PROTESTAS, ACCIÓN COLECTIVA Y CIUDADANÍA

Tomo II

ROSA YNÉS ALACIO GARCÍA
JESÚS ALBERTO RODRÍGUEZ ALONSO
(COORDINADORES)

(Este texto fue revisado y arbitrado por pares académicos)

PROTESTAS, ACCIÓN COLECTIVA Y CIUDADANÍA

TOMO II

Protestas, Acción Colectiva y Ciudadanía

Tomo II

Primera Edición 2020, Todos los derechos reservados

Coordinadores:

Rosa Ynés Alacio García
Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Edición: Editorial **V.I.T.R.I.O.L.**

Autores:

Carlos Federico Domínguez Ávila
Cristina Buarque de Hollanda
Roberto Holguín Carrillo
Sergio Pacheco González
Jesús Alberto Rodríguez Alonso
Rosa Ynés Alacio García

Editado y producido en Chihuahua, México.

Por: Editorial V.I.T.R.I.O.L.
Calle Libertad # 1004, Col. Centro. C.P. 31000.
Chihuahua, Chih., México, Tel. 614 2032544.
Email: consejo.editorial@granlogiacosmos.mx

ISBN: 978-173-5983-30-1

Copyright© 2020, Todos los Derechos Reservados

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro bajo ningún medio electrónico o mecánico incluidos fotocopias, grabaciones magnéticas, grabaciones digitales o cualquier sistema de almacenamiento de información o recuperación sin permiso escrito del autor, en los términos de la Ley Federal del Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

Contenido

Prólogo 7

Introducción 11

I. **Participación de la ciudadanía: de los espacios informales a la institucionalidad** ... 15

Participación ciudadana, actores colectivos y elecciones 17
Sergio Pacheco González

Participación política no convencional y calidad de la democracia en Brasil: el ciclo de protestas 2013-2018 en perspectiva 51
Carlos Federico Domínguez Ávila

II. **Respuestas de gobiernos y nuevos movimientos sociales** 109

¿Interlocución o represión? Las respuestas gubernamentales a las protestas en México (2013-2016) 111
Roberto Holguín Carrillo

Comisiones de la verdad en Brasil. ¿Una nueva modalidad de movimiento social? 151
Cristina Buarque de Hollanda

La participación social, responsabilidades administrativas y corrupción en México 193
Rosa Ynés Alacio García
Jesús Alberto Rodríguez Alonso

De los autores 213

Prólogo

En un mundo complejo, caótico, hiperconectado y con una sociedad en plena búsqueda de identidad y autoinclusión, el cambio es la única constante. Y el cambio cuesta, es doloroso, es difícil de asimilar. Es por ello que la evolución de la sociedad se da en constantes etapas que más que escalones parecieran círculos concéntricos que representan movimientos caóticos de estira y afloja hacia todos los extremos del espectro sociopolítico. Acostumbrados al auge, transformación y caída de ideologías, sistemas políticos, esquemas de pensamiento, cuerpos legales y tendencias éticas y morales, los ciudadanos modernos pocas veces tienen la capacidad de discernir lo que representan las libertades individuales y los derechos civiles de los que gozan en buena parte de los países en los que vive, y lo cerca que en muchas ocasiones han estado a punto de serle acotados (incluso perderlos). El océano de información que le envuelve y a menudo agobia no logra por si mismo darle la amplitud de criterio que se requiere para hacer una reflexión profunda acerca de su papel en la sociedad de las libertades, mucho menos de la necesidad de su decidida participación en los procesos de afianzamiento e institucionalización de la democracia en todas las facetas del colectivo humano.

El pragmatismo de quien da por sentado un derecho es no solamente lamentable sino peligroso: los derechos se ejercen o se pierden. Es ahí donde muchos de los poderes fácticos permean y le ofrecen al ciudadano un sucedáneo mediante una muy discutible

impresión de progreso y relativo bienestar común. Y el ciudadano acepta con mayor o menor agrado la conveniencia de una puesta en escena donde los actores son parte de una obra que, cual moderno Hamlet, resuelven el dilema del ser o no ser con el recurso de la pasividad ante el potencial y futuro drama social. Y empieza a hacer concesión tras concesión hasta difuminarse la noción de lo perdido. La historia nos demuestra que comúnmente la obra finaliza en tragedia, y que debemos interactuar para evitarla.

No obstante, ha habido siempre una fracción de actores que han decidido evitar la complicidad para ser factores de cambio, y aun cuando el éxito y la intencionalidad de su participación cubre un muy discrecional abanico de opciones, han empujado el debate social más allá de la comodidad de una simple discusión partidaria para trastocar nuestro entendimiento y aceptación de temas torales en el devenir de una sociedad ávida de respuestas y de expresión.

Un simple malestar se ha transformado en disidencia, la disidencia en una virulenta participación, la participación en una caótica aceptación, la aceptación en la institucionalización y ésta en la madurez de un código legal y de conducta. Y el ciclo se repite una y otra vez, con actores cuyo rol se trastoca muchas veces del contestatario al defensor del orden establecido y viceversa.

Sin embargo, lejos estamos de los palos de ciego de los primeros rebeldes, pues la evolución humana hace que los mecanismos de dicha rebelión sean cada vez más claros en sus sutilezas y sus semejanzas. Es ahí donde los estudiosos de dichos movimientos sociales juegan un papel clave, y donde la vigencia del libro

que el lector tiene en sus manos en este momento cobra forma. El segundo tomo de "Protestas, acción colectiva y ciudadanía" es un esfuerzo plural y necesario para entender y juzgar desde una perspectiva atemporal y ageográfica los espacios y los formatos de participación ciudadana en las diversas trincheras de la rebelión social.

Mas allá de las inevitables subjetividades de sus análisis, cada uno de los autores del presente estudio asume el compromiso que conlleva la crítica constructiva y pertinente de la actuación de quienes con sinceridad creyeron en la justicia y la equidad como parte de la construcción de una sociedad mas fraterna e igualitaria, aun a costa de sus propias canonjías, de la aceptación de sus pares e incluso de su libertad y sus vidas. No piense el lector que el carácter académico del presente trabajo es un escudo que permite la crítica mordaz y ligera o bien la benevolente aprobación y apología de tal o cual movimiento, antes, al contrario, cada página es un vibrante pero acotado homenaje al carácter contestatario de quienes de forma inequívoca o discutible dieron lo mejor de su existencia por mero amor a la humanidad.

Con seguridad el debate, aunque interminable, se verá enormemente enriquecido con esta lectura. Invito al amable lector a que contraste su propio esquema de valores y de opinión ante el análisis de lo que aquí se plasma. Los cuadros blancos y negros de un ajedrez interminable son siempre una lucha de contrarios que nos permite analizar los hechos para conscientemente transformar la historia.

Dr. Marcos Delgado Ríos

Introducción

El conjunto de reflexiones que conforman esta obra, son el producto del trabajo colectivo en el grupo de investigación *"Procesos de participación política y ciudadana"* que convergen en la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), siendo la segunda obra en esta línea. El propósito de este libro es mostrar diversas manifestaciones de la participación política, desde la formalidad a la informalidad y viceversa, de actores colectivos a "actores individualizados" que dan cuenta de la complejidad y multiplicidad de trayectorias y procesos para lograr cambios y mejoras, en un encuentro de voces y acciones, que buscan a final de cuentas consolidar nuestras débiles democracias. Por lo tanto el eje conductor de la obra es la complejidad de la participación política en un contexto de democracia débil.

La obra se divide en dos capítulos: Participación de la ciudadanía: de los espacios informales a la institucionalidad y Respuestas de gobiernos y nuevos movimientos sociales. El primer capítulo está constituido por dos reflexiones: Uno, *Participación ciudadana, actores colectivos y elecciones. El caso de Ciudad Juárez* escrito por el investigador mexicano Sergio Pacheco González; busca identificar los posibles vínculos existente entre la participación ciudadana, los actores colectivos y elecciones. Para lograrlo analiza, en lo general, caso del estado de Chihuahua, y particularmente retoma el municipio con mayor población y concretiza en el incremento de la participación ciudadana, la activa participación de

organizaciones sociales y el triunfo de un candidato independiente en el proceso electoral 2016, que denomina "atípico".

