uno de sus propósitos fue atender el problema estructural de la fragmentación de la política social en México, el cual ha tenido efectos negativos en el objetivo de combatir la pobreza. Dicha fragmentación alude a la existencia de numerosos programas que atienden una misma carencia o derecho social de cierta manera, por lo que se generan acciones duplicadas que dilapidan el gasto social en vacíos y redundancias. Por ejemplo, en su evaluación de la política de desarrollo social, el CONEVAL determinó que en numerosos casos los programas sociales en México atienden carencias similares pero lo hacen de forma descoordinada (CONEVAL, 2011).

De esta manera, la CNcH planteó atender dicha dispersión buscando la coordinación entre instancias y niveles de gobierno, la coherencia entre programas sociales y la integración de las acciones en el ámbito del desarrollo social:

La Cruzada Nacional contra el Hambre es el intento más reciente y ambicioso del Gobierno mexicano por atender el problema de fragmentación de la política social. [...] La CNcH, como estrategia de coordinación, busca modificar las rutinas operativas de las agencias gubernamentales, los procesos de decisión de los programas sociales y los mecanismos de colaboración entre los gobiernos estatal, federal y municipal, además de generar un mecanismo de participación ciudadana con los Comités Comunitarios (Cejudó y Michel, 2015: 58).

No obstante, aunque la organización de la CNcH consideró la constitución de estructuras para buscar la coordinación entre gobiernos y programas, el propio diseño no contempló la institucionalización de procesos, es decir, la formalización de procesos de interacción entre instancias, por lo que se permitió que su funcionamiento en las entidades dependiese de la voluntad de los actores, de la afinidad de los partidos políticos o de las habilidades de los delegados de la SEDESOL (Cejudó y Michel, 2015: 55). Entonces, aunque su estructura se proyectó para atender la descoordinación de la política social, la mejora en sus mecanismos de coordinación es uno de los retos de la CNcH (CONEVAL, 2016: 32).

En resumen, el diseño de la CNcH no reconoció conceptual ni operativamente las complejidades de la seguridad alimentaria ni el derecho a la alimentación, omisión que se extendió a la definición de la población objetivo. Además, dicho diseño permitió situaciones de vaguedad en la vinculación de sus objetivos y la

identificación de los programas sociales para poner en práctica la CNcH. Y, en el colmo de la incoherencia, la CNcH erigió una estructura para atender la dispersión de la política social, pero tal estructura resultó descoordinada al dejarse su funcionamiento a disposición de la voluntad de los actores.

Entonces, el diseño de la CNcH tuvo diversas deficiencias y vacíos que afectaron la congruencia de sus postulados. Así, es lógico prever que estas anomalías incidieron en su desempeño, es decir, en los resultados de dicha estrategia para el combate a la pobreza extrema desde el derecho a la alimentación. Esto se examina en el siguiente subapartado.

### **El desempeño de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

En la página y media que el presidente Enrique Peña Nieto le dedicó a la CNcH en su último informe de gobierno, afirmó que esta “ha tenido resultados positivos tanto en la disminución del número de personas que padecían el problema como por significar una experiencia de coordinación interinstitucional y de presencia gubernamental en el territorio” (Presidencia de la República, 2018b: 186). Para justificar su evaluación, el presidente enunció lo que a su juicio fueron las acciones y los resultados de la CNcH en materia alimentaria: los comedores comunitarios en operación, las localidades atendidas por el Programa de Abasto Rural, los huertos familiares o comunitarios apoyados, las personas en situación de pobreza extrema de alimentación beneficiadas por el programa Pensión para Adultos Mayores, los suplementos alimenticios otorgados por el programa PROSPERA, el equipamiento de espacios alimentarios por parte del DIF y la afiliación de madres jefas de familia en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria al programa Seguro de Vida para Jefas de Familia (Presidencia de la República, 2018b: 185). Es decir, como una continuación de la ambigüedad identificada en su diseño, para sustentar el éxito de su cruzada contra el hambre el presidente Peña Nieto enarboló resultados de otros programas que enmarcan sus acciones en la atención del derecho a la alimentación, aunque no necesariamente hayan sido considerados como parte de la CNcH.

¿Cuáles fueron, entonces, los resultados del desempeño de la CNcH? Empecemos primero por los propios indicadores establecidos en el PNMSH. Tal como se asentó en el Cuadro 1, para cada uno de los seis objetivos de la CNcH se determinaron indicadores e índices, es decir, criterios y niveles de cumplimiento. Se contrastarán con las mediciones oficiales aunque, como se analizará en el siguiente subapartado, dichas cifras deben ser tomadas con cautela debido a las manipulaciones de medición que se llevaron a cabo en 2016.

En el caso del objetivo primero —la erradicación del hambre y la nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y con carencia de

alimentación—, se dispuso que el indicador fuese el porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación, teniendo como línea base 5.9 % en 2012 y estableciendo como meta 0 % para 2018. Según cifras oficiales presentadas en el último informe de gobierno, en 2016 el porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación fue de 4.9 %, mientras que para 2018 no se aportó una cifra debido a que no se tenía información disponible con corte a junio de 2018 (Presidencia de la República, 2018: 113).

A su vez, para el segundo objetivo —disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica—, se establecieron tres indicadores relacionados con la talla para la edad, bajo peso para la talla y bajo peso para la edad en menores de 5 años. La línea base para el primer indicador fue de 21.4 % en 2012, teniendo como meta 13.6 % para 2018. En el segundo indicador, la línea base fue de 1.9 % en 2012, teniendo como meta 1.6 % para 2018. En el caso del tercer indicador, la línea base fue de 4.3 % en 2012 y la meta se estableció en 2.8 % para 2018. No obstante, aun con tantos indicadores y cifras para el segundo objetivo, no se presentaron datos disponibles para ninguno de los indicadores en el período 2014-2018 (Presidencia de la República, 2018: 113).

Para el objetivo tercero —aumentar la producción de alimentos e ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas—, se creó como indicador la tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base. No obstante, no se fijó ninguna línea base en 2012 ni tampoco meta para 2018. Además, tampoco se presentó ninguna cifra entre los años 2012 y 2018 porque se identificaron “algunas inconsistencias en los indicadores del Programa Integral de Desarrollo Rural, por lo que no es factible su medición en términos congruentes” (Presidencia de la República, 2018: 113).

En el caso del cuarto objetivo —minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos—, se determinó que el indicador fuese el incremento de los recursos con los que se apoya a Bancos de Alimentos, mientras la línea base de 2012 fue 100 %, teniendo como meta para 2018 el 200 %. Al respecto, las cifras presentadas en el informe de gobierno fueron 45 % para 2013, 434.3 % para 2014, 615.7 % para 2015 y -2.4 % para 2016, no hubo información disponible para 2017 y 2018. Según se indicó, tales cifras se debieron a que los Bancos de Alimentos fueron apoyados por diversos programas, pero después de 2015 “no se cuenta con registro de actividades con Bancos de Alimentos” (Presidencia de la República, 2018: 113).

En el quinto objetivo —promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación (incorporado a partir del PNMSH)—, el indicador establecido fue la tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación. Se asentó como línea base 7.1 % en 2012, mientras que la meta fue de 10.5 % para 2018. En términos de



desempeño del indicador, para 2014 la tasa ascendió a 7.5 %, mientras que para 2016 descendió a un 4.7 %. Para 2018 no hubo datos disponibles (Presidencia de la República, 2018: 113).

En cuanto al último objetivo —promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre—, se fijó como indicador el porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios donde operó la CNcH, teniendo como línea base 57.4 % en 2012 y asentando como meta la instalación del 100 % de los Comités para 2018. Este indicador solo se contabilizó en 2014 y 2015, teniendo para el primer año 67.7 %, y 67.8 % para el segundo. En el informe se justificó tal limitación porque los Convenios de Colaboración de la SEDESOL, con los que se constituían los Comités Comunitarios, se dieron por terminados en julio de 2015 (Presidencia de la República, 2018: 113).

En una evaluación global de los indicadores, sistematizada en el Cuadro 2, a partir de las cifras oficiales expuestas por el propio gobierno federal se observa que cuatro de los ocho indicadores no presentaron ninguna cifra de avances en el período 2012-2018; esto es, que 50 % de los indicadores de la CNcH fueron nulos.

De los cuatro indicadores restantes que sí fueron utilizados, ninguno de ellos presentó información en 2017 ni en 2018, y uno de ellos tampoco ofreció información en 2016. Teniendo como base el último dato brindado por cada uno de los cuatro indicadores efectivamente utilizados, se desprende que: el objetivo 1 solo cumplió su meta en un 17 % (redujo solo 1 % del 5.9 % que se planteó); el objetivo 4 incumplió su meta en un -222.4 %; (la inversión fue de -2.4 del 200 % que se había fijado); el objetivo 5 incumplió su meta en un -70.5 % (la tasa de variación del ingreso fue de -2.4 % del 3.4 % que se pretendía aumentar); y el objetivo 6 cumplió su meta en un 24.4 % (la instalación de los comités solo aumentó en 10.4 % del 42.6 % que se planeó incrementar).

En términos estrictamente numéricos, el balance del cumplimiento de la CNcH, según sus propios indicadores, es negativo: solo se pudo utilizar 50 % de los instrumentos de evaluación originalmente planteados (4 de 8 indicadores). De este porcentaje, solo 25 % de los indicadores (2 de 4) registró cifras positivas —pero en ninguno de estos casos se alcanzó siquiera 25 % de las cifras establecidas como metas—. Así, 75 % de los indicadores fue tanto inutilizado como incumplido por la CNcH, y el 25 % restante no alcanzó siquiera la tercera parte de alcance de metas. A pesar de ello, el presidente Enrique Peña Nieto aseguró que: “En el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre se atiende a mexicanas y mexicanos en condición de pobreza extrema alimentaria, garantizándoles el acceso a una alimentación nutritiva y de calidad” (Presidencia de la República, 2018b: XIX).

Incluso más allá del cotejo de cifras, otras evaluaciones de instancias del Estado mexicano no comparten la valoración presidencial sobre la CNcH. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) le realizó a la CNcH una auditoría de desempeño —en el informe de fiscalización de la Cuenta Pública 2016— para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. En ella, el máximo órgano de fiscalización en México reconoce que el diseño de la CNcH fue congruente con el problema que pretende atender, pero que no existe una legislación secundaria que reglamente el derecho a la alimentación y coadyuve a coordinar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, “lo que limitó la instrumentación de la cruzada al no contar con un diseño normativo suficiente” (ASF, 2018: 79). En relación con la manera de implementar la CNcH, la ASF concluyó que, aunque se integró por cinco componentes, no se pudo acreditar el funcionamiento de tres: los acuerdos integrales, los Comités Comunitarios y el Consejo de Expertos.

Además, en términos de su desempeño, la ASF resaltó que en 2016 hubo una disminución de 47.1 % de los programas participantes en la CNcH respecto a los que se contó al inicio de la misma, en 2013 (se pasó de 70 a 37 programas). De los considerados en 2016, el 76.7 % de los programas se alinearon con la mejora del ingreso y la atención de las carencias sociales, mientras que para el otro 23.3 % de los programas no se identificó qué carencia pretendían subsanar, por lo que no aseguran su incidencia en la atención de la pobreza extrema alimentaria (ASF, 2018: 79). Es así como la ASF afirmó que en la CNcH “no se ha logrado incidir en el diseño de los programas participantes para que aseguren la atención de la población objetivo” (ASF, 2018: 79). Por lo anterior, la ASF concluyó que: “a cuatro años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria” (ASF, 2018: 89).

Según lo examinado en este subapartado, se puede concluir de forma contundente que la CNcH tuvo un desempeño deficiente para el alcance de sus objetivos explícitos, todos ellos vinculados con el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria, muy a pesar de que en el último informe presidencial se indicara que “las acciones focalizadas de la CNcH lograron reducir las carencias sociales de la población en pobreza extrema alimentaria (PEA), al disminuir su número en 1.89 millones de personas entre 2012 y 2016” (Presidencia de la República, 2018b: 186).

Precisamente, la ostentación y el uso de las cifras para justificar valoraciones presuponen la utilización de la CNcH con fines que trascienden el ámbito de la

**CUADRO 2.** Resultados de la CNCh según sus indicadores y resultados oficiales, 2012-2018

OBJETIVO	INDICADOR	ÍNDICE	RESULTADOS
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación.	<b>Línea base 2012:</b> 5.9 % <b>Meta 2018:</b> 0 %	Sin información disponible para 2018. En el último dato disponible, correspondiente a 2016, el porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación quedó en 4.9%. Es decir, solo hubo reducción del 1 % respecto a la línea base.
	2.1 Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	<b>Línea base 2012:</b> 21.4 % <b>Meta 2018:</b> 13.6 %	No se presentaron resultados en el período 2012-2018, pues el indicador se calcula con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, que se realiza cada 6 años.
	2.2 Prevalencia de emaciación (bajo peso para la talla) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	<b>Línea base 2012:</b> 1.9 % <b>Meta 2018:</b> 1.6 %	No se presentaron resultados en el período 2012-2018, pues el indicador se calcula con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, que se realiza cada 6 años.
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2.3 Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades.	Línea base 2012: 4.3 % Meta 2018: 2.8 %	No se presentaron resultados en el período 2012-2018, pues el indicador se calcula con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, que se realiza cada 6 años.
	3.1 Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base.	<b>Línea base:</b> - <b>Meta 2018:</b> - Se indicó que no se contaba con línea base porque se publicaría en 2014.	No se presentó ninguna cifra en el período 2012-2018 porque se identificaron inconsistencias que no hicieron factible su medición en términos congruentes.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	4.1 Incremento de los recursos con los que se apoya a Bancos de Alimentos.	<b>Línea base 2012:</b> 100 % <b>Meta 2018:</b> 200 %	Sin información disponible para 2018. En el último dato disponible, correspondiente a 2016, el recurso para los bancos de alimentos se fijó en -2.4 %, lo que implicó un resultado final de -222.4% de la meta establecida.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	5.1 Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación.	<b>Línea base 2012:</b> 7.1 % <b>Meta 2018:</b> 10.5 %	Sin información disponible para 2018. En el último dato disponible, correspondiente a 2016, la tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación quedó en 4.7%. Es decir, el resultado final fue de -2.4 % de cumplimiento de la meta.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	6.1 Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada contra el Hambre.	<b>Línea base 2013:</b> 57.4 % <b>Meta 2018:</b> 100 %	Sin información disponible para 2018. En el último dato disponible, correspondiente a 2015, el porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la CNCh quedó en 67.8%. Es decir, el resultado final de cumplimiento de la meta fue de 10.4 %.
6. Promover participación comunitaria para la erradicación del hambre.			

**FUENTE:** Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2018: 113).

política de desarrollo social y se enraízan en objetivos de legitimación política. Ello es tema central de la siguiente subsección.

### **El uso político de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

Es prácticamente un saber común que los programas sociales se usan con fines de legitimación política en México, lo cual se intensifica en épocas electorales (Martínez Espinoza, 2018). Es decir, que las estrategias, programas, acciones y recursos provenientes del ámbito del desarrollo social —dada la condición asimétrica estructural en la que insertan su funcionamiento— se suelen utilizar para generar vínculos clientelares con los beneficiarios a partir del esquema de la entrega de beneficios (compra) o la amenaza de perderlos (coacción) a cambio de su lealtad político-electoral.

En el caso del sexenio 2012-2018, las prácticas clientelares vía los programas sociales se presentaron en todos los niveles de gobierno y desde todos los partidos políticos (ACFP, 2018); no obstante, hubo un entramado político que sobresalió por su magnitud: el gobierno federal, encabezado por Enrique Peña Nieto, pues desde ahí se instrumentaron numerosas acciones y se dispuso de una gran cantidad de recursos públicos para tratar de legitimar y conservar en el poder al partido gobernante. Se trató, sobre todo en el proceso electoral federal de 2018, de una estrategia clientelar de la pobreza (Martínez Espinoza, 2018) con dos componentes: la incidencia en las mediciones de la pobreza y el usufructo de los recursos del ámbito del desarrollo social.

El primer componente fue puesto en marcha prácticamente desde el inicio del sexenio y tuvo el propósito de influir en las mediciones del bienestar social para configurar un imaginario colectivo en el que se asociara el entramado gobernante con la reducción de la pobreza.

Tal componente se evidenció desde la toma de posesión del presidente Enrique Peña Nieto, cuando anunció la instrumentación de la CNCH para atender a la población con condiciones de pobreza extrema alimentaria y, mes y medio después, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto SINHAMBRE. Lo anterior puede esgrimirse como un primer indicio de que la prioridad inicial de la política social de Enrique Peña Nieto fue la atención del derecho a la alimentación.

Esta conjetura se fortalece al observar que los dos indicadores que se establecieron para evaluar el cumplimiento de la meta “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, vinculada con el desarrollo social, fueron: “carencias promedio para la población en extrema pobreza” y “población en pobreza extrema con carencias por alimentación”. Es decir, a pesar de que el gobierno federal determinó un mayor número de indicadores de desarrollo social para los temas de salud, productividad y competitividad (CONEVAL, 2018a: 11), solo planteó atender

prioritariamente las carencias promedio de la población en extrema pobreza —y con énfasis preponderante en la carencia de la alimentación— para evaluar su meta de “México Incluyente”.

Por lo anterior, se puede argumentar que el planteamiento de política social de Enrique Peña Nieto priorizó la atención de los indicadores para la medición de la pobreza, con especial énfasis en el indicador de la alimentación. ¿Por qué la alimentación? Porque el hambre es acaso el criterio más relevante para establecer si una persona está en situación de pobreza extrema; en la medición en México, la población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuenta con un ingreso total insuficiente para adquirir siquiera la canasta alimentaria (CONEVAL, 2010).

De esta forma, combatir la pobreza alimentaria significa incidir de manera contundente en los niveles de pobreza extrema en México. Es a partir de esta correlación como puede plantearse la utilidad política de la CNcH, pues incluso en el Decreto SINHAMBRE se admitió que una de las razones que se aducen para establecer el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre es:

Que con base en los estudios y diagnósticos elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la población objetivo de los programas de desarrollo social para abatir y erradicar el hambre se conforma por aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la alimentación, cuya contabilización se encuentra en permanente actualización por parte de las instancias competentes (SEDESOL, 2013a: 5).

Pero además de la correlación identificada, la CNcH realizó otras modificaciones también en el marco de las mediciones, pues estableció su población objetivo en 7 millones de personas pero, según cifras oficiales, en 2010 había 28.4 millones de personas con carencia por acceso a la alimentación, mientras que en 2012 el registró fue de 27.4 millones personas (CONEVAL, 2018b: 42). Es decir, en el mejor de los casos excluyó a 20 millones de personas en pobreza alimentaria, presumiblemente para obtener mejores resultados en el cumplimiento de sus metas con respecto a su población objetivo.

Tal manipulación de cifras en ese sexenio tuvo su momento cumbre en 2016, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó modificaciones en las encuestas que utiliza para registrar los ingresos de la población, lo cual tuvo como resultado un incremento de 33.6 % del ingreso en los hogares más pobres en solo un año, con lo que se provocó una disminución drástica de la pobreza sin que hubiera crecimiento económico o medidas de impacto que la

avalaran, e incluso sin que hubiera correspondencia con tendencias marcadas en otros instrumentos del INEGI. Especialistas como Julio Boltvinik señalaron que, sin esas correcciones, el porcentaje de pobres en 2016 no hubiese sido de 43.6 % sino de 45.1 %, lo que cambiaría el número absoluto de pobres, de 53.4 millones a 55.3 millones (*Vanguardia*, 2017).

El segundo componente de la estrategia clientelar de la pobreza durante el sexenio de Enrique Peña Nieto que es relevante para el presente texto fue la práctica sistemática de desvío de recursos del ámbito del desarrollo social. Esto es, la erogación por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de pagos por bienes y servicios que son de dudosa calidad o directamente inexistentes.

El esquema utilizado para el desvío de recursos se conoce como la “Estafa Maestra” y consiste en ejercer presupuestos a partir de convenios con universidades públicas e institutos estatales de radio y televisión, entidades que subcontratan a empresas (muchas inhabilitadas o ficticias) para eludir controles de licitación y transparencia. A partir de la identificación de dicho esquema de desvíos en la revisión de las cuentas públicas de 2013, 2014 y 2015, entre octubre de 2015 y septiembre de 2018 la ASF presentó 16 denuncias de hechos por presuntas irregularidades de la SEDESOL, que ascienden a un monto total de 2 800 millones de pesos (Murillo, 2018).<sup>3</sup> La CNcH fue también un pilar fundamental en dichos desvíos. Por ejemplo, en 2013 se contaba con un presupuesto de 555 millones para repartir 500 000 paquetes de alimentos, camisetas y gorras, así como para difundir la CNcH en zonas marginadas de once estados del país. Sin embargo, la ASF confirmó que únicamente se entregó el 7 % de las despensas que supuestamente se habían comprado.<sup>4</sup> Tan solo en 2013 el desvío de recursos de la CNcH a partir del esquema de triangulación con universidades fue de 845 millones de pesos (Tourliere, 2015).