Dos, *Participación política no convencional y calidad de la democracia en Brasil: el ciclo de protestas 2013-2018 en perspectiva*, desarrollado por el investigador brasileño, Carlos Federico Domínguez Ávila, dicho autor plantea que a partir de la construcción del muro no permanente en Brasilia, creado para separar a los manifestantes que estaban en pro y en contra al proceso de impedimento y evitar que las decisiones de los parlamentarios tuviesen consecuencias graves y lamentables, es uno de los más palpables y evidentes ejemplos de participación política no convencional – marchas, protestas, peticiones, boicots – que experimentó la sociedad brasileña durante el ciclo de protestas vigente entre 2013 y 2018. Domínguez busca solventar esta afirmación a partir de un análisis desde la calidad de la democracia y la participación política

El segundo capítulo lo constituyen los trabajos de Roberto Holguín Carrillo: *¿Interlocución o represión? Las respuestas gubernamentales a las protestas en México (2013-2016)*, Holguín plantea que las protestas ponen a prueba los grados de permeabilidad y el respeto a los derechos humanos del gobierno, para ello realiza un primer acercamiento de tipo descriptivo sobre tres tipos de respuestas gubernamentales: atención de demandas, interlocución e intervención de la fuerza pública, durante el primer cuatrienio de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto en México. Para posteriormente proponer una serie de ejes de análisis para abundar en la compleja dinámica entre la protesta y las distintas respuestas gubernamentales.

El segundo trabajo que constituye este capítulo lo efectua la investigadora brasileña Cristina Buarque de Hollanda titulado *Comisiones de la verdad en Brasil. ¿Una nueva modalidad de movimiento social? En el cual* analiza las comisiones que articularon actores de la "sociedad civil", según el discurso de comisionarios, y de los gobiernos o parlamentos estaduales. Poniendo énfasis en la Comisión Nacional de Verdad (CNV) y el conjunto de las diez comisiones estaduales de la verdad más activas en el período de la investigación, con sedes en Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Bahía, Pernambuco y Amapá. Para eso, se basó en la lectura sistemática de documentos oficiales, en el seguimiento de sus actividades en las redes sociales y, principalmente, en entrevistas semiestructuradas con doce comisionarios. Lo anterior posibilitó presentar una de sus conclusiones en las que deja claro la construcción de nuevas visiones y narrativas a partir de las comisiones estaduales, acerca de la dictadura, revelando la violencia de las acciones económicas del régimen de excepción en articulación con empresas privadas. Así, movilizaron diferentes nociones de gravedad, de modo a ajustarlas a las diversas experiencias históricas, sensibilidades y aflicciones.

En tercer y último artículo de Rosa Alacio y Jesús Rodríguez se plantean como objetivo reflexionar sobre la construcción de las leyes anticorrupción en México y la participaciones de algunas de organizaciones de la sociedad civil, dejando en claro, cómo ahora más que nunca, se encuentra vigente el reto de acotar la brecha entre el México formal de las leyes y el México informal, real de las prácticas cotidianas, es decir aún con las nuevas leyes, que son un avance, se requiere una transformación estructural más profunda que va

desde el ámbito jurídico hasta el ámbito social y de las culturas.

Esperamos que estas reflexiones aporten nuevas luces a la discusión sobre la construcción de la democracia en la pluralidad y complejidad que implica las diversas formas de concebir el cambio y el progreso.

Capítulo I

Participación de la ciudadanía: de los espacios informales a la institucionalidad

Participación ciudadana, actores colectivos y elecciones.

El caso de Ciudad Juárez[1]

Sergio Pacheco González

Introducción

En México, tras la profundización de la crisis económica que se evidencia claramente en los años 80 del Siglo XX, una serie de cuestionamientos a la legitimidad de los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encuentran en la ola democratizadora que recorre diversas partes del mundo, bajo la denominación de transición democrática, argumentos para confrontar vía electoral al centralismo de la época. Así, la transición democrática se establece como el objetivo a alcanzar, a la vez que, en motivo de atención de académicos y politólogos, como lo muestra la diversidad de artículos y textos que le tienen como centro de sus disquisiciones (Valdés: 1995; Kuschick: 1996; Farfán: 1999; Méndez de Hoyos: 2003; Schmidt: 2003; Silva-Herzog: 2004; Cansino: 2004, entre muchos otros).

Los sucesivos conflictos postelectorales, con expresiones álgidas y violentas entre 1988 y 1994, tienen en el resultado del proceso electoral 1996-1997 la primera señal de las modificaciones que habrá de tener la competencia política en el país, así como el reacomodo de diversas fuerzas políticas, con el inédito hecho hasta entonces, de la pérdida del predominio

1 Si bien el proceso electoral local tiene como delimitación el Municipio, en este documento se toma como objeto de análisis sólo la cabecera municipal, Ciudad Juárez, en la que reside 99% de su población.

del PRI en el Congreso de la Unión. Si bien, después de la primera alternancia en el ejecutivo federal se han expresado cuestionamientos sobre la limpieza de los procesos de 2006 y 2012, su resolución ha sido procesada de acuerdo con la normatividad vigente, es decir, de manera democrática.

En el estado de Chihuahua, y en parte como consecuencia de los efectos que la crisis económica y la devaluación de la moneda tuvieron para la entidad y en particular para Ciudad Juárez, y en parte por la constante lejanía institucional del gobierno federal con la frontera norte, el descontento en la ciudadanía y la sociedad civil se incrementa y se manifiesta en el espacio público, lo que es capitalizado por el Partido Acción Nacional (PAN) en la elección de 1983, obteniendo el triunfo en los principales municipios del estado y posteriormente, en 1992, la gubernatura del estado.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar qué vínculos es posible identificar, en el proceso electoral local 2016, entre ejercicio de la ciudadanía, participación de actores colectivos y elecciones. Para ello, se realizó el seguimiento de la información hemerográfica del proceso electoral 2016, se revisaron y sistematizaron los registros del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEECH) correspondientes a los resultados electorales en el periodo 1983 -2016 y cuando no se dispuso de ellos, se tomaron los presentados por otros autores y publicaciones. Se documentaron también, a partir de la información disponible en la página oficial del IEECH, las resoluciones a las solicitudes de registro de las precandidaturas independientes, hasta la que otorgó el registro a quien resultaría el vencedor del proceso electoral.

El supuesto del que se parte señala que el incremento en el porcentaje de participación ciudadana en el proceso electoral 2016, se debe no sólo a la manifiesta desaprobación que la ciudadanía ha manifestado sobre los partidos políticos y sus candidatos, como lo muestran los tres procesos electorales locales previos, sino a una aspiración ciudadana concretizada en la figura del candidato independiente, vencedor del régimen bipartidista preexistente en la localidad.

El análisis de los resultados electorales, así como el de las fuentes hemerográficas que dan cuenta de los discursos de los actores individuales y colectivos en el proceso electoral, permite observar que más allá de la manifiesta participación de algunas organizaciones sociales a favor de candidaturas diversas, entre ellas las del actual presidente municipal de Juárez, entonces candidato independiente, se expresa no sólo la participación ciudadana sino la conflictividad presente en los partidos políticos.

En el primer apartado se presentan los resultados de los procesos electorales locales en el periodo 1983 – 2016, así como los porcentajes de participación ciudadana en esta etapa, en la que se verifican los ciclos de alternancia política en el municipio de Juárez. Posteriormente, se analiza el proceso electoral 2016, con la finalidad de mostrar la competencia que se presentó entre precandidatos independientes, entre los precandidatos propuestos por los partidos y la coalición que abanderó al considerado candidato oficial. El tercer apartado aborda la participación de diversos actores colectivos y los conflictos que se presentaron, particularmente al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como el resultado que otorga el triunfo al único candidato independiente que logró

cumplir con los requisitos establecidos por el órgano electoral. Se concluye con un apartado de reflexiones.

Los ciclos de alternancia política

Como ya se indicó, 1983 es el año en que da inicio el primer ciclo de alternancia política en el Municipio de Juárez. En ese año, el PAN logra el triunfo en este municipio y en cinco municipios más: Chihuahua, Delicias, Camargo, Parral y Meoqui. Otros partidos políticos triunfan en Cuauhtémoc (Partido Socialista de los Trabajadores, PST) y Zaragoza (Partido Socialista Unificado de México, PSUM). Como en otras entidades y municipios del país, en aquellos años la hegemonía del PRI era manifiesta y la oposición partidaria era reducida en membresía, en tanto que los movimientos campesinos, sindicales, urbano populares y estudiantiles mantenían vigor y actualidad.

Quizás por ello, sólo el Partido Demócrata de México (PDM) podría identificarse como un partido de oposición más cercano al PAN, que los otros contendientes en 1983, con clara orientación hacia la izquierda de la geometría política nacional y local, si bien unos más que otros, como se puede deducir de la información que ofrece la Tabla 1, donde se muestra la votación de los partidos mencionados y de los otros contendientes: Partido Socialista Unificado de México (PSUM), antecedente del actual Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Popular Socialista (PPS) [2], el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

2 De origen marxista leninista, el PPS se alió en muchas ocasiones con el PRI, al grado de ser considerado uno de los partidos *satélites* de éste, con la finalidad de dar la apariencia de pluralidad.

El PAN logró el triunfo alcanzando 60.6% de la votación efectiva, mientras que el PRI obtiene sólo 38.0%. El peso específico de los otros partidos de oposición representó únicamente 1.5%. No obstante, el gran triunfador fue el abstencionismo (53.8%), como lo será en 1989 y durante todo lo que va del Siglo XXI, representando más de 50% del total del electorado, como se muestra en la Gráfica 1.

Tabla 1

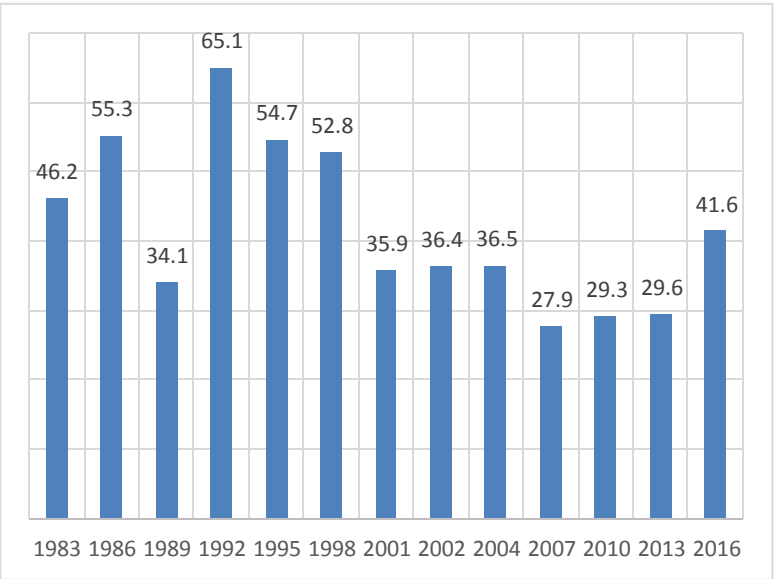
Elección Presidente Municipal de Juárez, 1983

	Votos
Partido Acción Nacional (PAN)	81,940
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	51,354
Partido Socialista Unificado de México (PSUM)	644
Partido Popular Socialista (PPS)	586
Partido Demócrata Mexicano (PDM)	395
Partido Socialista de los Trabajadores (PST)	242
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	114
Votos anulados	66,000
Abstencionismo	95,000

Fuente: Lau, Jaime y Orozco (1986: 24-25)

Gráfica 1

Participación ciudadana por porcentaje, en los procesos electorales del Municipio de Juárez, 1977 – 2016.



Fuentes: Padilla (2010) procesos 1983 a 1995; elaboración propia con base datos del Instituto Estatal Electoral (1998 – 2016).

El triunfo panista, encabezado por Francisco Barrio Terrazas, fue el primer síntoma de la emergencia de nuevos actores en la política local y estatal, así como del conflicto presente entre diversos grupos empresariales. Barrio mismo, sin ser poseedor de un gran capital, es poseedor de una amplia experiencia en el ámbito privado, representando varios organismos empresariales, lo que permite observar que no es por coincidencia que decide afiliarse al PAN, precisamente el año en que es electo como el primer presidente municipal de Juárez que llega representando a un

partido político de oposición al PRI. La efervescencia política del momento y el hecho de que el PAN gobierna los principales municipios del estado, motivan que se decida que Barrio postule como candidato a gobernador en 1986, elección que pierde y cuyo resultado no reconoce al reclamar la imposición mediante fraude, del candidato priista Fernando Baeza Meléndez.

Así, el primer ciclo de alternancia concluye en la elección local de 1986 con el triunfo del priista Jaime Bermúdez Cuarón[3]. Además, la capacidad de respuesta del priismo es más que manifiesta, al obtener el triunfo en 66 de los 67 municipios del estado, siendo la excepción el Municipio de Chihuahua, que es ganado por segunda vez consecutiva por el PAN.

Como ya se indicó, en ese año se disputa también la gubernatura, la que obtiene el PRI, junto con el total de las diputaciones locales, configurando lo que Fausto Alzati (1989, s.p.) señalaría como "un triunfo envuelto en impugnaciones, dudas, incredulidad, con un alto costo para el gobierno en términos de legalidad y legitimidad". La continuidad de un sector del ámbito empresarial en la administración pública del municipio se logró con el triunfo de Jesús Macías Delgado en la elección de 1989, empresario y candidato del PRI, al que se afilia en 1982. Como Francisco Barrio, cuenta con experiencia como dirigente de organismos empresariales y al igual que éste, pide licencia a su cargo para contender por la gubernatura en 1992, elección que pierde precisamente ante el panista.

Con los resultados de esta elección da inicio el primer ciclo de alternancia en el ejecutivo estatal y el

3 La *Revista Negocios ProMéxico* (diciembre 2015 - enero 2016) lo distingue con el título *The Father of de Maquiladora Industry* en el artículo titulado "Don Jaime Bermúdez Cuarón. The border visionary".

segundo en el municipio juarense, al resultar ganador el panista Francisco Villarreal Torres, empresario que también se afilia al partido con el que logra el triunfo, el mismo año de la elección. El predominio del PAN se mantendrá hasta el año 2001, cuando, como resultado de la anulación de la elección de ese año, se nombra un Consejo Municipal que habrá de administrar el municipio por un año, hasta que se reconoce el triunfo de Alfredo Delgado Muñoz en la elección extraordinaria de 2002. Será este el último gobierno panista hasta ahora.

Esto es así, porque con la elección de 2004 se cierra el segundo ciclo de alternancia con el triunfo del exsenador, exdiputado federal y empresario: Héctor Agustín Murguía Lardizábal, priista que acude a las urnas como candidato de los partidos PRI, Verde Ecologista de México (PVEM) y del Trabajo (PT), que conforman la Alianza con la Gente. Por su parte, el candidato del PAN, Cruz Pérez Cuellar, contiende encabezando la Coalición Todos Somos Juárez, de la que formaron parte el PRD y el Partido Convergencia. En esta elección, el ganador obtuvo 54.7% de la votación válida, por 43.1% que obtuvo la Coalición opositora. Se destaca, además, en el resultado, la participación de sólo 36.5% de los electores, de acuerdo con la información difundida por el IEECH. El predominio del PRI y sus aliados se mantendrá vigente hasta la elección de 2016. No obstante, dentro de este periodo se fueron gestando las condiciones que derivarían en el conflicto que al interior del priismo daría pie, en Chihuahua, a la peor derrota en su historia.