Por si fuera poco, la malversación del gasto público de la CNcH también se llevó a cabo mediante otros esquemas. Por ejemplo, entre 2013 y 2015 la CNcH reportó una erogación de cerca de 500 millones de pesos en 98 contratos. Sin embargo, el 80 % de tales gastos se concentró en la difusión de la propia CNcH. Así, se firmaron 92 contratos por 386 millones 701 000 pesos para difundir “la nueva política social” en televisión, radio, medios de comunicación impresos y playeras (Flores, 2018).

---

<sup>3</sup> El detalle de las denuncias puede consultarse en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/70\\_Denuncias\\_penales/Denuncias\\_Penales\\_Presentadas\\_por\\_la\\_ASF\\_SEPTIEMBRE2018.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/70_Denuncias_penales/Denuncias_Penales_Presentadas_por_la_ASF_SEPTIEMBRE2018.pdf)

<sup>4</sup> Véanse los detalles en *Animal Político* (s/f) “Sedesol: ¿Dónde quedó el dinero para los más pobres?” Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-quedo-dinero-pobres.html> (consultado el 3 de febrero de 2018).

El resto del gasto se ejerció en nueve convenios por 93 millones de pesos para la adquisición de 5 000 sistemas potabilizadores de agua, 14 000 bebidas para congelar, aplicación en campo de cuestionarios dirigidos a presidentes municipales, servicio de alimentos para 400 personas, revisión e identificación de beneficiarios con pobreza extrema, servicio de impresión de material informativo y arrendamiento de vehículos (Flores, 2018). De manera que el gasto de la CNcH también se malversó al emplearse más en la difusión de su imagen que en el alcance de sus objetivos; es decir, en apoyar también de esa manera la legitimación del gobierno federal.

Así, la CNcH presentó incongruencias en su diseño, deficiencias en su desempeño y un manejo político que propició desviaciones en el ejercicio de sus recursos y el alcance de sus objetivos. ¿Qué se puede concluir entonces de dicha estrategia de desarrollo social del peñanietismo? Que se trató de un ejercicio de nulidad en la acción de gobierno.

## **La Cruzada Nacional contra el Hambre o una apología de la nulidad**

Dos años y medio después de su lanzamiento, la CNcH fue perdiendo intensidad hasta ir cayendo en un letargo y una posterior relegación de la que no se recuperó al final del sexenio. De los primeros años —cuando había una avalancha de mensajes en radio y televisión junto con las decenas de camiones con su logotipo que se podían ver en la calle—, la CNcH derivó en una mención casi anecdótica, a veces incómoda, de lo que fue considerada “la estrategia de desarrollo social estrella del sexenio”.

Una hipótesis plausible de dicho confinamiento al final del sexenio es que la CNcH dependió del titular de la SEDESOL y de los rendimientos que esta podría otorgarle a la clase política gobernante, por lo que no fue realmente ni una estrategia de legitimación ni de desarrollo social del propio presidente. Efectivamente, la CNcH inició y fue impulsada entre 2013 y 2015, cuando al frente de la SEDESOL se encontraba Rosario Robles Berlanga, pero al cambiar de titular en la persona de José Antonio Meade Kuribreña (posterior candidato presidencial del partido gobernante), la CNcH se fue relegando de las prioridades de la SEDESOL mientras que la Estrategia Nacional de Inclusión comenzó a ganar relevancia. Dicha estrategia, ideada por el propio Meade, se planteó para la atención de todos los mexicanos —y no solo los que integran el grupo de la pobreza extrema—, sin dejar de lado los propósitos de influencia en las mediciones de pobreza:

A la llegada de Meade a Sedesol se relegó a la cruzada y se inventó la Estrategia Nacional de Inclusión Social. Su objetivo tenía poco que ver con incluir a millones de excluidos del ejercicio de sus derechos. Se trataba de incidir en las variables de medición de las carencias usadas en la medición de la pobreza. La principal estrategia fue modificar las respuestas a los cuestionarios. Además de modificar el operativo de Inegi, se difundió la campaña “sano, suficiente y variado” para reducir la “carencia alimentaria” (Gómez-Hermosillo, 2018).

Tal correlación sugiere que al inicio de su gestión el presidente Enrique Peña Nieto fue convencido de que lo mejor era centrar los esfuerzos de desarrollo social en la alimentación y en el sector de la pobreza extrema, pero posteriormente fue persuadido de que lo mejor era ampliar los esfuerzos con la Estrategia Nacional de Inclusión pero sin abandonar lo que fue su estandarte inicial de combate a la pobreza. A ello parece apuntar una de las menciones que el presidente hizo al respecto en su sexto informe de gobierno:

En este marco, mediante la coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos, la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) busca incidir en el acceso a los derechos sociales y la disminución de las carencias. Asimismo, la Cruzada Nacional contra el Hambre *continúa su operación* con el objetivo de proporcionar atención a las personas en situación de pobreza extrema alimentaria (Presidencia de la República, 2018b: 183, cursillas propias).

Para fortalecer los argumentos anteriores conviene mencionar el caso de la participación en la CNcH, que fue uno de los términos que utilizó ampliamente el gobierno de Enrique Peña Nieto, al menos al inicio de su gestión. Efectivamente, en lo que catalogó como “política social de nueva generación”, la SEDESOL la describió como un planteamiento de desarrollo social centrado en el alcance y disfrute pleno de los derechos humanos, ciudadanos y sociales, para lo cual la participación era un elemento central (SEDESOL, 2013b). Es más, la participación fue incorporada como una de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, concretamente dentro de la Meta 2 “México incluyente”, en la Estrategia 2.2.1 “Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de *participación social*”<sup>5</sup> (cursivas propias). Es así como se explica que el sexto objetivo de la principal estrategia de

---

<sup>5</sup> Fuente: <http://pnd.gob.mx/> (consultado el 17 de agosto de 2014).



desarrollo social de la CNcH fuese: “Promover participación comunitaria para la erradicación del hambre”.

En congruencia con tal objetivo, la SEDESOL se reorganizó internamente en 2013 para crear una Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, además de que fue prolífica para impulsar la conformación de los Comités Comunitarios de la CNcH: hasta 2015 había instalado 59 429 comités.<sup>6</sup>

No obstante, todo ello se modificó con el cambio del responsable de la SEDESOL. Del 1 de diciembre de 2012 a agosto de 2015, la titular de la secretaría fue Rosario Robles Berlanga, después la titularidad estuvo en manos de José Antonio Meade Kuribreña, desde agosto de 2015 hasta septiembre de 2016. Fue precisamente en el período de ejercicio de la primera secretaria de la SEDESOL cuando se llevó a cabo tanto la reorganización interna de esta secretaría como la copiosa creación de los Comités Comunitarios, mientras que con el arribo del que después sería candidato presidencial desaparecería la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, quedando de dicha estructura solo la Dirección de Participación Social para coordinar el programa Comedores Comunitarios (único programa creado para la CNcH). Además, con el nuevo secretario la CNcH perdería preponderancia frente a la Estrategia Nacional de Inclusión (creada en 2016) y los Comités Comunitarios comenzarían a desmantelarse y ser sustituidos por los Comités de Contraloría Social (encargados de la vigilancia de los programas sociales en las comunidades).

La correlación anterior, entonces, aporta bases para aseverar que la formulación de la participación como coadyuvante de la estrategia de desarrollo social no fue una idea del presidente de la República (o al menos, no del todo) sino de la primera titular de la SEDESOL, y que tal idea no fue compartida por su sucesor en el cargo, quien desmanteló estructuras y mecanismos relacionados con la participación social, además de modificar el énfasis de atención de la SEDESOL de la “alimentación” y “la pobreza extrema” (CNcH) a la “inclusión más amplia de todos los mexicanos” (Estrategia Nacional de Inclusión), cambios que se mantuvieron en el resto del sexenio con los subsecuentes titulares de la SEDESOL (Luis Enrique Miranda Nava, de 2016 a 2018 y Eviel Pérez Magaña en 2018).

---

<sup>6</sup> Según el Sexto Informe de Gobierno del sexenio 2012-2018, se constituyeron 67.8 % de los Comités Comunitarios en los municipios donde operó la CNcH. Tal indicador del objetivo sexto del PNMSH tiene como referencia numérica, según datos del Sistema de Medición de la Política Social del CONEVAL, un tríptico informativo de la CNcH elaborado por la SEDESOL en donde se informa del número de Comités Comunitarios instalados, con fecha de febrero de 2014. El tríptico de la CNcH que sustenta el indicador se halla en: [http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo\\_04/](http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo_04/) (consultado el 13 de septiembre de 2018).

Por ello se puede afirmar que la CNcH concluyó incluso antes de que terminara el sexenio. Es decir, en un acto inédito desde que el bienestar social se convirtió en un ámbito de atención especializada del gobierno federal (y no un resultado del modelo económico), la principal estrategia de desarrollo social del gobernante en turno fue desechada antes del término de su mandato. Ello no había ocurrido en los sexenios previos, en los que incluso hubo políticas sociales que trascendieron el propio período presidencial para continuar siendo implementadas en sexenios posteriores (por ejemplo, el PROGRESA de Ernesto Zedillo, que aún tiene vigencia bajo el nombre de PROSPERA, o el Seguro Popular de Vicente Fox, que también se mantiene en operación).

De esta manera, por diseño, desempeño y hasta rendimiento político, la CNcH puede catalogarse como una experiencia de nulidad en la política social mexicana. Pretendió atender a la población en pobreza extrema centrándose en el componente de alimentación, pero la identificación de su población objetivo fue limitada y la incorporación de los conceptos y términos operativos fue incongruente. Estableció indicadores para evaluar con mayor objetividad su desempeño, pero solo atendió el 25 % de ellos (2 de 8), de los cuales ninguno alcanzó siquiera el 25 % de sus metas. Propuso mejorar la coordinación horizontal y vertical de actores y acciones de desarrollo social, pero fue incapaz siquiera de evitar su propia fragmentación y suplantación por otra estrategia de desarrollo social dentro del propio gobierno federal. Concibió incorporar la participación como elemento central de su operación y legitimación, pero la circunscribió únicamente a la instalación de Comités Comunitarios, proceso que ni siquiera llegó a la mitad del sexenio. Y, sobre todo, fue un elemento central de las tergiversaciones y la manipulación de la política social del gobierno federal con vistas a su legitimación, pero no fue de utilidad para evitar que el partido del presidente cayera estrepitosamente hasta un tercer lugar en las elecciones presidenciales de 2018.

A pesar de las manipulaciones en las cifras —que indican que hubo una disminución del porcentaje de personas en situación de pobreza, al ir de 45.5 % en 2012 a 43.6 % en 2016—, en el sexenio de Enrique Peña Nieto hubo un incremento del número de pobres, de 53.3 millones en 2012 a 53.4 en 2016, aumento que también se verificó en las personas consideradas vulnerables por ingresos, al pasar de 7.2 millones en 2012 a 8.6 millones en 2016 (CONEVAL, 2018b: 22).

Si se amplía la mirada, las cifras son contundentes: en las últimas tres décadas el número de pobres en México ha aumentado en casi 10 millones de personas, pues en 1989 se contabilizaban poco más de 44 millones (Székely, 2005: 15) mientras que para 2016, como ya se indicó, el número fue de 53.4 millones de personas en situación de pobreza. Tal cifra, a todas luces indignante, adquiere talantes de in-

credulidad cuando se añade al análisis que las cantidades anteriores han ocurrido en un contexto en el que el gasto social anual no ha descendido de 52 % del gasto programable desde 1994 (CEFP, 2015: 31), teniendo su pico más alto en 2017, cuando el gasto social representó 63 % del gasto programable (SHCP, 2017). Es decir, el gasto en desarrollo social en México ha sido alto pero ineficiente, pues no ha incidido en la disminución de la pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional, de manera que para atenderla integralmente se requiere de múltiples ámbitos. Una de las herramientas centrales para combatirla es la política social de cada país (Acemoglu y Robinson, 2012). En el caso del régimen de política social en México, este se encuentra limitado por siete condicionamientos: la estructura, la coordinación, el acceso, la cobertura, la financiación, la estrategia de los programas sociales y la capacidad institucional de las entidades federativas (Martínez Espinoza, 2019).

Por lo anterior, estrategias directamente nulas, como la CNcH, posponen la atención contundente de la pobreza, lo que no solo es una deuda social del Estado mexicano, sino un factor de ineficiencia económica (Piketty, 2014). El siguiente gobierno federal tiene frente a sí un reto mayúsculo: pasar de la nulidad a la efectividad en el ámbito del desarrollo social en México.

## Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012). *Why Nations Fail, the origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Crown.
- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP) (2018). *Democracia sin pobreza 2018. Informe Final*. Disponible en: <http://democraciasinpobreza.mx/Informe.pdf> (consultado el 18 de octubre de 2018).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). *Secretaría de Desarrollo Social. Cruzada Nacional contra el Hambre*. Auditoría de Desempeño 16-0-20100-07-0258. 258-DS. Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Grupo Funcional Desarrollo Social. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Fichas/Ficha\\_DS\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf) (consultado el 12 de julio de 2018).
- Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomelí (2016). *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2015). *La pobreza y el gasto social en México*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf> (consultado el 10 de abril de 2016).

- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel (2015). “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, pp. 33-64.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. En *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5146940](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940) (consultado el 6 de agosto de 2017).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Primer informe*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016). *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018a). *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la Administración. Diagnóstico de indicadores de programas del ámbito social que se derivan del PND 2013-2018*. México: CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas\\_sectoriales/2017/Estudio\\_Sectoriales.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/Estudio_Sectoriales.pdf) (consultado el 4 de septiembre de 2018).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf) (consultado el 13 de abril de 2018).
- Flores, Linaloe (2018). “De casi 500 millones para la Cruzada contra el Hambre de Peña, 386 se fueron en presumir ‘sus logros’”. En *sin embargo.mx*. 22 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/22-07-2018/3445570> (consultado el 23 de julio de 2018).
- Gómez-Hermosillo, Rogelio (2018). “Peña fracasó frente al hambre y la pobreza”. En *Cohesión Social. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza*, 11 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.cohesionsocial.mx/comunicacion-y-publicaciones/sala-de-prensa/opinion-de-rogelio-gomez-hermosillo/pena-fracaso-frente> (consultado el 11 de septiembre de 2018).
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2018). “La pobreza y los programas sociales como estrategias electorales en 2018”. En *Animal Político*. 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/06/29/pobreza-y-programas-sociales-como-estrategia-electoral-en-2018/> (consultado el 1 de julio de 2018).
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: CESMECA-UNICACH/MAPorrúa.

- Murillo, Estéfana (2018). “Las 16 denuncias de la ASF contra Sedatu y Sedesol”. En *La Silla Rota*, 20 de septiembre. Disponible en: <https://lasillarota.com/nacion/las-16-denuncias-de-la-asf-contra-sedatu-y-sedesol-rosario-robles-sedatu-sedesol-asf/248150> (consultado el 19 de octubre de 2018).
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Presidencia de la República (2018). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018*. Anexo Estadístico. México. Disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_Anexo\\_Estadistico.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_Anexo_Estadistico.pdf) (consultado el 9 de septiembre de 2018).
- Presidencia de la República (2018b). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018*. México. Disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_INFORME\\_COMPLETO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf) (consultado el 29 de septiembre de 2018).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013a). “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”. En *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5285363](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5285363) (consultado el 7 de septiembre de 2018).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013b). *Política social de nueva generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: documento de trabajo*. México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2014). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre”. En *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017). *Conoce más de #TuDinero. Presupuesto de egresos de la Federación 2017*. México: SHCP/Transparencia Presupuestaria. Disponible en: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2017/PEF\\_2017.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2017/PEF_2017.pdf) (consultado el 14 de junio de 2018).
- Székely, Miguel (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Documentos de investigación # 24. México: SEDESOL.
- Tourliere, Mathieu (2015). “Desnuda ASF fraude masivo en Cruzada contra el Hambre”. En *Proceso*, 19 de febrero. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/396327/la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-un-fraude-masivo> (consultado el 19 de febrero de 2018).
- Vanguardia (2017). “Coneval e Inegi manipularon la cifra de pobres: Boltvinik”, 5 de septiembre. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/coneval-e-inegi-manipularon-la-cifra-de-pobres-boltvinik> (consultado el 13 de junio de 2018).
- Yaschine Arroyo, Iliana, Sara María Ochoa León y Citlalli Hernández Juárez (2016). “Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”. En Valencia Lomelí, Enrique y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

# La invención política del reconocimiento: poder y políticas públicas en materia indígena en Chiapas (2000-2017)

EMMANUEL NÁJERA DE LEÓN\*

*En los planes [...] la población indígena  
no cuenta sino como obstáculo:  
ningún espacio para su participación,  
ninguna respuesta a sus propuestas,  
ni el menor rastro de interés  
o reconocimiento para sus iniciativas,  
ni la preocupación real por su destino.*

GUILLERMO BONFIL BATALLA (1995)

## Introducción

EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES CHIAPANECAS (re)orientaron la agenda institucional en materia indígena hacia el presupuesto multicultural como política de tratamiento de la diversidad. Dicha estrategia, que fincó su actuar bajo la premisa de que la diversidad puede ser planificada, y más aún “co-gestionada”, perfiló una serie de adecuaciones al proceso de gestión, que llevó a tender, en primera instancia, un campo complejo de discursos y acciones

---

\* Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal por El Colegio Mexiquense A. C. Desde 2011 forma parte del profesorado de la carrera en Sociología de la Universidad Autónoma de Chiapas (FCS-UNACH). Actualmente estudia el doctorado en Ciencias Antropológicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa (UAM-I). Correo: [emmanuelnaj@hotmail.com](mailto:emmanuelnaj@hotmail.com)

que incluyeron —en términos foucaultianos— nuevos dispositivos, tecnologías de poder y productos dentro del proceso global de políticas.

Paradójicamente, en los últimos años, a pesar de la transición en las maneras de gestión y tratamiento, el panorama de los pueblos locales chiapanecos da cuenta de una condición ambigua: junto a los nuevos instrumentos legales de reconocimiento, un discurso multicultural estatalizado en el complejo proceso de políticas y la participación de líderes indígenas en la toma de decisiones, la realidad continúa acompañada de bajos índices de desarrollo humano, marginación y la reproducción de escenarios de exclusión.

En ese tenor, a partir de la revisión de planes y programas implementados por la actual Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas (SEDESPI) y de algunas entrevistas a funcionarios estatales y municipales, la colaboración busca ofrecer elementos reflexivos a partir de dos cuestionamientos: ¿Cómo se están gestionando las “reclamaciones culturales” y las políticas de desarrollo en Chiapas? ¿Cómo aterrizan dichas acciones en proyectos y políticas?

El espacio temporal del trabajo se circunscribe al período 2000-2017, caracterizado por una etapa de iniciativas y reformas legales que (re)ajustaron los marcos de actuación gubernamental en materia de planeación, hechura e implementación de tecnología gubernamentales desde la perspectiva del reconocimiento a las diversidades culturales.

## **Los pueblos locales chiapanecos: una revisión cuantitativa reciente**

Hasta 2015 la población hablante de alguna lengua local en Chiapas se estimó en 1 361 249 habitantes, lo que representó 28 % del total poblacional. De los doce pueblos originarios, la lengua predominante es la tseltal, estimada en 461 236 hablantes (38.2 %), seguida de 417 462 hablantes de lengua tsotsil (34.5 %). Del total de población, 51 % vive en zonas rurales, distribuidas en 36 941 localidades, de las cuales 3 729 no cuentan con agua entubada y 1 870 no tienen drenaje (INEGI, 2015).

De acuerdo con las mediciones del desarrollo humano a nivel municipal, hasta 2015 en Chiapas los diez municipios clasificados con el más bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) eran: Chalchihuitán, Aldama, Sitalá, Santiago el Pinar, San Juan Cancuc, Chenalhó, Chanal, Mitontic, Zinacantán y Chamula (CONEVAL, 2015). En promedio estos municipios tuvieron un IDH de 0.506, cuando para el estado de Chiapas fue de 0.707 —muy alejado del máximo, 0.9225 de la Ciudad de México,

pero también de la media nacional (0.8323) e incluso de otras entidades con menores niveles: Guerrero (0.7672) y Oaxaca (0.7610) (CONEVAL, 2018).

En ese contexto, a partir de 2000 la entidad chiapaneca ha (re)ajustado los procesos político-técnicos en materia indígena hacia la propuesta del reconocimiento, mostrando una diversidad de escenarios e intensidades. Desde los fraseos discursivos de funcionarios estatales, la trama del multiculturalismo ha estado acompañada de espacios reducidos de participación y, en muchos casos, de dificultades en la implementación, así lo ejemplifica el subsecretario de la SEDESPI:

[...] la verdad, como se está atendiendo ahora en la secretaría no es de la manera más adecuada. No nos reunimos, por lo que hay muchos intereses políticos, los titulares no piensan en mejorar cada municipio indígena. No se atiende como debe ser, hoy solo damos pláticas a jóvenes y pláticas sobre promoción de la cultura y lenguas. Le puedo decir que hoy ya tenemos poca presencia a nivel secretaría, no hay recursos, y así no se puede trabajar y atender a la gente.<sup>1</sup>

La experiencia de Diego Velasco López (DVL) da cuenta de los alcances reales y las características del reconocimiento constituido en la entidad chiapaneca. De entrada, es conveniente señalar que, frente a la institucionalización de la agenda indígena con perspectiva multicultural, paralelamente surge un escenario de reducción del presupuesto en dicha materia. A inicios de 2017 la SEDESPI sufrió recortes a su presupuesto y al personal, lo que provocó que hoy solo sigan operando programas de concienciación en materia de género y promoción de la cultura; y que a decir del mismo funcionario:

[...] ya no se trabaja como antes, cuando venía más recurso, que sí había dinero para proyectos productivos, para construcción de viviendas, becas. Hoy en la secretaría solo estamos pendientes de cuándo van a correr más gente, porque de políticas [refiriéndose a las acciones de gobierno] solo pláticas y promoción de la cultura y nada más, y eso cuando hay aventón para ir a las comunidades. Es triste la situación, aquí ya no hay recursos.<sup>2</sup>

A ello hay que añadir que de 150 personas que laboraban a inicios del año pasado, en 2018 la secretaría cuenta con solo 30 personas, resultado de despidos

---

<sup>1</sup> Entrevista semiestructurada al Lic. Diego Velasco López, subsecretario de SEDESPI, julio de 2017.

<sup>2</sup> Entrevista estructurada al Lic. Diego Velasco López, subsecretario de SEDESPI, agosto de 2017.



masivos. Con riesgo latente, a decir de Patricia Sánchez, secretaria de Organización y Desarrollo “de que en cualquier momento nos vayamos y todo el trabajo se quede sin avances [...] este momento de la secretaría es muy preocupante”.<sup>3</sup>

Otra característica del multiculturalismo institucionalizado es que funcionarios estatales y municipales comentan que tanto en los planes de desarrollo estatal y municipal como en los programas no se toma en cuenta la visión de los pueblos locales, sin embargo, estos muestran cada vez más sus habilidades para construir estrategias de potencia frente a los procesos de gestión:

[...] mire, la verdad es que en sus planes y programas que dice el gobierno que hace, normalmente no toman en cuenta los usos y costumbres, nuestras formas de vivir, o que a veces la gente quiere proyectos, pero les decimos ¡no se preocupen, nosotros nos ubicamos! Y de que bajamos el recurso lo hacemos, aunque a veces salimos de lo normativo, pero el gobierno nos tiene que respetar, ya lo sabe.<sup>4</sup>

Justamente, la experiencia de este último informante da cuenta de los otros escenarios —informales— que se han construido alrededor de la gestión, en algunos casos estos se encuentran atravesados por la continuidad de la cooptación y la clientela política en la época electoral; en otros, los procesos de gestión están relacionados con el “desgaste y la espera” de beneficiarios e incluso de gobiernos municipales, lo que ha llevado a escenarios de violencia en varios municipios alteños; y en otros más —a decir de este informante— ha sido la flexibilización de la propia normatividad presupuestaria para utilizar recursos etiquetados en “necesidades” de algunos sectores de la comunidad.

## La gestión de lo étnico en Chiapas: la ruta inicial

Contrario al consenso que existe de que el año 2001 supuso la construcción de un nuevo viraje en los procesos de gestión de lo étnico en México, el caso chiapaneco muestra que a partir de 1992 la agenda institucional indígena transitó por una re-

---

<sup>3</sup> Entrevista semiestructurada a la Lic. Patricia del Carmen Sánchez López, directora de Organización y Desarrollo (SEDESPI), julio de 2017.

<sup>4</sup> Entrevista estructurada al Profr. Miguel Gómez Gómez, síndico Santiago el Pinar (2015-2018), octubre de 2017.

orientación en sus mecanismos político-técnicos y propiamente del proceso complejo de gestión.

Justo en ese año, frente al contexto de violencia y expulsiones en varias localidades y municipios alteños, se presenta una iniciativa de reformas al Código Penal de Chiapas desde la perspectiva del reconocimiento, incrustando un lenguaje de tipo positivista-racista:

La preocupación del actual régimen [consiste en] que los grupos étnicos chiapanecos reciban un trato acorde a sus singularidades, para garantizar la defensa de su cultura, lenguas y dialectos, haciéndoles efectiva la protección constitucional y proporcionándoles, a través del Consejo Indígena Estatal, un foro abierto y democrático para que se expresen y concurran en el planteamiento y definición de las estrategias y soluciones inherentes a su desarrollo (Constitución del Estado de Chiapas, 1992: 27)

A finales de 1996, en medio de las mesas de diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, de manera paralela se precipitó una base discursiva en los marcos de actuación gubernamental estatal y municipal que, por primera vez, urgían a “una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas”, aludiendo a la diversidad cultural y a una sensibilidad política renovada frente a los asuntos étnicos.

Este escenario contribuyó a que en algunos municipios y comunidades alteñas las organizaciones indígenas construyeran una praxis —desde la idea de la *apropiación* “de lo político”— que en algunos casos incluyó el cuestionamiento sobre la actuación y desempeño de los funcionarios públicos locales y la institucionalidad municipal, en otros los grupos políticos emergentes indígenas buscaron desplazar a élites, también indígenas, apelando a los principios de la democracia electoral y el pluralismo político, y en otros más las “luchas” se orientaron hacia la incorporación dentro del complejo proceso de las políticas gubernamentales.

Los escenarios conflictivos se agravaron entre 1997 y 1998, lo que llevó a plantear una reforma político-electoral. Justo en abril de 1998, cercano al proceso de elección local, se hizo efectiva la enmienda constitucional que transitó hacia dos dimensiones: el otorgamiento de la cualidad de “ciudadano” a la población indígena y la posibilidad de integrarse como candidatos en puestos de representación —congreso local y planillas municipales— en municipios donde la población fuese mayoritariamente indígena (Nájera, 2012).

El 15 de julio de 1999, durante una visita que el otrora integrante de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) —y en ese momento candidato a la gubernatura estatal—, Pablo Salazar Mendiguchía, realizó al municipio alteño de Tenejapa,

perfiló lo que sería la agenda institucional indígena de su administración. Como parte de la estrategia de gubernamentalidad, la cuadrícula discursiva partió de la importancia de la paz y del reconocimiento y respeto a las diversidades culturales, elementos que, a decir de Salazar, serían parte del nuevo escenario chiapaneco:

Yo creo que ha llegado el momento que entre todos tomemos en nuestras manos la conducción del gobierno de Chiapas. Tenemos que hacerlo para poder sentar las bases que hagan posible la implementación de una verdadera política [...] desde el gobierno estatal.

El próximo 12 de octubre [refiriéndose a 1999] los invito a realizar un acto de reflexión y de conciencia sobre el futuro de los pueblos de Chiapas, sobre la paz y la reconciliación [...] Los invito a celebrar una convención sobre los derechos de los pueblos indios. Los resultados de esta convención, nos permitirán recoger y construir las propuestas que servirán de base y sustento a las acciones del gobierno democrático del nuevo milenio. Juntos, como las artesanas, tenderemos la urdimbre y tejaremos la trama del nuevo tejido social. Nuestras materias primas serán la tolerancia, la igualdad, la justicia y la paz.

## **Entre reformas y presupuestos: las otras “piezas” en la gestión de lo étnico**

A pocos meses de iniciada la administración de Pablo Salazar Mendiguchía (2000–2006), se reorientó la agenda institucional en materia indígena hacia la perspectiva del reconocimiento. La ruta gubernamental partió de la urgencia de establecer esquemas de gestión a partir de ubicar a la entidad chiapaneca como una sociedad diversa, a pesar de que esta característica, tal como alude Gutiérrez (2006), ha sido inherente en las agrupaciones sociales.

Para legitimar dicha acción, la institucionalidad estatal buscó en lo inmediato la producción de una política de verdad (Foucault, 1992), que hábilmente capitalizó la idea de formular una nueva reglamentación jurídica para la relación gobierno–sociedad–pueblos indios apegada a los trabajos de San Andrés Larráinzar y que, a decir de la administración, su tarea inmediata consistió en “confeccionar nuevas reglas de convivencia, hechas por todos para ser respetadas por todos” (Informe de Gobierno, 2001: 60).

El 8 de diciembre de 2000 la administración pablista sentó las bases jurídicas —no así las operativas— del reconocimiento a las diversidades culturales como el eje vehiculizador de su estrategia de gubernamentalidad. Dicho proceso, que Hale (2007) llamó para América Latina “constitucionalismo multicultural”, en Chiapas se caracterizó por la incorporación de conjuntos discursivos que apelaron a la bondad

jurídica de la diversidad y la propia institucionalización de la diferencia como parte fundamental en el proceso de gestión:

El actual gobierno considera, [...] que los objetivos y estrategias del desarrollo económico, político, social y cultural para los próximos años deben trazarse a partir de una nueva relación del gobierno y la sociedad con los pueblos indios. Esa nueva relación deberá garantizar la inclusión, el diálogo permanente y la construcción de los consensos necesarios [...] en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, [a partir del impulso de políticas y acciones] para incrementar sus niveles de vida, que apunten a resolver las difíciles condiciones que viven los pueblos indios de Chiapas. Esta nueva relación se debe dar a partir de principios y fundamentos integradores como el pluralismo, la sustentabilidad, la integralidad, la participación y la libre determinación (Plan Estatal de Desarrollo, 2000–2006: 86).

Los primeros tramos del reconocimiento se concentraron en la consolidación de una nueva producción normativa (Cuadro 1) —leyes, decretos, resoluciones y acuerdos— que procuró mostrar a una administración interesada en posibilitar esquemas dialógicos desde la diversidad, la incorporación de liderazgos indígenas dentro del diseño de programas y propiamente en la mecánica de decisiones gubernamental.

Sin embargo, en la praxis de gestión las estrategias continuaron con una visión de los pueblos locales como objetos de interés público, en contra de las reivindicaciones vertidas en los trabajos en San Andrés Larráinzar que recuperaron la visibilización como sujetos de derecho público. Esta gramática institucional hizo posible la aparición de un conjunto de reglas y prácticas que en algunos temas se flexibilizaron, mostrando la posibilidad de una horizontalidad en la formulación de acciones —respeto y protección de la biodiversidad, conocimientos de los pueblos indios, cultura y educación— y en otros, como los tendientes al “desarrollo”, perfeccionaron las tácticas de supervisión e inspección, ahora desde el supuesto de la urgencia del acompañamiento de los pueblos locales dentro del proceso global de políticas.

Si seguimos la ruta del reconocimiento chiapaneco, hay que señalar que a la producción de un nuevo sistema de reglas (Cuadro 2), se consolidaron conjuntos de discursos inherentes a una serie de prácticas y relaciones que construyeron el escenario de la diversidad cultural en la entidad. Estas reglas “definieron no la existencia muda de una realidad, no el uso canónico de un vocabulario” (Foucault, 2002: 88) sino el tipo e intensidad de la relación entre los pueblos locales y el gobierno estatal.

A partir de la revisión de los dispositivos político-técnicos (planes, programas, informes) en materia indígena (Cuadro 3) se puede no solo vislumbrar la ruta de

**CUADRO 1.** Dispositivos jurídicos y nueva producción normativa en materia indígena (2000-2017)

<b>ORDENAMIENTOS MODIFICADOS</b>	<b>ORDENAMIENTOS CREADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE PABLO SALAZAR MENDIGUCHÍA</b>	<b>ORDENAMIENTOS CREADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE MANUEL VELASCO COELLO</b>
Constitución Política de Chiapas	Reglamento interior de la Secretaría de Pueblos Indios (SEPI)	Reglamento interior de la Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas (SEPCI)
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas	Manual de organización de la SEPI	Manual de organización de la SEPCI
Ley de Planeación para el Estado de Chiapas	Manual de Procedimientos de la SEPI	Manual de Procedimientos de la Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas (SEDESPI)
Reglamento del Comité de Planeación Democrática (COPLADE)	_____	_____

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la revisión de distintas leyes y reglamentos en materia indígena.

los procesos técnico-operativos de las tecnologías, sino comprender los procesos socioculturales instituidos a partir de la implementación de las acciones. Haciendo el ejercicio de cruce de factores: agenda indígena —por administración estatal— y los elementos centrales del artículo 2.º Constitucional en su apartado B,<sup>5</sup> se observa que la constante de las tres últimas administraciones es la implementación de acciones en materia de educación, vivienda y servicios básicos y comunicaciones.

Siguiendo la perspectiva foucaultiana (2006) de las tecnologías de gobierno, conviene señalar que dichos elementos se han erigido como parte de la estrategia de gubernamentalidad y normalización de la población indígena, en gran medida porque no tocan una posible redistribución del poder; en todo caso, son elementos

<sup>5</sup> La reforma en materia indígena al artículo 2.º Constitucional en 2001 resalta cinco puntos importantes sobre la nación mexicana, a saber: el carácter pluricultural, el reconocimiento a la existencia y el derecho a la libre determinación de los pueblos locales, la igualdad entre hombres y mujeres, y la participación de dicha población en la toma de decisiones. Particularmente, el apartado B señala que la Federación, los estados y municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

que al ser interpretados, clasificados y generados desde la razón gubernamental, sujetan a la población objetivo.

Concurrente a dicho proceso, se puede apreciar que el elemento “desarrollo” ha sido el que ha presentado mayor elasticidad en cuanto a su definición, toda vez que se han mostrado diferencias entre administraciones estatales: por ejemplo, Salazar y Sabines la integraron al elemento “actividades productivas”, señalando como parte fundamental a los grupos solidarios y proyectos productivos; sin embargo, Sabines agrega los créditos a experiencias organizativas y negocios. Por su parte, Velasco ubica la cuestión del desarrollo en la producción y venta de hongos comestibles (setas) y la producción artesanal con perspectiva de género, además de que continúan los proyectos productivos como propuesta para el desarrollo.

Se puede enfatizar, justamente, que al significar el elemento “desarrollo” un espacio más sensible de redistribución del poder —en gran medida porque implica posicionar dispositivos clasificatorios, cuadrículas discursivas, replantear prácticas, símbolos y maneras de gestión—, el tipo de acción estatal se ha caracterizado por ser vertical o “desde arriba”, pese a los fraseos institucionales que refieren a la posibilidad de los municipios y comunidades de construir su propia ruta de desarrollo de acuerdo con sus saberes locales.

El siguiente paso de la nueva regulación política fue “reajustar” el dispositivo institucional históricamente encargado de la gestión del tema indígena. Cabe mencionar que el proyecto inicial —que fue parte de los compromisos de campaña de Salazar— consistió en extinguir la otrora Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas (SEAPI) e incorporar una representación integrada por indígenas que fue denominada instancia de *ombudsman* de políticas públicas, una secretaría técnica encargada de emitir recomendaciones, canalizar demandas y concertar-supervisar acciones y compromisos de gobierno.

El argumento construido por la administración inició con un diagnóstico devastador: la SEAPI se caracterizó por ser poco profesionalizante en su estructura administrativa, a nivel operativo mostró una constante reducción de recursos y a nivel técnico dio cuenta de la ineficacia del enfoque indigenista edificado alrededor del trabajo del organismo (Informe de Gobierno, 2001: 9) y de la (des)coordinación en los procesos de gestión con los organismos del gobierno federal.

Al finalizar el primer año de gestión, pese al argumento institucional de buscar la consolidación de un espacio “nuevo” de participación y representación que posibilitara, entre otras cosas, la cogestión en la hechura de programas y políticas públicas, la transición institucional inició —como lo había sido durante las administraciones estatales del siglo XX— con el cambio de nombre del organismo, para denominarse Secretaría de Pueblos Indios (SEPI).

**CUADRO 2.** Producción normativa en materia indígena Chiapas (2005-2017)

DISPOSITIVO JURÍDICO	AÑO DE PUBLICACIÓN	BASE JURÍDICA MULTICULTURAL	COMPLEJO DISCURSIVO MULTICULTURAL (CHIAPAS)
Ley de Planeación Chiapas	17 de marzo de 2005 (Administración de Pablo Salazar M.)	✓	Posibilitar la participación de pueblos indígenas en la hechura de políticas.
	28 de julio de 2009 (Administración de Juan Sabines G.)	✓	Los procesos de gestión gubernamental deben partir de la factibilidad cultural de las políticas públicas (Agenda Chiapas-ONU).
	31 de julio de 2013 (Administración de Manuel Velasco C.)		
Reglamento interior de la Secretaría de Pueblos Indios (SEPI)	31 de diciembre de 2005	✓	La SEPI debe impulsar gestión desde la diversidad: diálogo y respeto a las diferencias culturales.  La SEPCI debe proponer y conducir políticas públicas para los pueblos y culturas indígenas desde el reconocimiento.  La SEDESPI debe establecer planteamientos transversales para garantizar la vida digna y sostenible de los pueblos indígenas.
	7 de diciembre de 2012	✓	
	31 de diciembre de 2013	✓	

**FUENTE:** Elaboración propia con base en la revisión de leyes y reglamentos en materia indígena.

Paralelamente, la institucionalidad estatal perfiló una serie de adecuaciones a los mecanismos político-técnicos que reorientaron la agenda hacia la necesidad de construir “espacios para la convivencia entre pueblos indios y no indios” y la inclusión como fundamento de un efectivo estado de derecho. Esta fue soportada por cuatro ejes de acción: derechos de los pueblos indios y cultura de la paz; participación de los pueblos en la definición de la política pública; uso y disfrute colectivo de recursos naturales y desarrollo comunitario sustentable; y cultura y educación de los pueblos indios.

Los ajustes políticos partieron de la premisa de la consolidación de una nueva gobernabilidad, por lo que la administración se mostró bondadosa, interesada en poner en práctica esquemas de gestión dialógica desde la diversidad; la participación activa de los pueblos indios en las fases de estructuración de las acciones y la concreción de nuevas formas de interlocución. Además, se construyó una imagen de “defensa y respeto” de los pueblos locales en cuanto a la “capacidad de decisión sobre las obras y actividades [efectuadas] en sus localidades, [asumiendo]

**CUADRO 3** La agenda institucional indígena 2000-2017 (por administración estatal)

ADMINISTRACIÓN ESTATAL	ELEMENTOS DEL ARTÍCULO 2.º, APARTADO B								
	Organismo público	Desarrollo	Educación	Salud	Vivienda y servicios básicos	Comunicaciones	Actividades productivas	Consulta	Ambiental
Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006)	SEPI		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Juan Sabines Guerrero (2006-2012)	SPCI		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Manuel Velasco Coello (2012-2018)	SEDESPI		✓	✓	✓	✓	✓		✓

**FUENTE:** Elaboración propia con base en revisión de planes de desarrollo estatal (diferentes administraciones) e informes.

que ningún proyecto de desarrollo se llevó a cabo sin el aval y participación de los beneficiarios” (Informe de Gobierno, 2001: 78).

Este fraseo se acompañó con la unidad discursiva del respeto a la diversidad —identificada por la administración en los sistemas de creencias y formas de organización de los pueblos indígenas— a lo largo del ciclo de políticas y la implementación de acciones gubernamentales desde la lógica plural, por lo que se incorporó una serie gramatical que incluyó la incrustación de varios conceptos gerenciales: corresponsabilidad, coordinación, duplicidad y transversalidad en el proceso de implementación de políticas.

En cuanto a los ajustes técnicos, se vehicularon nuevas reglas de operación en el tratamiento y gestión de lo indígena, dentro de los planes y programas institucionales se advirtió una gramática y sintaxis que legitimó el reconocimiento como la nueva tecnología del poder estatal, al buscar:

[...] impulsar el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indios [...] a partir de la consolidación de una política de desarrollo territorial y la protección de sus recursos naturales que garanticen la atención transversal de pueblos indios, definiendo y aplicando políticas públicas y programas integrales de los tres niveles de Gobierno con la participación de los pueblos indios (SEPI, 2006)

De manera conjunta, se transitó de un proceso de gestión cautiva por la otrora SEAPI a la construcción de enlaces institucionales por parte de la SEPI, acción que



posibilitó un nuevo esquema de vigilancia —a partir de la idea de la “transversalidad” de las tecnologías del reconocimiento— en cuestiones como el manejo de recursos ambientales, equidad de género y cultura de paz. Hay que enfatizar que se edificó el terreno para fortalecer o, por lo menos, visibilizar las relaciones intergubernamentales mediante la figura de gestión denominada “mezcla de recursos”, lo que posibilitó la implementación de algunos programas: “Autoconstrucción de vivienda para familias indígenas”, “Mejoramiento de vivienda” y “Proyectos productivos”. El titular de la SEPI, Porfirio Encino, se refirió así a la estrategia en su segundo informe:

Quiero señalar que esta colaboración y mezcla de recursos nos permitió tener un nuevo modelo de trabajo. Consideramos que esta es la forma como se debe trabajar, porque así se pueden abatir gradualmente los rezagos sociales en nuestros pueblos; por ello extendiendo un reconocimiento a la voluntad que han demostrado quienes participaron (Segundo informe, 2002: 13)

En cuanto a la incorporación de liderazgos indígenas al proceso de decisiones gubernamental, particularmente a la “hechura de políticas” (Aguilar, 1996), se concretaron complejos discursivos que invocaron las bondades sobre la aplicación de una planeación sectorial desde la pluralidad, el desarrollo normativo sectorial para la coordinación y el control de recursos —con énfasis en los ramos 33 y 28— y particularmente la inclusión indígena al proceso global de políticas, toda vez que a decir de la nueva administración su compromiso era:

[...] el establecimiento de una nueva relación con los pueblos indios, [asignar] el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, el reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales como derechos colectivos; el acceso pleno a la justicia y el reconocimiento de sus sistemas normativos; la promoción de su educación y capacitación a partir de sus conocimientos tradicionales (PEDCH 2000-2006: 85)

Sin embargo, si se ve desde otro punto de vista, la producción normativa en “clave étnica” propuesta por la administración pablita develó, en términos foucaultianos, las nuevas racionalidades de articulación del ejercicio de poder gubernamental; lo que interesó no fue la cuestión del reconocimiento en sí mismo, sino la concepción del reconocimiento en tanto formación discursiva y tecnologías estatales que permitieran el ejercicio de gubernamentalidad sobre los pueblos locales. Es decir, que la unidad discursiva del reconocimiento a las diversidades culturales “sería el juego de las reglas que [haría] posible durante un período determinado

la aparición de objetos” (Foucault, 2014: 53), símbolos y maneras de gestión que caracterizaron al proceso de políticas indígenas en Chiapas.