Así, en 2007 se repite la postulación de un candidato común mediante la Alianza por Chihuahua, integrada por el PRI y una nueva organización partidaria, el Partido Nueva Alianza (PANAL). El PAN,

PT, PVEM y el Partido Alternativa Social Demócrata (PSD) optan por presentar candidatos propios. Tres características más definen esta elección y la administración local; la primera, que la candidatura de la Alianza recae en el ex presidente del Consejo Municipal instalado con motivo de la anulación de la elección de 2001, José Reyes Ferriz, hijo a su vez del ex presidente municipal (1980 – 1983) de origen priista, José Reyes Estrada Aguirre, quien en su momento hizo entrega de la administración municipal al primer alcalde de oposición Barrio Terrazas; segunda, es la elección en que se tiene registrada la más baja participación ciudadana (27.9%) en una elección local, si bien logra 53.8% de la votación efectiva por 39.4% del candidato panista y empresario Sergio Pedro Holguín Lucero; y la tercera, que es durante su periodo que se materializan las peores condiciones de violencia homicida y de delitos de alto impacto en el Municipio de Juárez.

Por otra parte, se presentan algunos conflictos al interior del PAN, producto de las divergencias entre diversos grupos en su interior, como deja ver la nota de Luis Carlos Cano (*El Universal*, 11 de junio de 2007), donde informa de la renuncia de un grupo de panistas, denominados Los Huarachudos, inconformes con lo que a su juicio representa el candidato de su partido, que "ya perdió el rumbo y su lucha democrática para favorecer intereses particulares". Entre los renunciantes se identifica a militantes que participaron en las diversas actividades de resistencia civil que en 1986 dieron sustento al llamado *verano caliente*, las que tenían como finalidad evitar se consolidara el fraude electoral que aseguraban benefició al candidato priista.

La elección de 2010 habrá de desarrollarse en un contexto donde la inseguridad ciudadana había

sentado sus reales. Como se observa en la Tabla 2, los homicidios y feminicidios se habían incrementado 95% con relación al año 2008. Si bien este dato es en sí mismo evidencia de la situación presente en ese año, alcanza su real dimensión cuando se considera que en 2007 las vidas pérdidas por violencia homicida alcanzaron una cifra de 192 personas (INEGI), frente a las 1,497 que se registraron en 2008.[4]

Tabla 2

Total de homicidios por año de ocurrencia y sexo de las víctimas. Municipio de Juárez, Chihuahua, México. 2008 – 2012

Año	Sexo			Porcentaje de variación	
	Hombre	Mujer	Total	Respecto el año anterior	Respecto al año 2008
2008	1396	101	1497		
2009	2123	129	2252	50	50
2010	2631	287	2918	30	95
2011	1678	176	1854	-36	24
2012	547	81	628	-66	-58
Totales	8375	774	9149		

Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, con datos de la Secretaría de Salud, Jurisdicción Sanitaria II.

Otro aspecto relevante de esta elección es la postulación y posterior triunfo de Héctor Murguía, quien se convirtió en el primer ciudadano que ocupa en dos periodos alternados la alcaldía juarense, con

4 La información que presenta INEGI en su página electrónica ofrece cifras mayores que las del Observatorio para los años 2008 (1,580) y 2010 (3,798). Lo que a su vez daría cuenta de un contexto aún más inseguro y violento.

excepción de Reyes Ferriz, quien estuvo al frente del gobierno municipal mas no como alcalde, como ya se mencionó. Aspirante declarado y reconocido por la gubernatura, no logró los apoyos necesarios para ello, optando en la negociación por abanderar al PRI y sus aliados (PVEM y PANAL) a través de la Coalición Compromiso con Chihuahua. Su principal oponente fue el panista César Jáuregui Moreno. Con una participación de 29.3% del electorado, Murguía logra 52.3% de la votación efectiva, por 38.1% del panista y 4.5% de votos nulos.

Durante su segundo periodo de gobierno, Murguía, conocido por el sobrenombre de Teto, pudo dar cuenta del descenso de las tasas de muertes por homicidio y femicidio: al presentarse por cada 100,000 habitantes 141.5 en 2011, 55.2 en 2012 y 34.8 en 2013 (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez). Estas tasas justifican el nombre con el que se articula la Alianza Unidos Por Más Seguridad (PRI, PVEM y PANAL), que postula al priista y empresario Enrique Serrano Escobar. La candidata del PAN fue María Antonieta Pérez Reyes, quien obtuvo 36.9% de la votación, por 53.9% de Serrano. La participación ciudadana fue similar a la elección anterior con 29.6% y 3.3% de votos nulos.

Como en ocasiones anteriores, el presidente municipal en funciones, tanto de uno como de otro de los partidos que han gobernado el municipio, decide solicitar licencia de su cargo para contender por la gubernatura. De nuevo, como le sucedió al panista Barrio y al priista Macías, las aspiraciones de Serrano se vieron frustradas en un proceso electoral atípico, que da inicio a un nuevo ciclo de alternancia, sólo que ahora, protagonizado por un candidato que compite sin el apoyo formal de un partido político. Sobre la

elección de 2016 se profundizará en el siguiente apartado.

Un nuevo ciclo de alternancia: el Proceso Electoral 2016[5]

Enrique Serrano, como dos más de los seis candidatos a gobernador en 2016, son juarenses. El priista es postulado por la Coalición PRI, PVEM, PT y PANAL; Cruz Pérez Cuéllar, por Movimiento Ciudadano (MC); y Javier Corral Jurado por el PAN. Un ex panista, Jaime Beltrán del Río, es el candidato del PRD, y el Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), por primera vez presenta candidato en la persona del empresario Francisco Javier Félix Muñoz; y también por primera ocasión, un candidato independiente pugna por alcanzar la gubernatura: el empresario, José Luis "Chacho" Barraza González.

En el Municipio de Juárez, el eterno aspirante a la gubernatura, el Teto Murguía, contiende por tercera vez ahora postulado por la Coalición PRI, PVEM, PT y PANAL; en tanto que el PAN apuesta por una candidatura externa, con la activista social María Victoria Caraveo Vallina. El PRD selecciona a la ex panista y ex funcionaria en la administración municipal saliente, Lluvia Esther Luna Nevárez; el empresario juarense, Juan Carlos Loera de la Rosa, es el candidato de Morena; Juan Francisco Domínguez Montes representa al Partido Encuentro Social (PES); y como representante de la novedosa inclusión de las candidaturas independientes, se presenta el comentarista e integrante de la industria televisiva

5 Una versión previa de este apartado forma parte de la ponencia "Nuevas formas de participación del empresariado en el Municipio de Juárez, Chihuahua, México: proceso electoral 2016", presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la ALACIP, en julio de 2017.

local, Héctor Armando Cabada Alvídrez, quien a la postre resultaría electo como alcalde de Juárez, en una nueva edición del ciclo de la alternancia política.

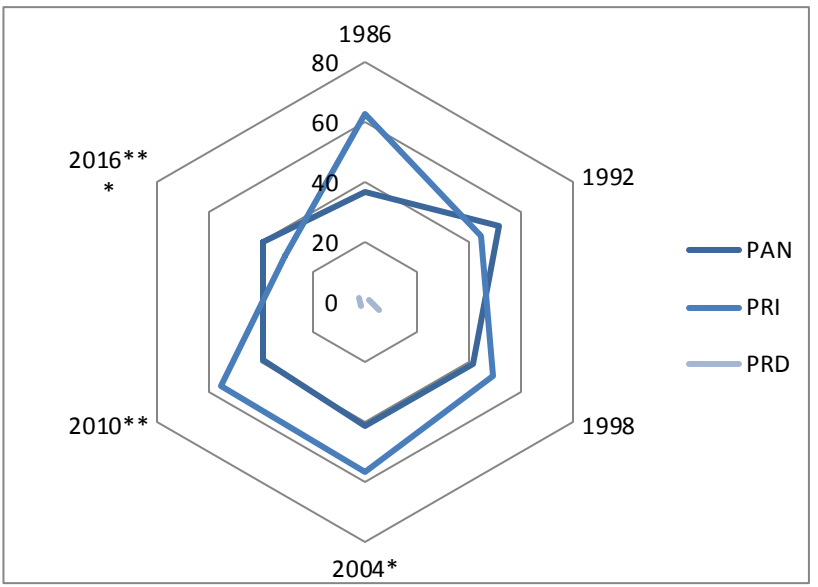
Se ha hecho referencia al proceso electoral 2015-2016, y particularmente a los resultados de la elección del 5 de junio de 2016, como atípicos. Es decir, siguiendo la definición del Diccionario de la Lengua Española: "Que por sus caracteres se aparta de los modelos representativos o de los tipos conocidos". Y en efecto, se manifestó distinto y ofreció aspectos disímbolos.