Ciertamente, esta perspectiva relacional del poder perfiló nuevas figuras de gestión. En algunos casos se formaron grupos solidarios productivos (agropecuarios, agrícolas o pecuarios), en otros se afianzaron mesas directivas al interior de las organizaciones indígenas y en otros más se conformaron comités microrregionales y mesas municipales de representación para la gestión, seguimiento y evaluación de proyectos (vivienda e infraestructura carretera) que, mediados por los dispositivos discursivos del reconocimiento y las técnicas de supervisión-disciplina a los “beneficiarios”, construyeron las arenas de decisión y prácticas cotidianas de gestión entre los pueblos locales y el gobierno chiapaneco.

## La reforma indígena en 2001 y los reajustes político-técnicos en Chiapas

Con la reforma en materia indígena de mayo de 2001 no solo se reajustaron los dispositivos jurídicos y de tratamiento, sino que se replantearon los marcos de acción de la SEPI. De manera inmediata, se procuró mantener comunicación con el otrora Instituto Nacional Indigenista (INI), que en ese momento se encontraba en su fase de desaparición luego de la propuesta de creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), en la administración de Vicente Fox Quezada (2000–2006).

Este proceso justamente dejó en evidencia la nula o poca relación histórica entre dichos organismos en materia de gestión; por el contrario, mostró que los procesos de formulación y ejecución de políticas en unos casos se hallaron inmersos en duplicidades, en otros, las agendas institucionales corrieron por rutas diferentes y, en algunos más, los encargados del organismo estatal mostraron poca experiencia en los procesos y herramientas de gestión desde el reconocimiento.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> En un oficio dirigido por el entonces director de la SEAPI al director del INI en 1999, pregunta sobre la existencia en aquel instituto de materiales relacionados con los procesos de reforma en materia indígena realizados en Chiapas con el propósito de justificar la hechura de políticas en la entidad, a lo que el director del INI responde que, al igual que el instituto, la secretaría cuenta con diversidad de materiales, entre ellos la nueva ley, toda vez que fue trabajada por dichos organismos.

La parte operativa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) supuso la construcción de acciones transversales y la consolidación de esquemas intergubernamentales instituidos dentro del dispositivo político-técnico Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. En lo inmediato, dicha ordenación sentó las bases para que las dependencias y entidades del gobierno federal ubicaran sus marcos de actuación hacia una agenda amplia: construcción y desarrollo de infraestructura básica, promoción del desarrollo social, impulso a opciones productivas de empleo e ingreso, consolidación del patrimonio, mejoramiento de condiciones ambientales y resolución de conflictos agrarios.

Con este proceso de reforma se integró la perspectiva de tipo gerencialista a la gestión de la cuestión indígena. El resultado inmediato tuvo efectos en varios escenarios, por ejemplo, a nivel político se cerró la puerta —o por lo menos se inició una invisibilización— de la labor antropológica al proceso complejo de políticas para dar paso a unidades discursivas que buscaron medir resultados, eficientar recursos y flexibilizar procesos.<sup>7</sup>

En cuanto a los marcos de acción de las entidades federativas, la reforma al artículo 2 Constitucional en el apartado B trazó una obligatoriedad para “asignar partidas específicas [en materia indígena] en los presupuestos de egresos para abatir carencias y rezagos” enmarcadas desde la propuesta del reconocimiento a las diversidades culturales.<sup>8</sup>

En ese contexto, la administración pablista replicó las nuevas regulaciones políticas; sin embargo, hasta la mitad de su administración se aceptaron ajustes en medio de inconformidades por los trabajos del Congreso de la Unión que, a decir del

---

<sup>7</sup> El trabajo de Emiko Saldívar Tanaka (2008) intitulado *Prácticas cotidianas del Estado. Una etnografía del indigenismo*, realizado en las oficinas centrales del INI y otras más en el norte de México, muestra los efectos que se construyeron a partir de la incorporación de líneas de pensamiento gerencialistas al proceso gubernamental en México, particularmente en la CDI refiere que “la transición de la institución tiene coherencia con los preceptos del indigenismo neoliberal: debilidad jurídica de la CDI acorde con la tendencia menos Estado y más mercado” (2008: 115).

<sup>8</sup> La lógica construida por el orden de gobierno federal para dar cuenta de las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (EDIPCI) en el Presupuesto de Egresos (PEF) ha atestiguado algunos cambios: entre 2002 y 2005 solo apareció el monto total del gasto destinado; a partir de 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluyó las previsiones de gasto que corresponden a la atención de la población indígena. A partir de 2008 el PEF incluye un desglose de las EDIPCI por ramo y unidad responsable.

gobierno estatal, contravenían las reivindicaciones históricas de las organizaciones indígenas y de los propios trabajos en San Andrés Larráinzar.

Pese a ello, en la SEPI se fortaleció el llamado organismo de gestión indígena, espacio que según la administración fungió como enlace entre los organismos públicos federales y estatales, la secretaría y las propias organizaciones indígenas.

Además, se formularon una serie de programas que apelaron al nuevo valor moral del reconocimiento —sin que realmente incorporaran los nuevos esquemas relacionales desde la diferencia—. Antes bien, se adecuaron dispositivos discursivos en planes y programas en materia de proyectos productivos, vivienda, educación y cuidado al ambiente.

Esta gramática institucional hizo posible la aparición de un conjunto de reglas y prácticas que caracterizaron a la gestión, por ejemplo, al implementarse acciones encaminadas a lograr respeto y protección de la biodiversidad y conocimiento de los pueblos indígenas; asimismo, la institucionalidad estatal mantuvo “relaciones de tipo horizontal” a lo largo del proceso.

De manera contraria, cuando los procesos surgieron —o incluso fueron perfilados por algunas organizaciones indígenas— en materia de desarrollo, el marco de actuación se presentó de manera vertical y en algún momento difusa por parte de la SEPI, toda vez que lejos de incorporar las visiones locales se construyeron medidas institucionales “para impulsar acciones de desarrollo sustentable e integral de los Pueblos Indios” (SEPI, 2006: 12).

En el segundo informe de gobierno de la administración de Salazar Mendiguchía (2001), haciendo uso de la unidad discursiva del reconocimiento, se integró un pequeño apartado intitulado “participación de los pueblos indios en la definición de políticas públicas”, donde se planteó la necesidad de la colaboración de los pueblos locales en el proceso de planeación y ejecución de políticas; sin embargo, este fue ambiguo, poco claro en cuanto a sus maneras estratégicas, no así en cuanto a los mecanismos a utilizar en la hechura de políticas:

[...] se han abierto los procedimientos de participación directa en la planeación a comunidades y organizaciones sociales y civiles, y de intelectuales indígenas o que están comprometidos con los pueblos. Este proceso se ha concretado con la instalación de comités microrregionales, mesas municipales o a través de su voz y voto en el Subcomité Sectorial de Pueblos Indios.

El desarrollo posible requiere [...] que los pueblos indios sean corresponsables en la toma de decisiones desde sus propios recursos culturales, territoriales y organizacionales, donde la autodeterminación de cada comunidad se base en el consenso y la inclusión de

todos los grupos sin discriminación. Sólo así lograremos consolidar una cultura de paz común a todos los chiapanecos (Mendiguchía, 2001).

A ello hay que añadir que en los dos primeros años de gestión pablista la agenda se caracterizó por su generalidad y por su intención de incidir en una serie de problemas latentes en la entidad: conflictos agrarios, desplazamientos involuntarios, protección de la biodiversidad, “invasión” en las áreas naturales protegidas, uso y disfrute de recursos naturales y cultura y educación de los pueblos indios.

Y aunque este replanteamiento político se vio reflejado en el presupuesto de gasto de la SEPI,<sup>9</sup> al tercer año de gestión la agenda continuó definida de manera muy general. En la cuenta pública de 2003 se menciona que una parte fundamental de las erogaciones se dirigieron hacia el rubro denominado desarrollo social y humano para atender dos prioridades: fortalecer el gasto social y combate a la pobreza y el impulso del desarrollo humano integral.

El 5 de julio de 2003, a la mitad de la gestión foxista, se elogió la consolidación de la reforma institucional en materia indígena, que supuso, entre otras cuestiones, la abrogación del Instituto Nacional Indigenista (INI) y la creación y funcionamiento del nuevo dispositivo institucional denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). A decir de la administración federal, con la creación de la CDI se inició la etapa de consolidación de un nuevo modelo de atención transversal —y optimización de recursos presupuestales— para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas del país.

La parte operativa de la “nueva estrategia de gestión” supuso la consolidación de un modelo de “presupuesto consolidado en materia indígena”. A partir de 2002 dicho dispositivo de gestión sería denominado Programa para el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, mejor conocido como Fondo Indígena y que, según la administración foxista, “permitiría eficientar y coordinar el gasto público federal, alinear las prioridades del desarrollo y favorecer las acciones de transversalidad de las instituciones”.

---

<sup>9</sup> Pese a la evidencia de un presupuesto de tipo incremental por parte de la SEPI durante la administración de Salazar Mendiguchía, en la que se inició con un gasto programable en 2001 de 58 919 866 pesos, al final de la misma (2006) las erogaciones por parte de la secretaría se ubicaron en 77 651 436. La agenda en materia indígena continuó caracterizada por su generalidad y algunos temas, como el desarrollo, continuaron reproduciendo esquemas verticales, ahora desde la bandera del reconocimiento a las diferencias culturales.

Conforme avanzó la administración de Pablo Salazar se consolidó un régimen discursivo amplio en torno a la cuestión indígena: el reconocimiento a la diversidad cultural chiapaneca, la convivencia con respeto a las diferencias, la continua revisión de la legislación estatal y la efectiva atención hacia los pueblos indios. Esta bandera reivindicativa tomaría como base la consecución de la paz en Chiapas a partir de la firma de los Acuerdos de San Andrés.

En el sexto informe de gobierno, la administración pablista —adecuando una serie de fraseos y cuadrículas discursivas que, dicho sea de paso, ordenaron una gramática de gestión— comenta que los reacomodos político-técnicos tenían como propósito “ir más allá [de los ajustes administrativos desde la perspectiva] del reconocimiento multicultural y pluricultural de la entidad, y consolidar la Agenda de los pueblos indios de Chiapas” (Sexto informe de gobierno, 2006: 111).

## **Las agendas globales en la gestión local del reconocimiento chiapaneco**

Suele pensarse que la presencia de algunos organismos internacionales de la ONU en Chiapas es relativamente reciente en el proceso de gestión gubernamental. En ese tenor, el período inicial estaría circunscrito a 2009, justo a la mitad de la gestión gubernamental de Juan Sabines Guerrero (2006-2012).

Contrario a este planteamiento, se hace énfasis en que la presencia de dichos organismos se sitúa en el período 1971-1980, durante la implementación del otrora Programa Socioeconómico de Los Altos de Chiapas (PRODESCH) que, a decir de Robledo (1997), se planteó como un intento de implementar una línea de acción de tipo intergubernamental federal-estatal con el apoyo material —vehículos, instrumentos de labranza, maquinaria, raciones alimenticias y técnicos para asesoramiento— de algunos organismos de la ONU: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

A pesar de que la fase de formulación tuvo como tarea “resolver los principales problemas económico-sociales de la región y a integrar a los grupos étnicos al desarrollo nacional” (Robledo, 1997: 40), la propia definición de la acción mostró la reproducción de líneas de pensamiento indigenistas-integracionistas, además de que al momento de la ejecución las constantes fueron la (des)coordinación entre los órdenes de gobierno y la toma de atribuciones —contraria a los planteamientos del programa— por parte del gobierno estatal sobre los recursos otorgados por la ONU.

En la primera década del siglo XXI la presencia de la ONU en Chiapas fue una constante, a partir de una diversidad de programas relacionados con la educación, desarrollo, desplazados y conflictos intercomunitarios.

En 2005 —penúltimo año de la administración de Salazar Mendiguchía—, los complejos discursivos del reconocimiento iniciaron una nueva transición, lo que supuso incorporar cuadrículas discursivas relacionadas con la posibilidad de incidir en el mejoramiento del desarrollo humano en municipios indígenas y gestionar en función de las metas planteadas por el acuerdo global denominado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proceso de incorporación de los ODM a la mecánica de decisiones tuvo su primera parada en el orden de gobierno federal, concretamente en la CDI. En agosto de 2005 se concluyó un estudio realizado por la comisión, a partir de la medición de la pobreza y la marginación propuesta por el IDH del PNUD, cuyos resultados señalaron lo siguiente:

[...] las expresiones más severas de la falta de oportunidades se encuentran concentradas en 50 municipios. [La característica principal] es que en estos [...] es escasa la posibilidad de tener una vida larga y saludable, un avance educativo y opciones de ingreso. Todos ellos municipios indígenas y en el conjunto de los cuales 92 % de su población es indígena.

[...] están marcados por su aislamiento, dispersión de su población e incomunicación; en ellos coinciden el monolingüismo, el analfabetismo, la escasez de infraestructura social y productiva, la precariedad de los servicios, la alta conflictividad agraria y política y la creciente migración por carencias de oportunidades que inhiben las posibilidades de desarrollo local. Cada municipio, sin embargo, cuenta con características propias, por lo que deberán considerarse sus especificidades socioculturales para desplegar la acción pública emergente.

Aunque el diagnóstico presentado por la CDI ofreció elementos para el denominado Programa Nacional de Desarrollo Indígena en 50 municipios en respuesta al informe de desarrollo humano del PNUD, hay que señalar que las unidades discursivas constituidas refirieron un aparente trato desde la diferencia. Sin embargo, el marco de producción de decisiones y acciones terminó por seguir reproduciendo líneas de pensamiento de una planificación “desde arriba”, en la que el gobierno federal, vía la comisión —y a partir de una cuantificación de la pobreza y marginación— construyó tipologías de la pobreza y arenas de decisión de tipo vertical.

El gobierno federal tenía previsto implementar el Programa Nacional de Desarrollo Indígena en Oaxaca, sin embargo, el escenario de incertidumbre provocado por el rompimiento del diálogo entre el grupo magisterial de la CNTE y el gobierno estatal poco ayudó para replicar el modelo. La siguiente entidad perfilada fue Chiapas.

En ese contexto, la administración estatal inició con un replanteamiento de la agenda institucional. En un primer momento —bastante moderado— se impregnó el discurso global de los ODM a los informes y marcos de actuación. Además, la práctica discursiva de los funcionarios se reconstruyó a partir de la incorporación de nociones como desarrollo humano y la urgencia de pensar los procesos de gestión desde la consecución de los objetivos del milenio.

Para legitimar dicha transición, se formuló una nueva tecnología estatal denominada “Programa de Desarrollo Humano para 10 Municipios Indígenas”. De acuerdo con la SEPI las municipalidades fueron: Chalchihuitán, Aldama, Sitalá, Santiago el Pinar, San Juan Cancuc, Chenalhó, Chanal, Mitontic, Zinacantán y Chamula.

El proceso de implementación de este programa se integró con la participación de una decena de organismos públicos de los tres órdenes de gobierno, validados por el Subcomité Sectorial de Pueblos Indios. A decir de la administración, el propósito fue definir una estrategia de atención, focalizada en 555 localidades desde la lógica de la transversalidad de la acción pública.

Pese al nuevo escenario, hay que señalar que el proceso de gestión se caracterizó por cubrir los formalismos del milenio, es decir, se reorganizaron los dispositivos de ejecución de políticas, se renovaron los planes y programas en materia indígena, ahora vertidos con el discurso híbrido del reconocimiento-objetivos del milenio. No obstante, el proceso de formulación-ejecución del programa estuvo caracterizado por ofrecer distintas cifras de inversión y en algunos casos desconocimiento de la acción gubernamental.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Durante el trabajo de archivo en CDI y SEDESPI se observó que no hay evidencia del estudio realizado a las municipalidades beneficiadas, tampoco existe el manual de presentación-operación del programa; a nivel de los procesos político-administrativos no hay evidencia de algún informe que dé cuenta de los avances en la implementación de los diferentes proyectos. A ello hay que agregar que en pláticas con Diego Velasco, actual subsecretario del organismo estatal, y los propios funcionarios de la comisión, se observó un desconocimiento del programa referido; antes bien, existe una práctica discursiva de “echarse la culpa” entre dependencias por la inoperancia de acciones gubernamentales históricas.



## La agenda sabinista del Milenio y la cuestión indígena

Con el inicio de la administración de Juan Sabines Guerrero (2006–2012), la agenda indígena se alineó a la lógica de gestión de los ODM. Dicha acción se caracterizó por la implementación de “nuevos” dispositivos de seguridad —so pretexto del bienestar— hacia la población étnica como una forma específica del poder, lo que Foucault (1999) llamó gubernamentalidad, que en Chiapas tuvo una escala de tipo transnacional (Rodríguez, 2012; Ferguson y Gupta, 2002) —como se había intentado durante los años setenta— al incorporar en la gestión a organismos multilaterales como el PNUD, además de la propia iniciativa privada.

No obstante que en la entidad la cuestión de la diferencia fue cubierta —por lo menos en su aspecto político e ideológico— desde la administración de Salazar Mendiguchía (2000–2006) al *re*-conocer jurídicamente a la población e institucionalizar los procesos de gestión pública, la administración de Sabines retomó dicho presupuesto para concatenar la cuestión indígena y las propias “reclamaciones” culturales desde la base de los ODM.

Para ello, la administración estatal construyó un híbrido entre las políticas multiculturales y los planteamientos del milenio —aun cuando estos últimos no hacen énfasis en la atención de los pueblos indígenas—. Los organismos públicos estatales se apropiaron del “régimen discursivo” del PNUD, por lo que la lógica de gestión se dirigió hacia la atención de los llamados municipios prioritarios con el propósito de elevar los índices de desarrollo humano: “La atención a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en los municipios con menor IDH se realiza a través de la Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM de la ONU en los 28 municipios de menor IDH” (PED, 2007: 23)

Para hacer efectiva la estrategia de gubernamentalidad, la administración estatal pretendió “construir-actualizar” una plataforma discursiva que transitó de la implementación de programas vertidos desde la propuesta del “neoindigenismo de participación” hacia la institucionalización del reconocimiento de la diversidad cultural —desde la lógica compensatoria— y la participación activa de la población indígena en el proceso de decisión gubernamental dentro de la mecánica del cumplimiento de los ODM.

Dicha transición, a decir del gobierno, permitiría la concreción de los diferentes proyectos de desarrollo en la medida en que se “fortaleciera la capacidad gestora, construida con la participación representativa [de los pueblos indígenas] en el marco del reconocimiento y ejercicio de sus derechos” (PED, 2007: 23). En ese tenor, la estrategia gubernamental apuntó hacia la construcción de una base discursiva que, en lo inmediato, produjo una realidad bondadosa y de vanguardia, la del re-

conocimiento: “El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjobal” (CPECH, capítulo IV, artículo 7).

En diciembre de 2009 la administración chiapaneca dio forma a la estrategia de gubernamentalidad mediante el anuncio con “bombo y platillo” de la llamada Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Chiapas (LDICH). Dicho marco cubrió los aspectos ideológico–discursivos de la mecánica de la diferencia —no así los técnicos de diálogo con la otredad— e hizo efectiva, por lo menos discursivamente, “la participación de los pueblos étnicos en la vida pública del estado desde el respeto hacia las diferencias culturales”: “El poder ejecutivo, a través de las instancias de planeación competente, promoverán la participación de las comunidades indígenas en la formulación, diseño, aplicación y evaluación de programas de desarrollo del interés para dichas comunidades” (LDICH, artículo 74).

Esta nueva jurisprudencia —que en el fondo mostró similitud a la ley aprobada en julio de 1999— partió de la necesidad de “actualizar” la realidad indígena mediante la instrumentación de una serie de derechos: políticos, sociales, culturales y democráticos. El contenido de la misma se orientó a *re*-plantear la cuestión de la participación política desde la libre determinación y el respeto a los usos y costumbres; la cuestión de las mujeres indígenas, los niños, jóvenes y adolescentes; la salud y asistencia social; el aprovechamiento de los recursos naturales; y el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>11</sup>

Desde la racionalidad gubernamental y como parte de la edificación de una “política de verdad” (Foucault, 1992), la aprobación de la ley permitió, a decir del ex presidente de la Comisión de pueblos y comunidades indígenas del Congreso del Estado, Javier Martínez Vargas (JMV), construir un “nuevo” momento en la relación con los pueblos indígenas y su participación en proyectos de desarrollo:

---

<sup>11</sup> La revisión de la ley en materia de derechos y culturas indígenas, correspondiente al capítulo IX intitulado “desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas” muestra ambigüedades y algunos contrasentidos, por ejemplo, en su artículo 75 dice a la letra “el poder ejecutivo podrá convenir con las comunidades indígenas las operación de programas y proyectos productivos conjuntos, tendientes a promover su propio desarrollo”; sin embargo, en el artículo 77 se señala como opción del desarrollo el impulso de empresas: “El gobierno del Estado y los Ayuntamientos impulsarán el establecimiento de empresas [...] con la finalidad de optimizar la utilización de materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo”.

Con esta ley se busca que la población indígena de la entidad tenga oportunidades de desarrollo que permitan mejorar su calidad de vida, sin que esto represente la pérdida de su cultura. Es decir, brinda un marco jurídico con el que se respetan las diferencias culturales y se brindan las mismas oportunidades para una subsistencia integral.

Y agrega:

Ahora no solo se fomenta el respeto a los usos y costumbres, sino que se establece un marco jurídico para el acceso a mejores oportunidades de desarrollo (JMV, 29 de diciembre de 2009, Tuxtla Gutiérrez Chiapas).

Sin embargo, si lo vemos desde otro punto de vista, la aprobación de la ley y de una diversidad de iniciativas —parlamento indígena, el proyecto de ciudades rurales, programas de desarrollo— se redujo a cumplir con los formalismos del reconocimiento, en otros casos su propósito fue “apaciguar” descontentos y los posibles “focos” de movilización extendidos en varias regiones chiapanecas, y menos a la propia construcción de diálogo desde la diferencia.

Además, la jurisprudencia ha permitido la fabricación de un “nuevo” discurso de verdad (Foucault, 1992: 162) empleado, sin distingo alguno, por funcionarios estatales, municipales e incluso miembros del congreso local —sean mestizos o indígenas— construido a partir de la ficción de una política —que no existe— o, que en el caso particular, se ha orientado a cubrir los formalismos del reconocimiento.

## Las coordenadas reflexivas finales

Las políticas públicas, relacionadas con las maneras de gestionar el “desarrollo” de los pueblos indígenas chiapanecos, develan múltiples y complejas relaciones de poder. A primera vista, ese proceso relacional se ha mostrado en los cambios de nombre que el dispositivo institucional ha atestiguado; sin embargo, en forma menos visible, ese mismo tránsito ha consolidado un régimen de verdad que ha permitido normalizar la figura del reconocimiento, desde la razón gubernamental, como el vehículo para gestionar recursos.

En ese contexto, durante los últimos diecisiete años las administraciones estatales chiapanecas han incrustado modelos de política o recetas —incluso transnacionales—, como los ODM y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), que han permitido consolidar la arena política en la que se gestiona, negocia y propiamente

se implanta la serie de tecnologías gubernamentales, entendidas como la forma más afinada de gubernamentalidad.

Justamente esta irrupción del reconocimiento como momento discursivo ha permitido, en su coyuntura y en tanto proceso gubernamental, ser repetida, sabida e incluso operada en el juego político de la gestión de los recursos escasos y significativos, aun cuando se pase por encima de un verdadero proceso de reconocimiento. Un caso emblemático, por ejemplo, fue la incorporación de la agenda del milenio a la labor de la SEPCI durante la administración de Sabines (2006–2012) y lo propio con los ODS durante la administración de Manuel Velasco (2012–2018).

Finalmente, el proceso de invención del reconocimiento, en tanto una manera “diferente” de gestión de la diversidad cultural en la entidad, ha mostrado que lo que interesa no es la cuestión del “desarrollo” en sí misma, sino la concepción del desarrollo en calidad de formación discursiva, orientadora de prácticas y constructora de dispositivos estatales para el ejercicio racional del poder sobre las poblaciones locales en Chiapas.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio introductorio”. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2006). *Una nueva relación con los pueblos indígenas. Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001–2006*. México: CDI.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2005). *Informe. Desarrollo indígena en 50 municipios*. México: CDI.
- Congreso del Estado de Chiapas (1992). *Memoria de la audiencia pública sobre las expulsiones indígenas y el respeto a las culturas, costumbres y tradiciones de esos pueblos*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Congreso del Estado.
- Ferguson, James y Akhil Gupta (2002). “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”. En *American Ethnologist*, 29(4), pp. 981–1002.
- Foucault, Michel (2014). *Obrar mal decir la verdad. La función de la confesión en la justicia, Curso de Lovaina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población: curso en el College de France 1977–1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (1999). “La gubernamentalidad”. En *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*, vol. III. Barcelona: Paidós.

- Foucault, Michel (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Gutiérrez Martínez, Daniel (2006). “Prólogo. El espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje”. En Daniel Gutiérrez Martínez (coord.), *Multiculturalismo desafíos y perspectivas*. México: Siglo XXI Editores/COLMEX/UNAM.
- Hale, Charles (2007). “¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala”. En María Lagos L. y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, Cuaderno de futuro 23, Informe sobre desarrollo humano. Bolivia: PNUD.
- Nájera de León, E. (2012). “Gestión política y etnicidad en el ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas (1994–2008)”. En *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 7(13), junio–noviembre, pp. 61–91.
- Robledo Hernández, Gabriela (1997). *Disidencia y religión: los expulsados de San Juan Chamula*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Rodríguez Castillo, Luis (2012). “Desarrollo social y gobernabilidad precaria”. En *Revista Ciudades, Agendas internacionales en el desarrollo urbano regional*, 93, pp. 2–10.
- Saldívar Tanaka, Emiko (2008). *Prácticas cotidianas del Estado. Una etnografía del indigenismo*. México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.

## Documentos oficiales

- Constitución política del estado de Chiapas
- Plan de desarrollo Chiapas 2000–2006.
- Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006.
- Secretaría de Pueblos Indios (2001), Glosa del primer informe.
- Secretaría de Pueblos Indios (2002), Glosa del segundo informe.
- Secretaría de Pueblos Indios (2004), Glosa del cuarto informe.
- Secretaría de Pueblos Indios (2006), Glosa del sexto informe.
- Secretaría de Pueblos Indios (2007), Glosa del primer informe.
- Secretaría de Pueblos Indios (2008), Glosa del segundo informe.
- Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas (2010), Glosa del cuarto informe.
- Plan estatal de desarrollo Chiapas solidario 2007–2012 Alineación a los objetivos de desarrollo del milenio.
- Programa institucional de la Secretaría de Pueblos Indios 2007–2012.

# Prácticas comunicativas *otras* en defensa de la vida y el territorio en Chiapas

DELMAR ULISES MÉNDEZ-GÓMEZ\*

*Sí, la Madre Tierra se ha destruido mucho,  
y eso es muy malo porque de ella vivimos;  
si se muere, nosotros también moriremos junto con ella*

(TESTIMONIO ZAPATISTA, EN ADRIANA GÓMEZ, 2011: 491)

## La lucha por la tierra y el territorio en Chiapas: un breve recuento

UNO DE LOS TANTOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE MÉXICO y Chiapas, y por supuesto de Latinoamérica, se refiere al despojo de la tierra. Ello ha sido parte de su devenir histórico. En los primeros años de colonización, la Corona española inició el “primer proceso de extranjerización de la tierra y de despoblamiento de los territorios, por la vía del genocidio de los pueblos originarios y de la expulsión de los mismos de las tierras que habitaban” (Korol, 2016: 22); muchos de ellos se dispersaron y refugiaron en distintas regiones, otros más fueron esclavizados y obligados a trabajar para la Iglesia católica, los terratenientes y los finqueros que monopolizaron el territorio despojado. Su existencia se reducía a las jornadas

\* Maestro en Comunicación y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Integrante del Observatorio de las Democracias: sur de México y Centroamérica (ODEMCA), adscrito al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH). Correo electrónico: [delmarmego@gmail.com](mailto:delmarmego@gmail.com)

largas de trabajo a las que eran sometidos sin descanso, fuera de eso, se quedaron al margen y en el olvido de un Estado que comenzaba a gestarse.

En Chiapas los pueblos se organizaron para enfrentar a quienes los oprimían. Se tienen registradas tres grandes insurrecciones indígenas: la de los zoques en 1695, los tseltales en 1712 y los tsotsiles en 1869 (Nolasco *et al.*, 2005). Cada una de estas se realizó con el objetivo de destituir a los “españoles” y recuperar la libertad y las tierras arrebatadas. Sin embargo, el uso de la violencia y el exterminio fueron los mecanismos implementados por los “poseedores de la tierra” para desarticular las luchas, con excepción de los tsotsiles, quienes lograron expulsar a la Iglesia católica de su territorio.

Los pueblos originarios fueron partícipes del proceso de independencia de México en el siglo XIX, y el triunfo de esta gesta en parte se debió a su involucramiento. Sin embargo, una vez alcanzada la libertad de la Corona española, quienes quedaron al frente de la construcción de las políticas estatales no reconocieron los derechos de los pueblos, al contrario, los excluyeron de la vida política y social del país. Se ejerció control sobre ellos al negarles su autonomía, al imponer legalmente el sistema municipal como único, excluyéndolos, además, al derecho a la tenencia de la tierra. “Muchas comunidades indígenas quedaron dentro de los límites de grandes propiedades privadas, las fincas, las haciendas, y sus habitantes quedaron ligados a éstas por reglamentación que establecían cárcel para deudas, herencia de las deudas” (Nolasco *et al.*, 2005: 256). Las viejas prácticas de enganche, explotación, maltrato y discriminación hacia los indígenas se continuaron reproduciendo en distintas regiones de Chiapas.<sup>1</sup>

Durante la Revolución Mexicana, la lucha armada en Chiapas fue encabezada por los terratenientes “que defendían sus privilegios que veían amenazados por el avance de la lucha que exigía la distribución de la tierra” (Reyes, 2002: 50). Los descendientes de los caciques controlaban a los pueblos indígenas, “91 % de la población rural en 1910 vivía en el sistema de peonazgo” (Núñez, s.f.: 3). Ello provocó que las luchas por su liberación y la restitución de su territorio continuaran, e impulsó “un movimiento agrario que [permitió] la formación de los primeros ejidos y la restitución de tierras a varios pueblos” (Lerma, 2015: 71). Esto fue posible, por un lado, como parte de las políticas integracionistas impulsadas por el Estado en su intento por consolidar una identidad nacional homogénea; para lograrlo era

---

<sup>1</sup> Basta imaginar dicho acontecimiento con la manera en que Bruno Traven en su famosa novela *La rebelión de los colgados*, recrea la esclavitud y la explotación a la que eran sometidos los indígenas, quienes no tenían derecho a trabajar el pedazo de tierra que algunos, a duras penas, lograban conservar.

necesario considerar a los pueblos indígenas, quienes tenían dos opciones: defender su identidad cultural a costa de su exterminio o desprenderse de sus prácticas culturales para apropiarse de las que el Estado deseaba normalizar<sup>2</sup>. Y, por otro lado, con la promulgación de la Constitución de 1917 “se abolían las bases legales del sometimiento indígena (la cárcel por deudas, la herencia de las deudas y el trabajo obligado en el enganche), y [se] da inicio formal a la Reforma Agraria” (Nolasco *et al.*, 2005: 257). Sin embargo, la repartición no se cumplió sino hasta 30 años después, bajo la excusa de que el reparto agrario se concebía “como un mecanismo para transitar hacia la propiedad privada (no hacia la propiedad social)” (Núñez, s.f.: 6). Fue durante el sexenio del ex presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) cuando se hizo una de las reparticiones más extensas en la historia del país, con 9.6 % de la superficie total.

Algunos pueblos lograron reapropiarse de su territorio y fueron reconocidos como los dueños legítimos. Sin embargo, la repartición no evitó el surgimiento de nuevas disputas, pues desde la década de 1940 hasta la fecha se han suscitado varios enfrentamientos entre los pueblos y los finqueros, así como con el ejército, que era convocado por el Estado mexicano para “contener” a quienes se manifestaban ante las irregularidades que se cometían con el trámite de los documentos que otorgaba la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) y con la mala medición de los terrenos realizados por la misma, como sucedió con los límites territoriales entre Chenalhó y Chalchihuitán, municipios que llevan más de 40 años sin hallar una solución que sea aceptada por los afectados.<sup>3</sup> Asimismo, por la falta de tierras —como sucedió en Los Altos de Chiapas—, ocurrieron varios desplazamientos de familias que emigraron hacia la selva en su búsqueda, lo que provocó el surgimiento de cientos de comunidades en dicha región: “pronto, por presiones ecologistas internacionales y nacionales, se frenó esta migración y una y otra vez se ha reacomodado a las localidades indígenas migrantes” (Nolasco *et al.*, 2005: 258).

La lucha provocó la constitución de un sujeto colectivo y político consciente de sus derechos. Los indígenas y campesinos se apropiaron de las consignas zapatistas,

---

<sup>2</sup> Entre las estrategias implementadas destacan los programas de castellanización, los programas sociales, la educación escolarizada y la expansión de la religión católica en las regiones de México.

<sup>3</sup> El descuido voluntario o involuntario provocó la molestia de los habitantes de Chenalhó, a quienes les quitaron 364 hectáreas sin respetar los límites que sabían *de facto* los dos municipios, hecho que desencadenó varios enfrentamientos entre las comunidades afectadas, siendo las de Chenalhó: Yabteclum primera fracción, Majompeptic, Pechiquil, Bajobeltic y Cruztón. Las comunidades afectadas de Chalchihuitán son: Pom y Canalumtic.



que se enunciaban en la guerrilla liderada por Zapata en el centro del país a principios del siglo XX, y las reprodujeron en cada una de las marchas que encaminaron: “la tierra es de quien la trabaja”, “la tierra no se vende, se trabaja y se defiende”. Las consignas se arraigaron a su lucha, pues la tierra no solo adquiere sentido por ser la principal fuente de sustento alimenticio y económico de las familias, ni por la utilización de los recursos del medio ambiente sino, además, porque la tierra se encuentra dentro de un territorio amplio que es significado como sagrado. En él existen ojos de agua, cuevas, cerros y montañas en donde los hombres y las mujeres realizan rituales arraigados a profundos conocimientos que los vinculan con su pasado, que les permiten dar continuidad a su existencia y a sus prácticas culturales, “constituyen escenarios de cruce entre lo inmanente y los trascendente; lo material y lo inmaterial, los seres vivos y los seres espirituales. Por tanto esto confiere generalmente un carácter ritual y sagrado al espacio” (Herrera y Sierra, 2016: 50).

Las movilizaciones comenzaron a intensificarse en los primeros años de la década 1970. Ante ello, la diócesis de San Cristóbal de Las Casas con el obispo Samuel Ruiz, quien ya había asumido como recurso filosófico la teología de la liberación, organizó el Primer Congreso Indígena “Fray Bartolomé de las Casas” el 13 de octubre de 1974 en San Cristóbal de Las Casas. En el congreso, los pueblos originarios pusieron en discusión cuatro temas principales: tierra, salud, comercio y educación. Los representantes de los pueblos tseltales, tsotsiles, ch’oles y tojolab’ales coincidieron al expresar su preocupación ante el despojo de su propiedad por los finqueros y ladinos, la falta de hospitales, médicos y medicamentos y la falta de escuelas en las comunidades.

El congreso fue de tal relevancia que, incluso, fue registrado y presentado con la creación de un documental titulado *Ixim winik. El Hombre de la tierra del maíz* realizado por Rogelio Cuéllar (1974). En dicho filme, el director, con el recurso de la voz en off, narra y describe distintos acontecimientos previos a la realización del congreso. Inserta varias imágenes sobre el caminar de los indígenas en las veredas y montañas, la participación de los delegados y comités en las comunidades, y la contribución de los representantes durante el congreso. Integra también las voces de quienes fueron parte de dicho evento: “todos queremos solucionar los problemas de la tierra pero estamos divididos, cada uno por su lado, por eso sentimos que no tenemos fuerzas, buscamos la organización de cada grupo. La unión es nuestra fuerza hacia la libertad” (min 15:37). Si bien el documental no fue realizado por los participantes del congreso, este adquiere un sentido no solo de memoria sino, además, político, porque logra visibilizar la organización colectiva entre campesinos indígenas en resistencia.

Como consecuencia del Primer Congreso Indígena, aunado a los escenarios de conflicto, despojo y persecución que vivían las comunidades, los pueblos fundaron las primeras organizaciones campesinas<sup>4</sup> para hacer frente al gobierno y a sus políticas extractivas. Apoyados por la nueva pastoral de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas,<sup>5</sup> renovaron las demandas “acompañadas de consignas ecológicas, sustentables y de una fuerte crítica al sistema neoliberal y extractivo” (Lerma, 2015: 65). La diversidad de organizaciones habla de dos cosas: “por un lado, del descontento indígena que los lleva a entender que solo unidos y organizados podrán solucionar sus problemas y, por el otro, de la fragmentación social indígena, que si bien rompe la barrera municipal no logra hacerlo todavía con la región” (Nolasco *et al.*, 2005: 259).

Ante la necesidad de tomar la palabra para visibilizar los casos de violencia y las injusticias que sufrían las comunidades y las organizaciones campesinas indígenas, estas tuvieron que inventar y reimaginar otras formas de participación, tejidas bajo el mismo principio: en y desde la experiencia, pues como reflexionan Rovira, Zires, Sánchez y López “no hay acción colectiva que no surja de la interacción y de la capacidad humana de imaginar el mundo de otra manera. A su vez, no hay pensamiento crítico posible sobre la emancipación que no parta de experiencias concretas de lucha y de vida” (2015: 9). Las organizaciones campesinas y las comunidades establecieron asambleas de trabajo para decidir colectivamente sobre las acciones a encaminar, como fueron las marchas, los bloqueos de carreteras y los pronunciamientos frente a las secretarías e instancias del gobierno.

Las acciones pocas veces fueron expuestas en los medios hegemónicos de comunicación; si les iba bien aparecían en diarios locales, como en *El Tiempo*, que

---

<sup>4</sup> Algunas de las organizaciones que se fundaron entre la década de los setenta y principios de los ochenta fueron: Unión de Ejidos *Kiptic ta lecutbesel* (1975), ejido Tierra y Libertad (1976), ejido Lucha Campesina (1978), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) en 1978, la Unión de Uniones Ejidales (1980) —conformada por más de 155 ejidos de Las Margaritas—, la Organización Campesina Emiliana Zapata (OCEZ) en 1982 (Lerma, 2015). Cabe señalar que muchas de las organizaciones cambiaron sus objetivos y horizontes de lucha, a tal punto en que no son bien vistas por coludirse con partidos políticos o porque están en búsqueda de intereses político-económicos.

<sup>5</sup> Enriqueta Lerma señala que la participación de los agentes de la pastoral y de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) agrupaba a varios sectores campesinos, en su mayoría indígenas, que se organizaron en torno a la demanda de justicia social. Ello incidió en que las comunidades se constituyeran en sujetos políticos que ejercían su agencia a partir del reconocimiento de sus derechos como ciudadanos y en las obligaciones que el gobierno mexicano debía atender.

daba seguimiento y cobertura a los movimientos sociales campesinos e indígenas en Chiapas. Fue hasta la década de los noventa cuando algunas organizaciones comenzaron a integrar las tecnologías audiovisuales, para llevar un registro de las actividades que realizaban, mediante el uso de grabadoras, cassettes y cámaras VHS. Tal fue el caso de la Central Independientes de Obreros Agrícolas y Campesinos<sup>6</sup> (CIOAC), que registraba su lucha, aunque los materiales grabados no fueron presentados públicamente. En ese sentido, la cámara no se habilitó como un medio de enunciación, sino como material de registro y archivo.