En primer lugar, la segunda alternancia en el ejecutivo estatal se produjo sin mayores novedades, desde la perspectiva de haberse mantenido formalmente el bipartidismo predominante en la entidad. No obstante, como se anticipó, dos de las reformas al marco normativo rindieron frutos. Primero, el principio de paridad posibilitó que el congreso del estado se integrará con una mayoría de mujeres, en tanto que, de las 33 diputaciones locales en disputa, 17 fueron ganadas por mujeres, situación hasta entonces inédita.

En segundo lugar, la apertura a las candidaturas ciudadanas favoreció la participación del Chacho Barraza, quien obtuvo el tercer lugar, con 18.6% de los votos. Javier Corral, el candidato ganador obtuvo 39.7% y Serrano 30.7%. La participación ciudadana tuvo notable incremento, alcanzando 48.9% de la lista nominal, lo que parece indicar, al observar los resultados de la elección estatal, que el papel desempeñado por el candidato independiente, junto con el conflicto al interior del PRI, impidió al candidato oficial alcanzar el triunfo, si se toma en cuenta la tendencia presente en los procesos electorales en que predomina el bipartidismo (Gráfica 2).

Gráfica *2*.

Porcentaje de votos obtenidos en elecciones a gobernador en Chihuahua por partidos seleccionados, 1986-2016.



Fuentes: Elaboración propia con base datos del Instituto Estatal Electoral.

* El PAN se presenta con el PRD y Convergencia en la Coalición Todos Somos Chihuahua. El PRI participa en la Coalición Alianza por la Gente, con PT y PVEM.
** PRI participa en la Coalición Compromiso con Chihuahua, con el PT, PVEM y PANAL.

Para el PRI los resultados son muy negativos. Pierde la gubernatura, se queda con sólo cinco diputadas, su representación más baja en el congreso del estado, y pierde solo o en coalición 38 alcaldías, de ellas el PAN obtiene 31, el PES cuatro, el PVEM una y frente a candidatos independientes dos: Hidalgo del Parral y Juárez. Ya se ha indicado el origen empresarial en el medio televisivo del alcalde de Juárez. El alcalde

electo en Parral, Jorge Alfredo Lozoya Santillán, se autodefine como: "Empresario, minero, padre de familia y ciudadano preocupado por su comunidad" (http://alfredolozoya.mx/).

Como en la elección estatal, las reformas electorales tienen concreción en la elección juarense. Primero, es necesario tomar en cuenta que además de Cabada, seis personas más trataron de obtener el registro como independientes: Javier Meléndez Cardona, Arturo Valenzuela Zorrilla, Alejandro Ramírez Guerrero, Edna Lorena Fuerte González, Antonia Hinojos Hernández y Andrés Carbajal Casas. Segundo, que algunas de estas personas tienen en su pasado antecedentes como militantes de algún partido político.

Así, Alejandro Ramírez Guerrero, "militó ocho años en el Partido Acción Nacional (PAN) y después apoyó a Manuel Espino Barrientos –exdirigente nacional del albiazul– a formar un nuevo partido político, pero no cumplieron los requisitos." (El Diario de Juárez, 28 de enero de 2016). Andrés Carbajal Casas, es ex priista y fundador de Morena, y entre sus antecedentes se cuenta su experiencia como exfuncionario público y empresario de la construcción (http://diario.mx/micrositios/Elecciones-2015/candidato/AndresCarbajal/). Edna Lorena Fuerte, comentarista política, es una reconocida experredista, mientras que Javier Meléndez Cardona, es expresidente Seccional de Samalayuca y ex militante del PRD.

Procedentes del activismo, tratan de obtener el registro, el médico Arturo Valenzuela Zorrilla, integrante de la Mesa de Seguridad y Justicia de Juárez, quien nombra su coordinadora de campaña a la ex panista Clara Torres Armendáriz. Por su parte,

Antonia Hinojos Hernández, ex trabajadora de la industria maquiladora, pretende también participar como candidata.

Estas seis precandidaturas independientes fueron rechazadas por incumplir la satisfacción de diversos requisitos. Las de Antonia Hinojos, Javier Meléndez y Andrés Carbajal, omitieron presentar "la solicitud de revisión de requisitos y de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes" (Resolución número IEE/CE57/2016, 9 de abril, del Instituto Estatal Electoral (IEE)). Lo que significa que desistieron de cumplir con este procedimiento, en virtud de no haber logrado recolectar el porcentaje (3%) de firmas de ciudadanos registrados en el padrón electoral.

Para las tres restantes, se arguye la misma razón: "Los aspirantes que integran la planilla encabezada por [Arturo Valenzuela Zorrilla, Edna Lorena Fuerte González y Alejandro Ramírez Guerrero, respectivamente,] no cumplen con el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano exigido por la Ley Electoral del estado de Chihuahua, para acceder a la candidatura independiente a miembros del ayuntamiento de Juárez", los argumentos son distintos (Resoluciones IEE/CE69/2016, IEE/CE74/2016 e IEE/CE75/2016, 9 de abril), entre ellos, que las firmas recabadas por la candidata y los candidatos, presentan anomalías diversas: registros duplicados, registros de otras entidades o no encontrados en la listas nominales, registros dados de baja del padrón electoral o registros duplicados, es decir, aquellos donde se comprobó que fueron otorgados previamente a otros aspirantes por idénticas personas.

Armando Cabada resultó entonces el único candidato independiente al cumplir con los requisitos

establecidos. Por principio, superó el límite mínimo requerido por la normatividad, ya que presentó 87,802 registros, de los cuales recibieron el reconocimiento de la autoridad 57,442 los que representaron 5.87% del padrón electoral, porcentaje cercano al doble de lo requerido y superior en 259.7% de lo validado a los otros tres precandidatos tomados en conjunto.

Además, la planilla encabezada por Cabada cumplió con el porcentaje de representación de las secciones electorales, superando el mínimo de 2%: "Los citados aspirantes cumplen con los porcentajes de apoyo ciudadano, general y por sección, requerido por la normatividad aplicable para adquirir, en su momento, la calidad de candidatos independientes al cargo de miembros de ayuntamiento de Juárez." (Resolución IEE/CE66/2016). En consecuencia, la autoridad electoral dictaminó: "Es procedente y se aprueba el registro de la planilla encabezada por Héctor Armando Cabada Alvídrez, como candidatos independientes al cargo de miembros de ayuntamiento del municipio de Juárez". (Resolución IEE/CE94/2016, 28 de abril de 2016).

Por su parte, los partidos políticos tuvieron un proceso de selección de candidatos con evidentes conflictos internos. En el PRI, la candidatura del presidente municipal juarense en funciones, Enrique Serrano, impidió que Teto Murguía pudiera contender por la gubernatura, lo que derivó en su tercera postulación por la presidencia municipal juarense. Las consecuencias al interior de su partido fueron decisivas en el resultado alcanzado por Cabada, en tanto miembros destacados del PRI e incluso algunos de los que habían colaborado como funcionarios en la segunda administración de Murguía, se decantaron por el candidato independiente.

En el PAN, los acuerdos alcanzados tampoco fueron del agrado de grupos de panistas. La opción de postular a una candidata externa no fue bien recibida. Además, al interior del partido existía el convencimiento de que sus posibilidades de éxito, en este y en otros puestos en disputa, no eran muy favorables. En suma, como ya se mencionó, las candidaturas fueron un concierto de cambio de filiaciones en quienes a final de cuentas asumieron las candidaturas, lo que abonó a las críticas que sobre los partidos ha manifestado la ciudadanía, al considerar que éstos se encuentran alejados de los intereses de la ciudadanía y su interés prioritario es mantener sus privilegios y prebendas.