Ante la necesidad de interpelar las políticas estatales y de construir alternativas de vida y autonómicas, se produjo uno de los grandes acontecimientos de lucha y reivindicación de los pueblos originarios de la última década del siglo XX: la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994. En la Primera Declaración de la Selva Lacandona, el EZLN enfatizaban, entre otras demandas, el despojo de la tierra y de los recursos naturales. La búsqueda por reconocer los derechos de los pueblos originarios intentó formalizarse con los diálogos y los Acuerdos de San Andrés, realizados entre 1995 y 1996, con las seis mesas de negociación: derechos indígenas y cultura, democracia y justicia, desarrollo y calidad de vida, reconciliación en Chiapas, derechos de la mujer indígena, y el cese de las hostilidades (Nolasco *et al.*, 2005). Sin embargo, el gobierno mexicano jamás respetó los acuerdos al modificar lo escrito, evidenciando su incapacidad para atender las demandas de quienes han permanecido al margen de un Estado que los oprime, invisibiliza y extermina. La insurgencia del EZLN, además de impulsar acciones y cambios entre las comunidades y el Estado, también posibilitó la apropiación de las tecnologías de la comunicación e información y provocó la ampliación de los medios y el ejercicio de la palabra de quienes hasta ese momento les había sido negada la oportunidad de expresarse.

En la actualidad, la lucha se da, por un lado, contra el neoliberalismo, que “es una nueva fase histórica del despojo universal de los bienes comunes, la privatización de lo que era de todos, la redistribución mundial de la renta de la tierra y del plusvalor generado por el trabajo vivo” (Gilly y Roux, 2015, en Sánchez, 2018: 156).

---

<sup>6</sup> En una plática establecida con integrantes de la Central Independientes de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC-histórica) de Frontera Comalapa en agosto de 2018, comentaban que, anteriormente, en los inicios de la organización, con dificultad lograban encontrar un espacio en los medios de comunicación masiva. Tenían contactos con algunos periodistas, a quienes les mandaban sus comunicados o pronunciamientos, pero no siempre aparecían en los diarios ni en las noticias, y si lo hacían, recuerdan, eran criminalizados.

Y por el otro, contra el gobierno, que apoya los proyectos extractivistas nacionales y extranjeros<sup>7</sup> que generan crisis e inestabilidad económica, “lo que representa una nueva forma de despojo y colonización de nuestros pueblos, de nuestras poblaciones indígenas y campesinas, de nuestros territorios, bienes naturales y conocimientos ancestrales” (Olivera *et al.*, 2016: 14).

Aunque el Estado intente desarticular los movimientos con el uso de “la violencia legítima” mediante la fuerza policial y militar —que ha ocasionado la desaparición y el asesinato de activistas y defensores de los derechos humanos—,<sup>8</sup> no ha evitado la disolución de los movimientos y las organizaciones; al contrario, estos se fortalecen y desarrollan estrategias de comunicación, de seguridad y de protección, y se mantienen firmes con la intención de interpelar a “los grupos de poder de carácter privado que se disputan toda clase de recursos de la nación” (Sánchez, 2018: 156), que tienen una característica compartida según los planteamientos de Harvey (2004), “la acumulación por desposesión”, es decir, la mercantilización y privatización de los recursos naturales que forman parte de un contexto territorial y social que se da a partir de la invasión, la violencia y el fraude, ocasionando mayores niveles de desigualdad, sufrimiento y daño a los más vulnerables y olvidados.

## Organizaciones, movimientos sociales y prácticas comunicativas *otras*

Durante largo tiempo, las luchas de los pueblos se mantuvieron aisladas, sin tener difusión y cabida en los medios hegemónicos de comunicación. Eran silenciadas e

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Castro, en Chiapas más de 1 125 00 hectáreas están concesionadas para la explotación minera, lo que equivale a 20.85% del territorio de la entidad. Entre los principales proyectos neoextractivistas que operan destacan la inversión petrolera, mineral, hidroeléctrica y turística. Algunas de las empresas nacionales y transnacionales son: Industrias Unidas de Cobalto, Obras y Proyectos Mazapa, S.A Debambú, Blackfire, Riversides Resources inc, Honour Up Trading y VSMPO-AVISM, las últimas principalmente mineras canadienses (Castro, 2013).

<sup>8</sup> De acuerdo con Laura Castellano, en la última década (2008-2018) en México se registraron 125 crímenes contra luchadores ecologistas: 108 asesinatos de hombres, seis de mujeres, y 17 desapariciones, entre ellas una mujer. De las 125 víctimas 82 eran indígenas, 66% del total (Castellano, 2018). Algunos de los defensores asesinados son: José Carlos Jiménez, Luis Gustavo Hernández, Francisco Jiménez Alejandro, Santiago Luna Crisanto y Felipe Ramírez (en Michoacán); en Oaxaca: Marciano Martínez Cruz, Rafael Hernández Cisneros, Benjamín Juárez José y Gabriel Ramos Olivera; en Chiapas: Rodrigo Guadalupe Huet Gómez y Pablo Andrés Jiménez (Lira, 2018). En enero de 2019 fue asesinado el activista chiapaneco Sínar Corzo.

invisibilizadas. Las pocas veces que fueron presentadas en los medios masivos eran para criminalizarlas y justificar el uso de la violencia contra los actores que exigían la devolución de lo que les arrebatan, “los medios de comunicación masiva juegan un papel crucial por su capacidad de silenciar, tergiversar, criminalizar o hacer visibles las propuestas contrahegemónicas” (Rovira *et al.*, 2015: 10). Sin embargo, con la proliferación de las tecnologías audiovisuales, la formación de comunicadores comunitarios y la creación de medios alternativos y de organizaciones, las distintas manifestaciones comenzaron a registrarse ampliamente, le dieron continuidad a las demandas, acompañaron el andar de las familias en resistencia y permitieron que diversos sectores de la sociedad conocieran las injusticias que el Estado mexicano y las empresas transnacionales han provocado y todavía provocan en el ser y cuerpo de las comunidades despojadas. “Las nuevas tecnologías de la comunicación permiten que los lazos entre los integrantes de una red puedan desafiar las distancias y facilitan la generación de sentidos de colectividad que influyen diferenciadamente sobre las formas de sociabilidad y de acción de las personas y los grupos” (López, 2015: 29).

Desde los primeros días de la irrupción del EZLN se habilitó un campo discursivo y mediático que dio cobertura a sus demandas. Lentes y micrófonos de todas las partes del mundo centraron su atención en lo que acontecía en Chiapas, junto a otros movimientos —como el de las familias evangélicas expulsadas, y el de los campesinos y las organizaciones en la defensa del territorio—, que también fueron seguidos por los medios alternativos y hegemónicos de comunicación. Eran varias las manifestaciones que no podían escapar del interés de los medios; la información pudo: “llegar a millones de personas a quienes habitualmente no llegaba la prensa comercial, tanto en las grandes capitales como en las más recónditas comunidades del país” (Centro de Medios Libres, 2013: 21).

Los medios dieron cuenta de la situación crítica que se vivía en Chiapas, que era —y todavía es— el estado más golpeado y saqueado. Periodistas, corresponsales, académicos, activistas, defensores de los derechos humanos, artistas y otros actores, mexicanos y de otras nacionalidades, crearon diferentes contenidos, narrativas y discursos audiovisuales<sup>9</sup> que permitieron la circulación diversa de información:

---

<sup>9</sup> Entre los primeros documentales destacan: *La guerra en Chiapas* (1994), *La historia a fondo: Chiapas* (Epigmenio Ibarra, 1994), *Chiapas, la otra guerra* (Canal 6 de julio, 1994), *Chiapas, lucha y diálogo por la paz y justicia* (Carlos Martínez, 1994), *Marcos, Marcos* (Óscar Menéndez, 1994), *Vamos patria a caminar, artistas con el EZLN* (Leopoldo Ayala, 1994), *Caravana de caravanas* (Colectivo Perfil Urbano, 1994), *Los más pequeños* (Colectivo Perfil Urbano, 1994), *Bienvenidos a bordo, una bitácora de*

“La década de los noventa ha sido crucial en la historia de Chiapas, la visión que el mundo tenía sobre ese estado cambió radicalmente y los ojos de todos se centraron en él” (Saavedra, 2001: 367).

Recíproca y alternativamente a la mediatización de las luchas en Chiapas a partir de la voz de actores externos, se comenzaron a impulsar prácticas comunicativas que, a mi parecer, tienen el carácter compartido de considerarse *otras*. Cuando hablo de prácticas comunicativas *otras*, las entiendo del modo planteado por Erick Torrico (2015), teórico boliviano de la comunicación, quien las define como aquellas experiencias que no necesariamente son contestatarias a los medios masivos de comunicación, aunque generalmente se manifiestan en desacuerdo con los contenidos y el tratamiento informativo que ofrecen. Comprenden, como señalan Herrera y Sierra (2016: 50), otros “procesos de producción, reproducción y circulación de significaciones y sentidos” a los establecidos hegemónicamente. Se fundamentan en la creación de contenidos de denuncia, movilización, resistencia y construcción de alternativas para las minorías, los obreros, campesinos e indígenas, quienes son su principal agente de irrupción.

Estas prácticas tienen correspondencia con los planteamientos de la “comunicación comunitaria” o “la comunicación alternativa”, pues buscan que la comunidad o un grupo social en específico se involucre en el proceso de creación de los contenidos audiovisuales e informativos mediante el desarrollo de actividades designadas: manejo de cámaras, realización de entrevistas, manejo de controles, cuidado de equipo, edición de materiales grabados, redacción/transcripción de entrevistas, gestión de espacios para exhibición y gestión de recursos económicos, entre otras. Además, contemplan el compromiso de continuar con la capacitación y la formación de nuevas generaciones de comunicadores, de tal modo que en algún momento todos, en su contexto específico, puedan asumir su solidaridad comunicativa.

Las prácticas comunicativas *otras* aluden a: “construir entre voces o ver con los otros desde una perspectiva de comunicación intercultural–dialógica [que] nos aleja de las formas tradicionales de concebir al otro” (Corona, 2013: 38). Apelan a la posibilidad no de ver como los otros, sino de ver con y junto a los otros, de poner y vivir en común aquello que nos interpela colectivamente como la violación de

---

*viaje* (Colectivo Perfil Urbano, 1994), *Hoy decimos basta* (Rollo velado, 1994), *Viaje al centro de la Selva (memorial zapatista)* (Epigmenio Ibarra, 1994), *La convención de Aguascalientes* (Canal 6 de julio, 1994), *Chiapas: la historia inconclusa* (Cristian Calónico y alumnos del CUEC, 1994), *Marcos: historia y palabra* (Cristian Calónico, 1995) (Carlos Menéndez, 1996), e *Imágenes de Chiapas* (Gianni Mina, 1996). Véase Saavedra (2001).

los derechos humanos, el despojo de la tierra y el territorio, la migración forzada, la violencia política, o cualquier tema que está ligado con la resignificación de “la política”, es decir:

Con la emergencia de una colectividad y un sentido de comunidad nuevos a partir de un agravio o daño social fundamental que atañe con el bien. Dicho agravio o injusticia son percibidos como tal, no solo por un grupo de población directamente afectado, sino por otros sectores que se colocan en ese mismo lugar de enunciación del daño o injusticia sociales (Rovira *et al.*, 2015: 10).

Las prácticas comunicativas *otras* apelan a la desoccidentalización de los medios e interpelan los proyectos civilizatorios y coloniales que imponen condiciones del pensar, ser y hacer la comunicación que, en palabras de Corona, posibiliten “nombrarse a sí mismo [...] —en palabras o imágenes—, que otorguen una identidad propia frente a la etiqueta dominante impuesta históricamente” (2013: 38). Es, a mi parecer, un esfuerzo que llevan a cabo actores sociales que han influido en la capacitación de los primeros comunicadores de pueblos originarios. Ellos aparecen en un contexto en que se hace fundamental apropiarse de las tecnologías audiovisuales que surgen: “como un acontecimiento, como un momento de irrupción social y de creación de un espacio inédito de enunciación, una puesta en escena de la injusticia, en la cual se ponen en duda las instituciones” (Rovira *et al.*, 2015: 9).

La última década del siglo XX marcó un precedente en relación con las experiencias de comunicación de distintos pueblos y organizaciones. Destacan los centros de comunicación autónomos zapatistas y la asociación Promedios de Comunicación Comunitaria, que han realizado un amplio trabajo audiovisual<sup>10</sup> y de formación de comunicadores populares en Chiapas, además del Proyecto Videoastas Indígenas de la Frontera Sur, que trabajó en formación con talleres audiovisuales para jóvenes que pertenecían a un pueblo originario. Asimismo, sobresalen el área de comunicación de la Organización de la Sociedad Civil Las Abejas de Acteal, fundada a principios de los noventa, y el Comité de Defensa de la Libertad Indígena *Xi'nich*, fundado en 1986 —que tuvo un área de comunicación coordinado, alrededor de 25 años, por Mariano Estrada—. Estas experiencias dan cuenta de la necesidad “de construir medios de comunicación propios desde las luchas: los medios libres” (Centro de Medios Libres,

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Xochitl Leyva y Axel Köhler (2016), entre los años 1998 y 2007 los jóvenes comunicadores zapatistas realizaron un aproximado de 29 videos en los que abordan distintos temas relacionados con la tierra, la salud, el trabajo comunitario, la educación y los encuentros zapatistas.

2013: 20). Las dos últimas experiencias mencionadas, como quizá es el caso de otras, surgen al vivir acontecimientos marcados por el dolor, el terror, el sufrimiento y la masacre. Las herramientas de comunicación fueron apropiadas para exigir justicia. Con estas han reivindicado la vida, los sueños y los horizontes que trazan los grupos en movimiento. En los audiovisuales se expresan distintas formas simbólicas de interpelación que aluden al recuerdo, al deber de memoria contra el olvido, pues también se resignifican como una vía para no dejar morir nunca a los asesinados.

En la etapa comprendida entre 1994 y 2000, el video fue una herramienta política producida, como comparte Xochitl Leyva, “en contextos de guerra, es decir, en luchas políticas en las que la apropiación de tecnologías audiovisuales resultan claves” (citada en Zamorano y Wammack, 2014: 146). La producción de audiovisuales dio cuenta de aquellos movimientos locales que buscaban tener presencia global, es decir, ir más allá del contexto donde se crearon. Los videos, así como los otros medios, procuraban llevar a la práctica una de las exigencias del EZLN: “luchar por la apertura de los medios de comunicación, que garanticen la libertad de expresión, el derecho a la información y a la participación de ciudadanos y de organizaciones sociales, civiles y políticas” (Centro de Medios Libres, 2013: 25). Además, la comunicación se resignificó con el sentido “de creación de comunidad y acción o estrategias que sirven para construir dicha comunidad en los procesos de formación de los movimientos sociales” (Rovira *et al.*, 2015: 10).

Otras de las experiencias destacables son las realizadas por el colectivo *Koman Illel* y Otros Mundos AC, que han dado seguimiento a los distintos movimientos sociales y acciones colectivas que se suscitan en distintas regiones de Chiapas. Algunos de los más recientes, a los que se han integrado comunicadores para darle seguimiento y difusión, son el Movimiento en Defensa de la vida y el Territorio (MODEVITE), integrado por varios municipios tseltales, tsotsiles y ch’oles; el Movimiento Indígena del Pueblo Creyente Zoque en Defensa de la Vida y el Territorio<sup>11</sup> (ZODEVITE), que lucha contra las mineras y el *fracking* en el territorio zoque; y el Movimiento en Defensa de la Tierra, el Territorio y por el Derecho de las Mujeres a Decidir (MDTTDMD), constituido en marzo de 2015, conformado por más de 50 organizaciones, con el objetivo “de luchar política y jurídicamente en defensa de la propiedad social — ejidos y comunidades — y en contra de las políticas privatizadoras y extractivistas del sistema capitalista que, adoptadas y apoyadas por el gobierno [...] amenazan con expropiar [las] tierras indígenas y campesinas violando los derechos humanos de los pueblos” (Olivera, Cornejo y Arellano, 2016: 10).

---

<sup>11</sup> Véase la página oficial del Zodevite: <https://zoques.wordpress.com/acerca-de/>



Las prácticas comunicativas *otras* también apelan a la democratización y al acceso a los medios de información y comunicación, aun cuando el Estado criminalice a aquellos que buscan habilitar un espacio radiofónico en las comunidades —pues responde a los intereses de las grandes empresas mediáticas<sup>12</sup> y de poder económico, que tienen en sus manos la mayor cantidad de concesiones—, demostrando su incapacidad de poner en la agenda un verdadero compromiso por democratizar los medios.

Con lo anterior, retomo como análisis los videos sobre la defensa de la tierra y el territorio y la participación de los pueblos en movimiento. Dada la diversidad de casos, únicamente recupero dos: el primero, el trabajo de Terra Nostra Films y la filmación de un documental en el Ejido Tila; y el segundo, el Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio, que ha logrado articular a diferentes medios libres y organizaciones para ampliar su presencia no solo mediática, sino política. Los materiales son estudiados a partir de los planteamientos de la cultura visual y el discurso fílmico pues, como señala Mitchell (2009), no solo importa la materialidad audiovisual (fondo y forma), sino el contexto sociopolítico en que se produce. De ese modo se pueden establecer relaciones entre el sentido político del contenido y el sentido político de la lucha social. Los audiovisuales examinados fueron realizados con los recursos de los comunicadores y las comunidades. La *jme'tik balamil, nananasj o ña lum*, es decir, la Madre Tierra, se defiende porque “tiene derechos inherentes como el derecho a vivir y existir, a ser respetada” (Magallanes, 2016: 137).

## Realización audiovisual y experiencia de la lucha del Ejido Tila

Chiapas se ha caracterizado por enfrentar varios problemas agrarios. El gobierno, a pesar de ser el que libera los documentos que legitiman el territorio de los pueblos, no los respeta. Ello provoca que las comunidades se manifiesten y se opongan al despojo de sus tierras. Uno de los problemas más añejos es el del Ejido Tila, localizado al norte del estado, que logró su reconocimiento en 1934 después de que los ejidatarios lucharan por legalizar su territorio en 1922.<sup>13</sup> Algunos documentalistas han dado seguimiento a su andar. Uno de los trabajos audiovisuales que compar-

---

<sup>12</sup> Como señala Montaña (2018), las empresas de Carlos Slim (América Móvil) controlan 75 % de las líneas de telefonía fija y 70 % de los teléfonos móviles y banda ancha. Por otro lado, Grupo Televisa y TV Azteca acaparan 95 % de las concesiones de televisión y radio en México.

<sup>13</sup> La historia de la lucha del Ejido Tila puede leerse en: [www.laotraejidotila.blogspot.mx](http://www.laotraejidotila.blogspot.mx)

ten la experiencia de la comunidad es el realizado por Terra Nostra Films con apoyo del ejido. El documental *Juntos defendemos nuestra Madre Tierra*<sup>14</sup> (2015), con una duración aproximada de 50 minutos, hace hincapié en las demandas de los ejidatarios, quienes relatan, en voz propia, la violación de su derecho a la propiedad. El documental se compone de tres campos generales: 1) la memoria de la constitución del Ejido Tila; 2) el extractivismo y el despojo por la clase política; y 3) la organización comunitaria.

El documental inicia con el testimonio de don José Pérez. La cámara, en un plano medio, enfoca su atención en el rostro del ejidatario, quien expresa su reflexión sobre el creador legítimo de la *ña lum*: “nosotros somos originarios, indígenas, originarios campesinos, todos sabemos que estas tierras no es del gobierno, no es del ayuntamiento, esta tierra no lo hizo el gobierno, un Dios grande el que hizo la tierra, Dios es el dueño de la tierra, el Padre celestial, es el único” (min 00:35). El relato de don José Pérez abre el hilo conductor de uno de los primeros temas que se debaten en el filme: la memoria de la constitución del Ejido Tila. En la primera secuencia se presenta el paisaje abierto, su territorio. Seguidamente, se muestra un ritual del maíz entre las milpas, mientras los tambores y la música de violín y guitarra acompañan a los danzantes. Hay una intención por reivindicar las prácticas ancestrales y rituales con la lucha por el territorio, espacio donde cobra un profundo significado el ceremonial presentado.

Los señores Domingo Vázquez y Mateo Gutiérrez, ancianos de la comunidad, rememoran que durante la Revolución Mexicana varios de los finqueros y caciques que obligaban a los indígenas ch’oles a trabajar para ellos sin percibir ninguna remuneración económica huyeron del Ejido Tila. Una vez que estos fueron desterrados, los abuelos y las abuelas pudieron recuperar lo que les pertenecía. Don José Pérez recuerda, hablando en ch’ol:

Ahí está su casa, el alemán ahí lo tenía embargado toda esa parte [...] todas estas tierras no las usaba, solo lo tenía así y hasta aquí llegaba su colindancia [...] ya se le empezó a quitar las tierras poco a poco [...] se empezó a medir las tierra, ya lo agarraron y quedó en manos de los ejidatarios (min 05:35).