Otro dato relevante es la votación alcanzada por el independiente Cabada, quien obtiene 209,762 votos, frente a los 107,378 emitidos a favor del candidato del PRI y los 62,606 de la candidata externa del PAN (Tabla 3). Una situación distinta se presenta en el municipio juarense con relación a la votación emitida por los candidatos a gobernador. El PAN obtiene 39.7% de la votación, la Coalición PRI, PVEM, PT y Nueva Alianza 30.7%, y el candidato independiente, el empresario José Luis "Chacho" Barraza González 18.6%.

Así, el triunfo de Cabada resulta ser atípico en el municipio, no sólo por su origen formalmente independiente, lo es también porque fracturó el marcado bipartidismo que se había mantenido presente en Juárez desde los años 80, periodo en el que ningún partido político distinto al PRI o al PAN había estado siquiera cercano de alcanzar la alcaldía. Competir contra éstos, sus estructuras, recursos económicos y relaciones políticas, no era una tarea sencilla. Su triunfo, como el de Corral, resultó para muchas personas sorprendente, incluyendo a muchos

militantes de partido. Las cifras finales son más que evidentes: el candidato independiente obtiene 209,762 votos (48.9%), mientas que Coalición que encabeza el PRI sólo obtiene 107,378 (25.1%) y el PAN 62,606 (14.6%). De hecho, el candidato triunfador obtiene más votos que la suma de los obtenidos por las dos principales fuerzas políticas en el estado, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3.

Resultados del cómputo de la elección del Ayuntamiento de Juárez, proceso 2015 - 2016.

Partido/Alianza	Votos	Porcentaje
Partido Acción Nacional	62,606	14.61
Coalición PRI-PVEM-PT-PNA	107,378	25.05
Partido de la Revolución Democrática	4,719	1.10
Morena	18,167	4.24
Partido Encuentro Social	8,123	1.90
Armando Cabada Alvídrez	209,762	48.94
Candidatos No Registrados	1,600	0.37
Votos Nulos	16,284	3.80
Total de Votos	428,639	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral Chihuahua.

En el apartado siguiente, se muestran algunos indicios de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral.

Los actores colectivos

Durante el periodo más cruento en la comisión de delitos como secuestro, extorsión, robo a vivienda y de autos con violencia, homicidios y feminicidios, organizaciones de la sociedad civil con presencia de varios años en la ciudad, así como algunas otras que tuvieron su origen en este periodo de violencia, se vincularon con autoridades de los tres niveles de gobierno, particularmente en el contexto de la puesta en marcha del Programa Todos Somos Juárez (2010). La estrategia tenía como base tres principios: participación ciudadana, integralidad de las políticas públicas y corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno. El segundo de éstos reconoce que el problema no se limita al "tema de seguridad pública" por lo que "incluye compromisos concretos en los temas de economía, empleo, salud, educación y desarrollo social." La participación de la ciudadanía se estructuró a partir del establecimiento de mesas de trabajo, destacando entre ellas las mesas de Seguridad y de Salud.

En la primera de ellas, la participación de empresarios, académicos y activistas permitió consolidar un grupo de trabajo, que aún se mantiene, y lograr capacidad de interlocución con los tres niveles de gobierno. Empleando una forma de organización similar a la desarrollada por la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC)[6], se crea en 2012 el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC), como una manera de dar respuesta a las condiciones de violencia prevalecientes en el estado de Chihuahua y en el

6 Fundada en 1996. Su Visión: "Ser una institución líder en responsabilidad social compartida, sustentable, transparente, efectiva y con incidencia en políticas públicas."

municipio de Juárez. En el año 2011, como se indica en su página electrónica:

> *A petición de todo el sector empresarial, el Poder Ejecutivo gestionó ante el Congreso del Estado la auto imposición de un pago extraordinario en el Impuesto Sobre Nómina que consiste en una sobretasa del cinco por ciento por un periodo de tres años. Esta recaudación representa aproximadamente 8 millones de dólares anuales en todo el estado. (http://ficosec.org/fideicomiso/)*

Así surge el "fideicomiso dirigido por más de 34,000 empresarios del estado de Chihuahua, apartidista y sin fines de lucro con el propósito de incidir en políticas públicas para mejorar la calidad de vida en seguridad y justicia." (http://ficosec.org/fideicomiso/). Este fideicomiso es resultado de la experiencia adquirida en la Mesa de Seguridad, donde se identifica la necesidad de mantener los esfuerzos para la atención y prevención de delitos como secuestro, extorsión y robos con violencia. En la actualidad, se vincula con la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, así como con otros organismos constituidos en otros municipios, ampliando su área de acción con la creación del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Chihuahua. Para ello, logra que en 2015 se renueve el Fideicomiso, el que extiende su vigencia hasta el año 2022.

La importancia de la Mesa de Seguridad, así como el reconocimiento logrado, se manifiesta en su ya mencionada capacidad de interlocución, en su reiterada mención como ejemplo a seguir e incluso por las réplicas de esta forma de organización que se han realizado en otras ciudades del país, como Morelia,

Cancún, Tabasco, Los Cabos, entre otras. Además, como la FECHAC lo hace apoyando proyectos de organizaciones de la sociedad civil y de entidades públicas que tienen actividades en los ámbitos de la educación básica y la salud, FICOSEC lo hace para proyectos relacionados con la reinserción social y laboral, víctimas del delito, atención al victimario y abuso.

En este sentido, en materia electoral se presentan elementos novedosos. Por una parte, es reconocida la participación de empresarios en los procesos electorales, quienes no se limitan a fungir como patrocinadores de los candidatos postulados por los partidos políticos. Empresarios, algunos con extensa militancia partidaria y otros incorporados a los partidos al momento de decidirse a contender por un puesto de elección popular, no son escasos en la experiencia local. En este sentido, se puede decir que el empresariado, a través de algunos de sus miembros y/o como sector, ha mantenido una participación constante en la arena de la política electoral.

En este contexto, empresarios y profesionistas integrantes de la Mesa de Seguridad se integraron al gobierno estatal y/o participaron como candidatos a puestos de elección popular. Por ejemplo, el médico Arturo Valenzuela Zorrilla, tras aspirar a ser candidato independiente al Municipio de Juárez, fue designado Director Regional de Salud en la Frontera; la ingeniera Alejandra de la Vega Arizpe, fue nombrada Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico; Hugo Almada Mireles, fue designado Subsecretario de Desarrollo Social de la Frontera; y la doctora Leticia Chavarría Villa, del Comité de Médico Ciudadano y excandidata externa a diputada por el PAN al Distrito 3 en 2016, fue nombrada titular de la Jurisdicción Sanitaria II.

Para el caso del Municipio de Juárez, es pertinente considerar con Tamayo (2010: 61), que: "La inclusión de nuevos grupos en el disfrute de los derechos políticos, o la presión para modificar reglas y procedimientos de representación al interior de la membrecía" depende "del impacto de movimientos sociales y luchas políticas que buscan hegemonizar sus intereses, traducidos en lo que ellos asumen como sus derechos". Así, ante la ventana de oportunidad que abre la opción de las candidaturas independientes, más los efectos del conflicto que la candidatura de Murguía desató al interior del PRI, los señalamientos de corrupción que sobre el ex gobernador de origen priista César Duarte Jáquez sostiene Corral en su campaña y el amplio número de precandidatos independientes y de candidatos postulados por los partidos políticos, la lucha política se manifiesta de manera clara.

Así, ante la necesidad de generar condiciones de gobernabilidad y gobernanza, el candidato electo asume como propias algunas propuestas de Plan Estratégico de Juárez [7], al mismo tiempo que integrantes de organizaciones de la sociedad civil son incorporados e incorporadas en la administración, como en el caso del gobierno estatal. Cabada, el presidente municipal electo, retoma la iniciativa Regidor 19: "Tomamos como base de nuestra propuesta Regidor 21, el trabajo que ustedes han realizado con Regidor MX" (http://monitorapcj.com/adoptara-cabada-propuestas-del-plan-estrategico-de-juarez/). Declaración que fue validada en los hechos, como lo difundió YoCiudadano, el 15 de mayo de 2017:

7 Constituido el 17 de mayo de 2001.

> *El día de hoy, el Cabildo de Juárez aprobó el nuevo Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento (RIHA), que permitirá la participación con voz de los ciudadanos en las sesiones ordinarias, las reuniones previas y las comisiones de regidores, convirtiendo a Juárez en el segundo municipio de Chihuahua en validar mecanismos para la participación ciudadana en los espacios de toma de decisiones.*
> *(https://yociudadano.com.mx/index.php/gobierno/740-ayuntamiento-aprueba-apertura-de-cabildo-nuevo-reglamento-permitira-participaciones-ciudadanas)*

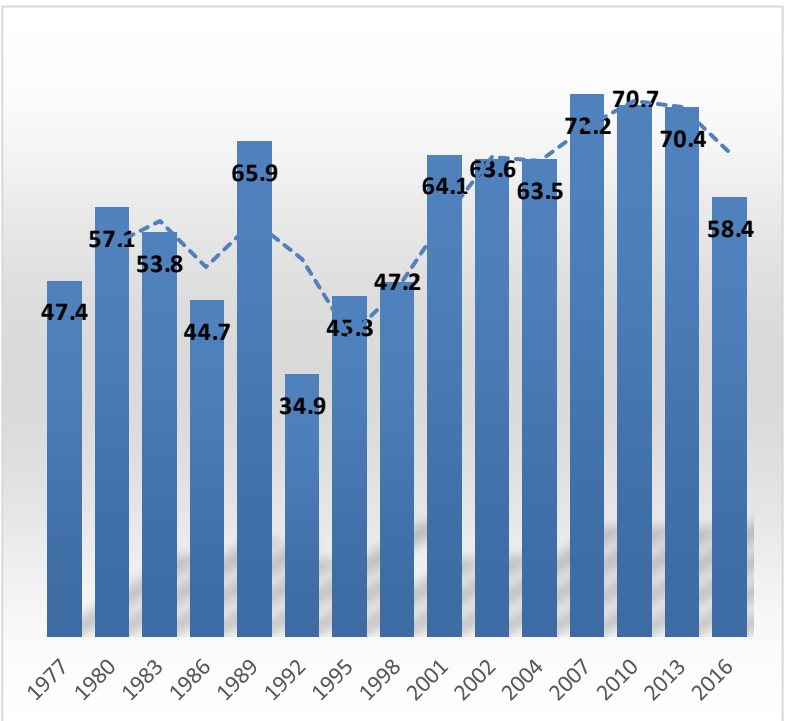
También se incluye a Plan Estratégico en la discusión y análisis de una de las propuestas que más debate han estado generando en el municipio y en el congreso del estado: "Juárez Iluminado", con el que pretende concesionar a la iniciativa privada la sustitución de las lámparas y la administración del servicio de alumbrado público. De igual manera, integra a la activista Verónica Corchado Espinoza como directora del Instituto Municipal de las Mujeres, así como a exfuncionarios de la segunda administración de Murguía, y al ex Fiscal General del Estado en la administración de Duarte.

De esta manera, a diferencia de la experiencia primera de alternancia política en el ámbito local juarense, destacada por la numerosa y constante participación de ciudadanas y ciudadanos; por la toma de puentes y las acciones de resistencia civil que trascendieron el ámbito local y lograron la primera alternancia en el ejecutivo estatal, la alternancia encabezada por un ciudadano formalmente sin partido, tuvo como sustento la participación de ciudadanas y ciudadanos organizados en organismos

civiles, los conflictos inter partidarios, el descrédito de los partidos políticos y la puesta en vigor de reformas al marco legal que posibilitaron una mayor participación de la ciudadanía, como se muestra en la Gráfica 3, donde si bien se observa un alto porcentaje de abstencionismo (58.4%), éste es menor que en las seis elecciones previas, cuyo porcentaje promedio es 67.4%.

Gráfica 3.

Porcentaje de abstencionismo, procesos electorales



1977 - 2016.

Fuentes: Elaboración propia con datos de Padilla (2009), para 1977 a 1995, e Instituto Estatal Electoral (1998 – 2016).

Consideraciones

Como señalan Ruiz y Vanaclocha (p. 303): "La representación política tiende a asociarse a fenómenos cuyo origen se encuentra en procesos de participación de los ciudadanos representados y, particularmente, en procesos electivos." Hasta la puesta en acto de las reformas electorales de 2012 a 2014[8], esta capacidad de representación era privativa de los partidos políticos. De hecho, el PRI sustentaba en parte su hegemonía a través de mecanismos corporativistas, lo que le permitía no sólo administrar los conflictos derivados de los diversos orígenes de quienes integraban e integran los llamados sectores priistas, sino también poner de manifiesto su legitimidad como partido en el gobierno.

Esta hegemonía fue cuestionada en los años 80 del siglo XX y quebrantada en los albores del presente siglo con la alternancia en el poder ejecutivo federal. Para algunos, este acto confirma que México ha logrado transitar a la democracia. Y en efecto, como régimen y desde una concepción liberal y procesal, se cumplen algunos de los supuestos planteados, por ejemplo, por Bobbio (2002, p. 47), quien resalta el ejercicio de la libertad del ciudadano para reconocer la vigencia de la democracia:

> *…, si el individuo que va a las urnas a sufragar goza de las libertades de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, de todas las libertades que constituyen la esencia del Estado liberal, y que en cuanto tales fungen como presupuestos necesarios para que la participación sea real y no ficticia.*

8 En 2012 se da pie a las candidaturas ciudadanas, en 2013 se favorece su inclusión en los procesos locales y en 2014 se fortalece la legislación secundaria (Alarcón, 2016).

No obstante, si bien la realización periódica de procesos electorales es un buen indicador de prácticas democráticas, de tal suerte que: "La unción popular de los gobernantes es para nosotros la principal característica de un régimen democrático" (Rosanvallon, 2010:21), la demanda por llevar a cabo la transición democrática da cuenta de que esto no basta. Y no basta porque se mantienen condiciones que vulneran a la democracia misma, en términos constitucionales, como forma de vida. Podría considerarse que México se encuentra entre aquellos países que

> *…sufren de serios déficits, que a menudo incluyen una representación pobre de los intereses de los ciudadanos, baja niveles de participación política más allá de la votación, abuso frecuente de la ley por parte de los funcionarios del gobierno, elecciones de legitimidad incierta, niveles muy bajos de confianza pública en las instituciones del estado y persistentemente pobres desempeño institucional por parte del estado. (Carothers, 2002:9-10)*

De ahí la relevancia de la participación ciudadana y de la conformación de actores colectivos, así como su incidencia en los procesos electorales. Su conjunción permite observar el tránsito de la ciudadanía formal a la ciudadanía sustantiva. Se participa no sólo votando o proponiendo temas para la agenda pública, se asume que las demandas deben ser parte de la agenda formal[9] y que esto sólo es posible accediendo a posiciones donde se toman las decisiones que las pueden convertir en actos de gobierno.

9 Sobre la distinción entre estos dos tipos de agenda consúltese Cobb y Robs, como se cita en Tamayo y Carrillo, 2005.

Esto implica trascender la que, señalan Kymlicka y Norman (1997:7), es:

> *...la frecuente confusión entre dos conceptos que aparecen en la discusión: la ciudadanía como condición legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política en particular [ciudadanía-como-posesión-de-derechos], y la ciudadanía-como-actividad-deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad.*

La ampliación y diversificación de los actores colectivos que se fueron gestando en el contexto local, primero para la atención de servicios públicos, después para la atención de necesidades de los sectores más desfavorecidos ante las insuficiencias de las sucesivas administraciones municipales, y en la época reciente en la construcción de ciudadanía y la respuesta a las condiciones y efectos de la violencia y el delito, ha implicado un proceso de empoderamiento que implica a su vez considerar que las personas adquieren protagonismo, capacidad para proponer y negociar (poder), con responsabilidad y una clara dimensión ética (Villarreal, 1999), ante las demandas insatisfechas.