El relato de don José Pérez es seguido por el recuerdo de don Domingo Parcerero, presidente del Comisariado Ejidal durante el periodo 2012–2015: “la primera solicitud que metieron ellos fue el año de 1922 para hacer la búsqueda de cómo proteger la

---

<sup>14</sup> Disponible en línea: [https://www.youtube.com/watch?v=1iQz7S4-P\\_E&t=12s](https://www.youtube.com/watch?v=1iQz7S4-P_E&t=12s)



**IMAGEN 1.** Ejidatarios de Tila. *Juntos defenderemos nuestra Madre Tierra* (2015)[video documental]. Chiapas: Terra Nostra Films y Ejido Tila.

tierra que ellos ya habían recuperado, fue cuando nuestros bisabuelos y tatarabuelos tuvieron que caminar desde el Ejido Tila hasta la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, todo lo hicieron a pie” (min 06:49). El relato del presidente del Comisariado Ejidal es realizado entre las milpas, acompañado de tres compañeros. La cámara los enfoca en un plano general, al fondo se ven las casas y las montañas alrededor de la comunidad. Posteriormente, el testimonio de una abuela, hablando en ch’ol, recrea aquellos días en que los gestores del territorio caminaban hasta la capital de Chiapas para realizar los trámites: “con trabajo lograron los documentos de estas tierras. Yo vi todo el proceso porque tu papá fueron los que caminaron a pedir los documentos junto con los principales, no fueron los mestizos sino nuestros propios compañeros” (min 08:15).

El segundo momento general del relato inicia con el desarrollo de una asamblea, en la que el presidente del Comisariado rememora la entrega de la resolución presidencial que se liberó en 1934 en la que se acredita el reconocimiento del territorio del Ejido Tila. Asimismo, recuerda el esfuerzo que hicieron los abuelos. En su relato hay una intención de mantener viva una memoria que les permita establecer sentido de pertenencia con la lucha. La resolución fue violada por las autoridades estatales y federales que, de acuerdo con el relato de don Domingo Parceró, en 1966<sup>15</sup>

<sup>15</sup> En ese año el cuerpo consultivo agrario insertó 130 hectáreas de Fondo Legal sobre el plano,

intentaron quitarle a la comunidad una extensión de 130 hectáreas, que hasta la fecha se mantiene en tentativa de despojo. El presidente del Comisariado cuenta y señala ante la cámara la parte del territorio que no es reconocida por el gobierno de Chiapas, la cual, de ser privatizada, los dejaría sin tierras.

Las experiencias de las mujeres también aparecen en el filme, no como recurso narrativo sino como parte de la lucha misma. El testimonio de la abuela Ana Torres, quien se muestra sentada sobre una hamaca colgada en el corredor de su casa, externa su preocupación: “tengo tierras ahí, ahí vivo y sobrevivo de esas tierras, todavía tengo mi cafetal y mi milpa” (min 15:35). En la voz y en el rostro de la abuela se externa la tristeza y el temor de perderlo todo. Más adelante en el filme se visibilizan algunas de las estrategias que las autoridades del ayuntamiento del municipio de Tila llevan a cabo en contra del despojo y la privatización de los recursos naturales, como el agua. Uno de los chicos del ejido, Francisco Pérez, caminando entre las calles, comparte lo que ha vivido. La conciencia política nos permite entender que los jóvenes se han apropiado del proceso histórico y que enfrentan a quienes los oprimen e intentan privatizar los recursos naturales como en el caso del agua:

Lo que empezó a hacer ahorita [el ayuntamiento], volver a despojar lo que tiene el ejido, empezó a introducir medidores, está obligando a todo el pueblo de Tila para que metan su medidor, cuando el agua sale de nuestros manantiales, es del ejido. Aquí no tiene territorio el ayuntamiento, pero está obligando a mucha gente a que meta su medidor, de allí lo que pretende hacer es expropiar el agua [...] sin el consentimiento de la Asamblea (min 20:54).

Una vez expuestos los problemas ocasionados por el ayuntamiento y sus políticas, la trama se centra en las formas de organización comunitaria. La cámara nos traslada a otro espacio, nos sitúa entre las milpas, aparecen varias mujeres que trabajan la tierra, toman los machetes, cortan las verduras y recogen algunas frutas. Después del trabajo descansan y comparten los alimentos, una de las mujeres bate un poco de pozol, se muestra la cotidianidad en la milpa. Mientras comen, establecen una plática en la que manifiestan su preocupación, concuerdan en que deben actuar juntas y con los hombres: “vamos a defender nuestra tierra y la naturaleza [...] ahora estamos un poco tristes, si nos quitan no vamos a tener

---

posteriormente las autoridades interpusieron un amparo en 1977, y la autoridad falló a favor del ejido en 1994. Actualmente existen dos planos, uno está en Tuxtla Gutiérrez, el modificado; el otro en la Ciudad de México, el que reconoce el ejido como legítimo, guardado en el Archivo General de la Nación.



**IMAGEN 2.** Mujeres en la milpa. *Juntos defenderemos nuestra Madre Tierra* (2015) [video documental]. Chiapas: Terra Nostra Films y Ejido Tila.

donde ir” (min 26:35). Las mujeres se notan familiarizadas con la cámara, pues no muestran timidez al compartir su sentir.

La ejidataria Cecilia Ramírez se expresa en ch’ol: “aquí [con] la compañera Clemencia estábamos pensando si el día que nos digan que nos van a quitar la tierra, pues esa será nuestra tristeza, para que no pase eso debemos seguir trabajando en común, lo tenemos que defender” (min 27:35). El relato de la señora Clemencia hace énfasis en tratar el problema en colectivo, pues de ese modo es posible generar sentido de pertenencia y actuar con un mismo objetivo.

Las señoras se retiran de la milpa, caminan con trozos de leña amarrados a su espalda. El testimonio de la señora Cecilia Pérez en voz en *off* es recreado con imágenes que contextualizan el espacio al que se refiere: la hortaliza, los animales domésticos y el traspatio. La secuencia de las mujeres trabajando continúa. Desgranar el maíz, lo colocan en las canastas, preparan la comida, los tamales, que son puestos en cubetas tiznadas por la lumbre. Hay una intención de expresar una colectividad que se manifiesta entre las mujeres. La señora Cecilia comparte que, aun cuando las instituciones del Estado mexicano obstaculicen la lucha del Ejido Tila y desconozcan sus demandas, las mujeres continuarán organizándose:

Nos metimos en la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, aquí nosotras como mujeres, tuvimos esa fuerza de llegar hasta allá porque no nos quieren dar la solución de nuestras

tierras, pero como vemos que no hay solución pues vamos a seguir organizando, nos vamos a organizar más [...] la tierra no se vende sino es de quien la trabaja (min 35:51).

A través del documental se puede ver que mujeres y hombres ch'oles poseen una nueva subjetividad política<sup>16</sup> que irrumpen como un “ser colectivo” sin anular la diversidad de identidades. Ello nos conecta con la siguiente secuencia, el tercer momento del documental: la organización comunitaria. Varios hombres y mujeres elaboran carteles y mantas con mensajes alusivos al respeto a la Madre Tierra y a los derechos de los pueblos originarios. Los pinceles y colores son las armas que dan forma a los contenidos de lucha. Se muestra a las autoridades ejidales, que se organizan para perifonear la marcha y la realización de un mitin pacífico, toman las calles de su comunidad; el espacio público se resignifica como un lugar de protesta —donde todas las voces pueden expresarse y ser escuchadas— que habilita lo que Corona (2013) llama un “contexto de horizontalidad enunciativa”, pues la calle y la resistencia es de todos.

Aparecen imágenes de la marcha, cientos de hombres, mujeres, niños, niñas, ancianos y ancianas gritan consignas, se muestran con el machete en la mano y el puño en alto, símbolo de la fuerza y la organización. Los ejidatarios gritan: “la tierra no se vende, se trabaja y se defiende”, “si Zapata viviera, con nosotros estuviera”, “Zapata vive, vive, la lucha sigue, sigue”.

Una de las ejidatarias lee un pronunciamiento y finaliza con su propia reflexión y experiencia de vida: “yo soy una joven que le doy mi lucha a la tierra, porque de eso vivo, de eso he crecido, mis padres han labrado la tierra durante muchos años, y ellos nos han enseñado a cuidar, a luchar, por eso hoy como mujeres estamos organizadas” (min 46:08).

En la experiencia del Ejido Tila las mujeres son reconocidas como ejidatarias, pero ello no se dio de manera gratuita, sino a partir de todo un proceso realizado desde los primeros años en que el ejido se fundó y se apropió de su territorio. Sin embargo, en otros contextos de Chiapas, las mujeres, a pesar de sumarse a los movimientos, continúan sin tener el reconocimiento al derecho a la tierra. El Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas (CDMCH) señala que: “en los años 2004, 2010 y 2013, se ha encontrado que solo el 22.8 % de los titulares de la propiedad social

---

<sup>16</sup> Al hablar de subjetivación retomo la reflexión de Rancière, quien menciona que esta: “es la producción mediante una serie de actos de una instancia y una capacidad de enunciación que no eran identificables en un campo de experiencia dado, cuya identificación, por lo tanto, corre con la nueva representación del campo de la experiencia” (Rancière, 1996: 52).





**IMAGEN 3.** Marcha del Ejido Tila. *Juntos defenderemos nuestra Madre Tierra* (2015) [video documental]. Chiapas: Terra Nostra Films y Ejido Tila.

a nivel estatal son mujeres, principalmente viudas, de edad avanzada, que sólo son propietarias hasta que el hijo mayor crece” (Olivera *et al.*, 2016: 11). Frente a ello, se hace necesario:

[...] reconocer los derechos de las mujeres y el ejercicio de sus capacidades de decisión, así como de sus aportes en la sostenibilidad, cuidado y reproducción de la vida, en el trabajo, en la conservación de la tierra, en la producción de alimentos y en la recuperación del sentido social, colectivo y familiar de la tenencia, uso y usufructo de la tierra (Olivera *et al.*, 2016: 13).

Los ejidatarios continúan en la defensa de su territorio, el cual ha sido constantemente amenazado pues, además de la disputa que se produjo en 1966, en 1980 el ejido sufrió una expropiación por parte de Gobierno del Estado y el congreso local, con la entrada del Fundo Legal sobre las mismas 130 hectáreas. En 1982 los ejidatarios interpusieron otro amparo, que nuevamente fue reconocido en el año 2008 por las autoridades. No obstante, la lucha es, además, por una reivindicación política, pues en diciembre de 2015 el ejido, ejerciendo su derecho a la autonomía, expulsó al ayuntamiento debido al incumplimiento de las autoridades gubernamentales de restituirles sus tierras. Dicha expulsión se llevó a cabo con la destrucción de la presidencia municipal y con la expulsión de los trabajadores del ayuntamiento.

Posteriormente, se formalizó de manera permanente la asamblea comunitaria. En ese sentido, lo que inició como una lucha agraria es ahora una contienda política por constituirse como un municipio autónomo. A partir de ello, cada 16 de diciembre desde 2015 conmemoran el inicio de su autonomía.

En el primer año de lucha, la Agencia Autónoma de Comunicación Subversiones realizó un video titulado *Ejido Tila: un año construyendo autonomía*,<sup>17</sup> en el que se exponen las acciones colectivas que los ocho barrios ejecutaron durante la conmemoración. Además, hicieron un registro fotográfico de la celebración. Asimismo, Nicolás Défossé, integrante de Terra Nostra Films, grabó un video alusivo a la conmemoración del primer año, en diciembre de 2016, titulado *Ejido Tila, Chiapas. Festejando un año de autonomía*,<sup>18</sup> en el que se presentan los testimonios de los ejidatarios, el mitin, las presentaciones teatrales, el *performance* de la quema del ayuntamiento, la danza tradicional y los pronunciamientos de hombres y mujeres frente a la plaza.

Ambos materiales audiovisuales enfatizan la consolidación de la radio comunitaria “El milagro del Ejido de Tila”, que transmite en el 103.5 de FM, gestionada en 2016. Si bien en los videos no se expone explícitamente el modo en que se han organizado para sostener la radio, se comparten algunos contenidos ya realizados que apelan a la comunicación organizada, el fomento de la participación social y el cuidado de la radio como un lugar en el que todos y todas pueden ejercer su derecho a la palabra. La creación de la radio comunitaria es también parte del proceso por habilitar espacios emergentes de enunciación y ha permitido que las voces puedan pronunciarse, compartir el sentir de cada uno y una. Como señala Sánchez (2005), toda forma de organización política necesita como una base fundamental la comunicación. El documental y los videos se significan como un artefacto de memoria que se visualiza durante la conmemoración de la fundación del ejido y que permite a los ejidatarios y las ejidatarias no olvidar su caminar recorrido.

---

<sup>17</sup> Subversiones es una agencia de comunicación autónoma constituida en 2010 por un grupo de periodistas en México. Realizan trabajos sobre migración, política, frontera, arte, participación social, memoria colectiva, entre otros. El video del Ejido Tila puede encontrarse en la siguiente liga: <https://subversiones.org/archivos/127170>

<sup>18</sup> Véase el video en: <https://www.youtube.com/watch?v=lo0R1Wu5CjY>



## Lucha y trabajo audiovisual del Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio

Otro de los movimientos en Chiapas es el que encaminan hombres y mujeres tseltales, tsotsiles y ch'oles de 13 municipios de las zonas Altos, Norte y Selva: Huixtán, Ocosingo, Oxchuc, Altamirano, Chilón, Sitalá, Yajalón, Tumbalá, Tenejapa, San Juan Cancuc, el ejido Candelaria de San Cristóbal de Las Casas, Palenque y Chicomuselo. Juntos conforman el Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio<sup>19</sup> (MODEVITE). Una de sus características es que la mayoría de quienes participan son del pueblo católico creyente. El principal objetivo de su lucha es unir las palabras de los pueblos en la defensa de la vida y el territorio mediante denuncias y acciones pacíficas para exigir a los gobiernos local, estatal y nacional el respeto y cuidado de las riquezas naturales que los pueblos originarios habitan y que se encuentran en peligro, pues varios de los proyectos estatales los violentan, como algunos que se contemplan: la mega autopista San Cristóbal-Palenque que ha buscado construir el gobierno de Chiapas o las exploraciones que realizan las mineras transnacionales en la búsqueda de hidrocarburos y otros minerales en las regiones Norte y Selva del estado.

El MODEVITE se consolidó en 2013 y, como parte de sus acciones, ha realizado ruedas de prensa, marchas sociales, mítines y comunicados. Una de estas acciones, desarrollada entre el 15 y 25 de noviembre de 2016, fue la gran peregrinación que comenzó en el municipio de Salto de Agua y culminó en San Cristóbal de Las Casas. Esta acción fue ampliamente registrada por diferentes comunicadores, documentalistas independientes, medios libres y organizaciones, que crearon un canal oficial en YouTube.<sup>20</sup> Actualmente la página cuenta con 32 videos y un aproximado de 18 000 reproducciones. En este sentido, se toma el espacio digital como un medio de expresión que ha cobrado una importancia preponderante en los últimos años.

Cada uno de los videos, hechos por municipio, no fue editado por una sola persona, sino por diferentes actores, es decir, se hizo una suma de esfuerzos para compartir lo vivido. Por ejemplo, el video de Tenejapa fue registrado por los compañeros del Proyecto Videoastas Indígenas de la Frontera Sur (PVIFS) y editado por documentalistas independientes e integrantes de la productora Satil Film. Cabe destacar que la invitación para editar se hizo a través de la antropóloga y activista Xochitl Leyva, quien contactó a los compañeros de Satil Film (uno de los integran-

---

<sup>19</sup> Página oficial del MODEVITE: <https://modevite.wordpress.com/>

<sup>20</sup> Véase el canal oficial del MODEVITE: [https://www.youtube.com/channel/UCZYnm\\_OdimQPitTb\\_Ep4VA/videos?sort=dd&shelf\\_id=0&view=0](https://www.youtube.com/channel/UCZYnm_OdimQPitTb_Ep4VA/videos?sort=dd&shelf_id=0&view=0)

tes incluso se sumó a la peregrinación para colaborar con la edición del material). Los demás videos —como los de Oxchuc, Chilón y San Juan Cancuc, por mencionar algunos— fueron grabados y editados por el área de comunicación de Las Abejas de Acteal, Koman Ilel y los integrantes del PVIFS.

Los cortos, documentales y cápsulas audiovisuales, de no más de 15 minutos, se comparten en el canal del MODEVITE. Los materiales audiovisuales tienen algunas características compartidas, como son: 1) la documentación de la peregrinación; 2) la socialización de los testimonios de hombres y mujeres en lucha; 3) la convivencia colectiva; 4) la realización de la misa en el espacio público; 5) las mesas de trabajo para la continuación de la lucha colectiva; y 6) la habilitación de espacios de enunciación.

El video del MODEVITE en Tenejapa inicia con la presentación de su logotipo, que es una característica distintiva de los videos. Se muestra el andar de los peregrinos, que parten del municipio de San Juan Cancuc rumbo a Tenejapa. La cámara registra a hombres y mujeres, quienes, a tempranas horas del día, se trasladan en camionetas hasta la capilla de la virgen María ubicada en el paraje de Pocolum, Tenejapa. Posteriormente, se ve a los peregrinos y comunicadores comenzar su recorrido a pie. Una señora de Tenejapa, cuyo nombre no se menciona, afirma estar feliz de recibir a la peregrinación y de seguir su camino: “nosotras estamos con ellos, aunque no hemos podido acompañarlos en el recorrido” (min 01:16).

Varias mujeres aparecen a cuadro; entre sus manos llevan carteles que manifiestan su rechazo a la producción transgénica del maíz, su malestar ante el despojo de sus lugares sagrados y contra el proyecto que contempla la construcción de la autopista San Cristóbal de Las Casas–Palenque.

Seguido de la secuencia anterior, se presenta el testimonio de un habitante de Tenejapa, que frente a la cámara menciona: “estamos de acuerdo todos, estamos apoyando todos porque el proyecto del mal gobierno, principalmente la reforma estructural, porque nos afecta a todos” (min 01:34). En su sentir se expresa el rechazo a las reformas propuestas por Enrique Peña Nieto quien, desde el inicio de su sexenio en 2012, ha sido fuertemente criticado por avalar propuestas que afectan directamente a los pueblos.

La siguiente secuencia se sitúa en la llegada de los peregrinos a la plaza de la presidencia municipal de Tenejapa. Hombres y mujeres danzan y realizan una misa previa al desayuno preparado en la iglesia de dicho municipio. Los músicos tradicionales de arpa, guitarra y violín, armonizan el encuentro. Posteriormente, se muestra la convivencia colectiva de los peregrinos. Las mujeres preparan la comida de los visitantes, conviven e intercambian su sentir sobre los días que llevan caminando. Una vez que terminan de comer, se dirigen nuevamente a la plaza para realizar la misa colectiva, con la participación de los padres de las iglesias, que forman parte



**IMAGEN 4.** Mujeres de Tenejapa reciben a los peregrinos. *MODEVITE en Tenejapa* (2016) [video documental]. Chiapas: Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio

del movimiento. En el video se aprecia a otras personas que se acercan a escuchar la razón del caminar de quienes conforman el MODEVITE.

Uno de los peregrinos, demostrando conciencia acerca de los motivos de la lucha, toma la palabra y expresa: “nuestro corazón y nuestros ojos ya se despertaron, ya estamos empezando a caminar para salir de nuestro sufrimiento, porque sabemos que nosotros, como indígenas, los grandes poderosos nos han tomado como animales” (min 08:14). La gente reunida aplaude, comprende el sentir del señor, un sentir que es colectivo.

La voz de los padres, actores clave del movimiento, también se hace presente, pues no solo acompañan y protegen el andar de los pueblos. Uno de ellos toma la palabra, su reflexión está orientada a la búsqueda de paz: “No queremos que nos lastimen, no queremos a hombres y mujeres que dañen a nuestro pueblo, más bien queremos que piensen, que reflexionen, debemos concientizarnos cada uno de nosotros. Juntos lo podemos hacer” (min 09:10).

Como acto final, otro de los padres grita varias consignas que los peregrinos responden con un ¡viva!: ¡Viva te *jkala’ me’tik* Guadalupe!, ¡viva te pueblo creyente!, ¡viva te Modevite! “Las consignas coreadas por todos [...] erige a un enunciador colectivo que construye su discurso a través tanto de las palabras y las frases escritas



**IMAGEN 5.** Rezo frente al altar. *MODEVITE en Tenejapa* (2016) [video documental].  
Chiapas: Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio

como de todos los actos preformativos llevados a cabo al calor de la movilización” (Híjar, 2018: 141).

El video culmina con la presentación de una mujer tseltal que da cuenta del papel importante que ejercen las mujeres en la búsqueda por constituir una comunidad equitativa en la que ellas tengan el derecho a participar y decir. La señora, en su lengua materna tseltal, expresa a los peregrinos la razón de caminar juntos, la necesidad de seguir luchando colectivamente:

Voluntariamente estoy caminando porque es en la búsqueda del bienestar de nuestro pueblo. Estoy apoyando a los pueblos, pero todos necesitamos, o al menos así lo pienso, que no sea esta la única vez que caminemos, necesitamos organizar otra fecha o que el MODEVITE convoque otra vez para marchar, porque si solo una vez caminamos no vamos a conseguir el bienestar del pueblo (min 09:52).

En el sentir de la señora se expresa el pensar, hacer y actuar en común, que “implica la asunción de una responsabilidad compartida y cooperativa con [los otros]” (Híjar, 2018: 142), implica tener conciencia del sí mismos con nosotros y junto a los otros, con la colectividad a la que pertenecemos. El video puede des-



**IMAGEN 6.** Mujer tseltal expresa su sentir. *MODEVITE en Tenejapa* (2016) [video documental]. Chiapas: Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio.

bordar la pantalla al permitir que las comunidades lo apropien como suyo, y puede llevarlas a establecer vínculos con otras luchas comunes por la vida y el territorio.

La peregrinación organizada por el MODEVITE aconteció en 2016, también lo hizo en 2017. Continúan realizando acciones en distintas comunidades y apoyan a los municipios que buscan consolidar su gobierno comunitario, como Chilón<sup>21</sup> y Sitalá, que eligieron a sus concejales y concejales<sup>22</sup> entre los meses de mayo y junio de 2018. Dicho acontecimiento traza nuevos horizontes políticos para los pueblos en Chiapas, que están en la búsqueda de otras formas de ejercer y construir la democracia y la autonomía.

---

<sup>21</sup> El 17 de mayo de 2018 algunos integrantes del Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica (ODEMCA) del CESMECA-UNICACH viajamos a Bachajón en respuesta a una invitación que integrantes del MODEVITE nos hicieron llegar. Pudimos ver el ritual político de la siembra de los integrantes del concejal de gobierno comunitario, realizado en una ermita. Hicimos el registro audiovisual, aunque todavía no se comparte en la página oficial del MODEVITE.

<sup>22</sup> Véase: <https://modevite.wordpress.com/2018/04/22/asamblea-general-comunitaria-municipio-de-sitala-atelpatantayel-bahil/>

## A modo de conclusión

Las exigencias y demandas de los pueblos y organizaciones pocas veces son atendidas por el gobierno, que se supone debería velar por la paz de la sociedad. Al contrario, con su lógica capitalista y neoliberal, no dimensiona las significaciones que para los pueblos comprenden la tierra y el territorio. Únicamente ve su utilidad en términos económicos, sin importarle a cuántos deja sin comer, vendiendo al mejor postor el agua, los minerales y árboles. Por ello, la tierra y el territorio son elementos, recursos y espacios por los que se lucha y muere, pues estos son la única posibilidad de sobrevivencia de los pueblos.

El Estado mexicano beneficia y fortalece al sector privado y a las empresas transnacionales, que se apropian de los territorios, sobreexplotan los recursos naturales, contaminan los ecosistemas, deterioran los lugares sagrados y provocan el desplazamiento forzado de cientos de familias; provocan miedo, preocupación y muerte. Frente a ello, los grupos vulnerados y violentados habilitan espacios emergentes de enunciación no solo para visibilizar las injusticias que sufren sino, además, para generar sentidos de pertenencia con las otras colectividades en movimiento y poner en común los mismos problemas y desafíos que enfrentan contra los que los violentan: “la violencia no es simplemente algo que nos pasa, sino algo que desacomoda las vidas y las actividades habituales y destruye las certidumbres; pero eso puede generar también procesos creativos de reconstrucción de las prácticas cotidianas y de redefinición del sentido” (López, 2015: 25).

La creación de espacios emergentes de enunciación que llevan a cabo distintos pueblos y movimientos sociales se distancia de las prácticas hegemónicas de comunicación y empresariales, a las que no ven necesariamente como adversarias, pero sí como algo que no aspiran a ser, ya que se empeñan en construir otros contenidos, otras narrativas, otras formas de mirar, de reconocerse, otras maneras de trabajo más incluyentes, participativas y colaborativas que acontecen no solo momentáneamente, sino de manera constante. Buscan generar mecanismos para estar informados sin manipular ni tergiversar lo que acontece. Apelan al acceso a los medios de manera libre.

Quienes ejercen las prácticas comunicativas *otras* se reconfiguran con el tiempo, a partir de los retos que encuentran en el camino, como con la formación de nuevos comunicadores, realizadores audiovisuales y especialistas en los medios digitales. Asimismo, con la resignificación de la participación en las comunidades —en donde se busca ser incluyentes y la incidencia de las mujeres, quienes son clave para lograr los objetivos que se persiguen—, pues está ligada al ejercicio de lo político: “con la libertad de cuestionar lo dado y lo instituido [...] se relaciona



con el impulso por la autonomía que invita no solo a repensar la sociedad, sino a vivir en ciertos momentos álgidos de la movilización de formas prefigurativas de otro tipo de sociedad” (Rovira *et al.*, 2015: 10).

Las prácticas comunicativas *otras*, además, se fundamentan en los procesos de descolonización de los modos de hacer y pensar la comunicación; esta no se hace en términos de unidireccionalidad, al contrario, es abierta, se sitúa en la filosofía de “comunicarnos con” y deja a un lado “el comunicar a”. Es importante destacar la importancia que los movimientos sociales, pueblos y organizaciones en lucha le adjudican a Internet al apropiarse de esta tecnología y significarla como un espacio de enunciación —pues en esta los videos, los documentales y las cápsulas son compartidos—. Estos actores, como plantea el colectivo Sursiendo:

Reflexionan conjuntamente y [muestran] otros modos y culturas, a pesar de los intentos de homogeneización y control por parte de las políticas neoliberales y las corporaciones. Necesitamos reconquistarla, reapropiarnos de ella. Cada quien desde sus saberes, con lo libre, lo abierto y lo colaborativo en frente. Este es un espacio físico y social como tantos otros que nos atraviesan. Si nosotros y nosotras no decidimos cómo queremos que sean, otros y otras decidirán (Sursiendo, 2015, en Lechón, 2018: 33).

Internet se está convirtiendo en un medio esencial de comunicación y organización en todos los ámbitos de la actividad, se ha resignificado como una herramienta privilegiada para actuar, informar, reclutar y organizar (Sánchez, 2005). En esta se comparten los pocos documentales<sup>23</sup> realizados sobre la lucha por la tierra en Chiapas. Parafraseando a un amigo campesino comunicador, la apuesta no sería realizar otros videos, sino imaginar la posibilidad de no tener la necesidad de hacerlos nunca más, pues ello implicaría que la tierra y el territorio, así como la vida misma, no son despojados, y que la única razón para filmar sea con el objetivo de compartir ese otro mundo en el que todos imaginan, imaginamos, vivir.

---

<sup>23</sup> Algunos documentales que tratan la defensa de la tierra y el territorio en Chiapas son: *Mujeres sin tierra y sin derechos ¡Nunca más!* (Bárbara Pohlenz y Roberto Chankin, 2006), *Tierra de Mujeres* (Edith Ramos, 2012), *Tierra y resistencia en San Sebastián*, *Bachajón* (Koman Iñel y Los Tejemedios, 2013) y *El secreto de la belleza* (Néstor Díaz, 2017).

## Referencias

- Castellano, Laura (2018). “Estos 108 mexicanos fueron asesinados por defender nuestros bosques y ríos”. En *México.com*, 14 de noviembre. Disponible en <https://www.mexico.com/nuestras-causas/estos-108-mexicanos-fueron-asesinados-por-defender-nuestros-bosques-y-rios/> (consultado el 20 de noviembre de 2018).
- Castro Soto, Gustavo (2013). “La actividad minera en Chiapas. Un recuento del 2000 al 2012”. En *Red Mexicana de Afectados por la Minería*, 7 de mayo. Disponible en: <http://www.remamx.org/2013/05/la-actividad-minera-en-chiapas-un-recuento-del-2000-al-2012/> (consultado el 20 de octubre de 2018).
- Centro de Medios Libres (2013). *¡Toma los medios, sé los medios, haz los medios! Compilación de artículos históricos, teóricos y manuales sobre Medios Libres*. México: El Rebozo.
- Corona Berkin, Sarah (2013). “La comunicación y su vocación intercultural”. En Inés Cornejo Portugal y Luis Alfonso Guadarrama Rico (coords.), *Culturas en comunicación. Entre la vocación intercultural y las tecnologías de información*. México: Productora de Contenidos Culturales Sagahón Repoll.
- Cuellar, Rogelio (dir.) (1974). *Ixim winik. Hombres de la tierra del maíz* [video documental]. México: producción independiente. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KEot1dOkmBk>
- De la Vega Alfaro, Eduardo (coord.) (2001). *Microhistorias del cine en México*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mexicano de Cinematografía/Cineteca Nacional/Instituto Mora.
- Gómez, Magdalena (2016). “Los Acuerdos de San Andrés Sakamanch’en: entre la razón del estado y la razón de Pueblo”. En *El Cotidiano*, núm. 196, pp. 53-64.
- Gómez Bonilla, Adriana (2011). “Visiones y sentires sobre el deterioro ambiental. Un punto de partida para el manejo sustentable y la autonomía”. En Bruno Baronnet, Mariana Mora Bayo y Richard Stahler-Sholk (coords.), *Luchas “muy otras”. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México: UAM/CIESAS/UNACH.
- Harvey, David (2004). “El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión”. En *Socialist Register*, pp. 99-129.
- Herrera Huérfano, Eliana y Francisco Sierra Caballero (2016). “Comunicación y pueblos indígenas en Colombia: apuntes sobre la necesidad de una política pública”. En Claudia Magallanes Blanco y José Manuel Ramos Rodríguez (coords.), *Miradas propias. Pueblos indígenas, comunicación y medios en la sociedad global*. México: Universidad Iberoamericana Puebla/CIESPAL.
- Híjar González, Cristina (2018). “De artefactos político-estéticos, performatividad y comunicación en la acción colectiva contenciosa por Ayotzinapa”. En Amaranta Cornejo



- Hernández (coord.), *Prácticas comunicativas y prefiguraciones políticas en tiempos inciertos*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: CESMECA-UNICACH.
- Juntos defendemos nuestra Madre tierra* (2015) [video documental]. Chiapas: Terra Nostra Film y Ejido Tila.
- Köhler, Axel (2004). “Nuestros antepasados no tenían cámaras: el video como machete y otros retos de la video-producción indígena en Chiapas, México”. En *Revista Chilena de Antropología Visual*, núm. 4, pp. 391-406.
- Korol, Claudia (2016). *Somos tierra, semilla, rebeldía: Mujeres, tierra y territorio en América Latina*. S.l.: GRAIN/Acción por la Biodiversidad/América Libre.
- Lechón Gómez, Domingo (2018). “Ética hacker y comunalidad digital: la necesidad de construir una Internet biodiversa en tiempos de crisis”. En Amaranta Cornejo Hernández (coord.), *Prácticas comunicativas y prefiguraciones políticas en tiempos inciertos*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: CESMECA-UNICACH.
- Jerma Rodríguez, Enriqueta (2015). “La pastoral de la Madre Tierra en Chiapas. Panorámica de la lucha persistente de un credo político-religioso”. En *Revista Iberoamericana de Teología*, vol. 11, núm. 21, pp. 65-87.
- Leyva Solano, Xochitl y Axel Köhler (2016). “Las guerras, la otra política y los medios indígenas en movimiento”. En María del Carmen García Aguilar, Jesús Solís Cruz y Pablo Uc (coords.), *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*. México: CESMECA-UNICACH.
- Lira, Ivette (24 de julio de 2018). “Corrupción de empresas y Estado hacen a México un país letal para defensores de la tierra: informe”. En *Sin embargo*, 24 de julio. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/24-07-2018/3446557> (consultado el 20 de octubre de 2018).
- López Monjardín, Adriana (2015). “Acción colectiva y movilización cultural”. En Guiomar Rovira et al. (coords.), *Los movimientos sociales desde la comunicación. Rupturas y genealogías*. México: CONACULTA/INAH/ENAH.
- Magallanes Blanco, Claudia (2016). “Hablando de nuestra madre: videos indígenas sobre la naturaleza y el medio ambiente”. En Claudia Magallanes Blanco y José Manuel Ramos Rodríguez (coords.), *Miradas propias. Pueblos indígenas, comunicación y medios en la sociedad global*. México: Universidad Iberoamericana Puebla/CIESPAL.
- Mitchell William, John (2009). *Teoría de la imagen. Ensayos sobre representación verbal y visual*. Chicago: Universidad de Chicago.
- MODEVITE en Tenejapa* (2016) [video documental]. Chiapas: Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio.
- Montaño Rico, Juan Daniel (2018). “El escenario de la radio comunitaria en México: problemáticas y retos después de la reforma constitucional y la ley reglamentaria”. En *Derecom*, núm. 24, pp. 1-21.

- Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio (2016). *Blog oficial del MODEVITE*. Disponible en: <https://modevite.wordpress.com/>
- Nolasco, Margarita *et al.* (2005). “Ser indio en la frontera Sur: identidad, relaciones interétnicas y guerrilla”. En Miguel Alberto Bartolomé (coord.), *Visiones de la diversidad. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Núñez Rodríguez, Violeta (s.f). “A cien años del inicio de la Reforma agraria en México”. En *Redpol*, núm 9. Disponible en: [http://redpol.azc.uam.mx/index.php/files/66/redpol\\_no09/59/A%20CIEN%20DEL%20INICIO%20DE%20LA%20REFORMA%20AGRARIA%20EN%20MEXICO.pdf](http://redpol.azc.uam.mx/index.php/files/66/redpol_no09/59/A%20CIEN%20DEL%20INICIO%20DE%20LA%20REFORMA%20AGRARIA%20EN%20MEXICO.pdf)
- Olivera Bustamante, Mercedes, Amaranta Cornejo Hernández y Mauricio Arellano Nucamendi (2016). *Organizaciones campesinas y de mujeres en Chiapas. Movimiento chiapaneco en defensa de la Tierra, el Territorio y por el Derecho de las Mujeres a Decidir*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: CESMECA-UNICACH.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Reyes Ramos, María Eugenia (2002). *Conflicto agrario en Chiapas: 1934-1964*. Chiapas: CONECULTA.
- Rovira, Guiomar *et al.* (coords) (2015). *Los movimientos sociales desde la comunicación. Rupturas y genealogías*. México: CONACULTA/INAH/ENAH.
- Saavedra Luna, Isis (2001). “El cine en Chiapas durante la década de los noventa a partir de la visión de la prensa de la Ciudad de México”. En Eduardo de la Vega Alfaro (coord.), *Microhistorias del cine en México*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mexicano de Cinematografía/Cineteca Nacional/Instituto Mora.
- Sánchez Estévez, Reyna (2018). “México un país levantado. Resistencias frente a los megaproyectos neoliberales y sus consecuencias después de los sismos de 2017”. En Amaranta Cornejo Hernández (coord.), *Prácticas comunicativas y prefiguraciones políticas en tiempos inciertos*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: CESMECA-UNICACH.
- Sánchez Ruiz, Enrique (2005). *Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Torrico, Erick (2015). “Decolonizar la comunicación”. Ponencia presentada en el 1er Congreso Internacional Comunicación, Decolonización y Buen Vivir. Quito, 16 al 18 de septiembre de 2015.
- Traven, Bruno (2014). *La rebelión de los colgados*. México: Sélector.
- Zamorano, Gabriela y Byrt Wammack (2014). “El audiovisual indígena en México y sus aportes al género documental”. En Claudia Curiel y Abel Muñoz (coords.), *Reflexiones sobre cine mexicano contemporáneo documental*. México: Cineteca Nacional.



# Reflexiones finales

DANIEL VILLAFUERTE SOLÍS

LOS ENSAYOS REUNIDOS EN ESTE VOLUMEN MUESTRAN UNA SERIE DE PROBLEMAS EMERGENTES, y otros más de carácter estructural, que la democracia no ha podido solventar. Con frecuencia a la democracia se le carga de expectativas que no puede resolver, más si se trata de democracias formales, electorales, procedimentales, liberales. La potencia de la democracia no puede llegar tan lejos porque se teje en el marco de un sistema de relaciones capitalistas cuya naturaleza es injusta, excluyente, pauperizante, deshumanizadora. Más todavía cuando el Estado ha perdido su naturaleza social para convertirse en una palanca para el desarrollo del mercado capitalista. Ahora la democracia procedimental es funcional al régimen neoliberal, lo legitima en el juego de un proceso electoral en el que los partidos políticos ofrecen a los ciudadanos mejorar sus condiciones de vida, pero cuando llegan al poder no se cumplen las promesas porque ello implicaría afectar los intereses de los grupos de poder económico que aportan recursos financieros a las campañas.

En el Estado de bienestar la democracia alcanzó su esplendor, trataba de regular los excesos de la acumulación de capital y tenía mecanismos redistributivos que favorecían el desarrollo del mercado interno y, al mismo tiempo, lograba mejores condiciones de vida para la población, cierta movilidad social y la consolidación de una clase media que robustecía a las sociedades, además de que los sindicatos tenían poder para negociar mejores condiciones laborales con el capital. El cambio de régimen de Estado dio al traste con las conquistas de los trabajadores y de las clases populares en general. La democracia se convirtió en una democracia de mercado, sujeta a la “ley de la oferta y la demanda”, no cuestiona el régimen de exclusión, y frente a los efectos del régimen de acumulación ofrece programas sociales para mitigar la pobreza, y con ello evitar estallidos sociales. Esto es lo que se ha venido haciendo en México desde los años noventa del siglo XX sin que hayan mejorado las condiciones de vida de millones de ciudadanos, el ejemplo del programa Cruzada Nacional contra el Hambre constituye una evidencia.

En el caso de Centroamérica, el régimen neoliberal ha dado paso a la violencia estructural y a la violencia criminal que sirve de instrumento de acumulación en los sectores de la economía informal. El Estado ha sido un poderoso aliado para mega-

proyectos extractivos cuyos efectos se concretan en la concentración de tierras que sirve de sustrato para el impulso de procesos tales como las plantaciones de palma aceitera, la minería metálica y la construcción de parques eólicos o hidroeléctricas, entre otros, que llevan al desarraigo de miles de personas que se dirigen a la búsqueda de empleo en Estados Unidos, y ahora, los menos, en México.

El creciente flujo migratorio de centroamericanos con destino a Estados Unidos, cuya composición e intensidad ha variado en los últimos años, al incorporar mujeres, niñas, niños y adolescentes, es una muestra de la profunda crisis que viven estos países y a la que las débiles democracias no tienen respuesta, por lo que se recurre al mercado como vía que resulta en privatizaciones de los servicios básicos: salud, educación, transporte, seguridad. Son Estados sobrecargados de demandas económicas y sociales sin capacidad para dar respuesta oportuna y eficaz. Esto se traduce en un círculo de pobreza y violencia a la que es difícil de escapar con medidas que únicamente incrementan los problemas y obligan a la población a salir de su lugar de origen.

El conjunto de ensayos que integran este libro apunta a diversos problemas tanto para el caso de los países centroamericanos analizados, como para México, en especial para Chiapas, que es la puerta de entrada más grande de Centroamérica hacia el norte. Se trata de problemas compartidos, ligados a la carga del tiempo histórico, donde prevalecen rezagos sociales, acumulación de demandas incumplidas o negación de acceso a la tierra, en una palabra: el olvido por parte del Estado. En los casos de Guatemala y Chiapas se comparte historia política y social, con una presencia relevante de población indígena, que desde la conquista española quedó relegada a los “espacios de refugio”.

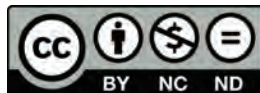
Frente a la ausencia de una alternativa política clara, como vía de acceso a la justicia y al disfrute de los recursos productivos, se sigue apelando a la democracia. Sin embargo, en los casos analizados ha resultado una meta incumplida. Aún en el caso de que llegara a ejercerse no podría con la carga de demandas acumuladas. El desencanto ha sido tan intenso que en México se han venido reivindicando la autonomía y el territorio, es decir, la elección de autoridades a través de procesos en los que no intervengan los partidos políticos que generan división y violencia en las comunidades, como se observa en los casos de Chiapas incluidos en este libro. En la construcción de la autonomía y en la reivindicación del territorio como espacio de ejercicio de poder, de la cultura y la economía, las nuevas tecnologías de comunicación han venido a jugar un papel preponderante, un tema con el que cierra el texto.



*Política y democracia en Centroamérica y México. Ensayos reunidos*  
se terminó de editar en diciembre de 2019 en Tuxtla Gutiérrez,  
Chiapas, México.

Publicación electrónica bajo una licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>





CON FRECUENCIA A LA DEMOCRACIA SE LE CARGA DE EXPECTATIVAS que no puede resolver, más si se trata de democracias formales, electorales, procedimentales, liberales. La potencia de la democracia no puede llegar tan lejos porque se teje en el marco de un sistema de relaciones capitalistas cuya naturaleza es injusta, excluyente, pauperizante, deshumanizadora. Más todavía cuando el Estado ha perdido su naturaleza social para convertirse en una palanca para el desarrollo del mercado capitalista. Ahora la democracia procedimental es funcional al régimen neoliberal, lo legitima en el juego de un proceso electoral en el que los partidos políticos ofrecen a los ciudadanos mejorar sus condiciones de vida, pero cuando llegan al poder no se cumplen las promesas porque ello implicaría afectar los intereses de los grupos de poder económico que aportan recursos financieros a las campañas. Los ensayos reunidos en este volumen muestran una serie de problemas emergentes, y otros más de carácter estructural que la democracia no ha podido solventar tanto para el caso de los países centroamericanos analizados, como para México, en especial para Chiapas, que es la puerta de entrada más grande de Centroamérica hacia el norte.

DANIEL VILLAFUERTE