Las experiencias de alternancia política en el estado de Chihuahua y en el Municipio de Juárez en particular, han sido estimuladas por condiciones conflictivas con diverso origen. Crisis económicas, desvalorización de los partidos políticos, conflictos al interior de éstos y organización ciudadana, así como las modificaciones a la normatividad electoral, han favorecido de manera diversa una mayor participación ciudadana en la definición de los procesos electorales.

En este sentido, la elección de un presidente municipal formalmente sin partido requirió, en un periodo en el que los indicadores de los delitos que más habían lesionado a la ciudadanía mostraban mejoría, concertar acuerdos entre diversos actores. En este caso, no sólo de los políticos profesionales, sino de organismos de la sociedad civil que, precisamente por las condiciones de violencia, habían intensificado sus contactos y vínculos con la población, lo que posibilitó, junto con la crisis al interior del partido predominante, generar la coyuntura que las adecuaciones al marco legal posibilitaron a favor de las candidaturas ciudadanas.

Referencias

Alarcón Olguín, Víctor. (2016). Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alzati, Fausto. (Julio de 1989). "El proceso electoral en Chihuahua". Revista Nexos, disponible en http://www.nexos.com.mx/?p=5522

Bobbio, Norberto. (2002). Liberalismo y Democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

Cano, Luis Carlos. (11 de junio de 2007). Renuncian 200 panistas para unirse al PRI en Cd. Juárez. El Universal. Recuperado de http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/430600.html

Cansino, César. El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario. México: CEPCOM, 2004.

Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 1, January 2002.

Fractal. "Discusión: La transición, esa metáfora calva". *Fractal*, Núm. 12, enero-abril, 1999, año 3, volumen IV, pp. 151-167. http://www.fractal.com.mx/F12vario.html

Durand Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política. México, 1993-2001. México: Siglo XXI Editores, 2004.

Farfán, H. Rafael. "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político". Sociológica, año 11, número 30, enero – abril, 1996.

INEGI. (2017). Estadísticas de mortalidad. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_dh

Kymlicka, Will y Wayne, Norman. (1997) "El retorno del ciudadano, una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Ágora, número7, pp, 5-42.

Kuschick, Murilo. "México en la transición democrática. Entrevista a Jacqueline Peschard". *Sociológica*, año 11, número 30, enero – abril, 1996.

Lau Rojo, R., Jaime Flores, V. y Orozco Orozco, V. Sistema político y democracia en Chihuahua. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1986.

Méndez de Hoyos, Irma. "De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003". *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9, octubre 2003, pp. 113-142.

Minjáres, Gabriela. (28 de enero de 2016). Solicita expanista registro como candidato independiente. El Diario de Juárez. Recuperado de http://diario.mx/Local/2016-01-28_d895a078/solicita-expanista-registro-como-candidato-independiente/

Padilla Delgado, Héctor Antonio. (Coord.) (2010). Para mí es lo mismo. Causas del abstencionismo en Ciudad Juárez. Ciudad Juárez, Chihuahua: UACJ.

Plan Estratégico de Juárez. Transparencia institucional. Acta Constitutiva de la Asociación. Disponible en

https://www.planjuarez.org/index.php/mas/transparencia

ProMéxico. (diciembre 2015 - enero 2016). Don Jaime Bermúdez Cuarón. The border visionary. Negocios ProMéxico, Año 8, Núm. XII, pp. 59-60. Recuperado de http://promexico.gob.mx./documentos/revista-negocios/swf/dic-2015-ene-2016/index.html

Rosanvallon, Pierre. (2010). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad. España, Paidós.

Ruiz de Azúa, Miguel A. y Vanaclocha Bellver, Francisco. (1989). Los actores políticos y sociales. En Ramón García Cotarelo y Juan Luis Paniagua Soto (Comp.) Introducción a la ciencia política. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 300-355.

Schmidt, Samuel (coord.). La nueva crisis de México. México: Nuevo Siglo Aguilar, 2003.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. El antiguo régimen y la transición en México, México: Editorial Planeta Mexicana - Joaquín Mortiz, 2004.

Tamayo, Sergio (2010). Crítica de la ciudadanía. Siglo XXI Editores, 1ra edición, México.

Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto. (2005). "La formación de la agenda pública". *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, Distrito Federal, México: El Colegio de México, A.C., pp. 658-681.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). Sentencia 12624. Recuperado de http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm

Valdés Zurita, Leonardo. "El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral". *Política y Cultura*, UAM Xochimilco, otoño de 1995, pp. 29-41. www.xoc.uam.mx/~polcul/pyc05/29-41.pdf

Villarreal, Mario. (mayo 1999). Construir ciudadanía: construcción democrática de poder. *Revista Última Década*, número 10, Centro de Estudios Sociales, Valparaíso, Chile, pp. 0-6.

Participación política no convencional y calidad de la democracia en Brasil: el ciclo de protestas 2013-2018 en perspectiva

Carlos Federico Domínguez Ávila[10]

Introducción

Entre 15 y 17 de abril de 2016, un muro no permanente fue construido enfrente a la sede del parlamento brasileño. En la jornada se votó la autorización de la cámara baja para iniciar un proceso de impedimento presidencial contra Dilma Rousseff – proceso que finalmente derivó en la irregular interrupción de su mandato, algunos meses después (Domínguez, 2017). En un contexto político-social de gran polarización y crispación ideológica, el referido muro fue erguido para separar a los ciudadanos-manifestantes favorables y contrarios a la apertura del proceso de impedimento, y evitar que las decisiones de los parlamentarios tuviesen consecuencias aún más graves y lamentables. La construcción del muro de Brasilia fue, para los fines del presente artículo, uno de los más palpables y evidentes ejemplos de participación política no convencional – marchas, protestas, peticiones, boicots – que experimentó la

10 Pos-doctor en Ciencia Política, docente e investigador de la Maestría en Derechos Humanos, Ciudadanía y Violencia/Ciencia Política del Centro Universitario Unieuro (Brasilia), y miembro del Grupo de Investigación: Democratización de América Latina en Perspectiva Comparada – DALC-ALACIP. También participa en la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, en el Colegio Latinoamericano de Estudios Mundiales/Flacso Brasil, y en el proyecto Variedades de la Democracia – V-Dem.

sociedad brasileña durante el ciclo de protestas vigente entre 2013 y 2018.

Efectivamente, durante ese ciclo de protestas 2013-2018, y en contraste con la relativa pasividad observada en épocas anteriores – especialmente desde la redemocratización del país, en 1985 –, la sociedad, el Estado, y el propio régimen político brasileño fue objeto de una enorme efervescencia político-social. Junto a la enorme polarización que provocó la construcción del muro de Brasilia, parece apropiado registrar las inéditas manifestaciones del 13 de marzo de 2016 – considerada como la mayor protesta sociopolítica en la historia brasileña –, o la huelga general del 28 de abril de 2017 – realizada durante el gobierno de Michel Temer. Se infiere de todo esto que, efectivamente, el período en aprecio es extraordinariamente rico en experiencias de acción colectiva, de protesta ciudadana y de participación política no convencional. Todos ellos tópicos de enorme relevancia, y que en el presente estudio serán considerados desde la perspectiva de la calidad de la democracia, en general, y de la dimensión de la participación política, en particular.

Según Leonardo Morlino (2016, p. 23) la expresión calidad de la democracia puede ser definida como "aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos." Podemos evaluar la calidad de la democracia actualmente existente en un país a partir de la medición del grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que en ella viven, por los derechos que gozan, y por el control que los ciudadanos ejercen sobre el poder político – bien como por los servicios que el Estado ofrece a los habitantes de la nación.

Es posible y pertinente evaluar los avances y los desafíos de las democracias existentes, incluyendo sus diferentes dimensiones. En esa línea, los principales modelos teóricos y metodológicos disponibles para el estudio de la calidad de la democracia colocan a la Participación Política como una de sus dimensiones más destacadas (Avelar, 2004; Delfino y Zubieta, 2010). En el modelo analítico propuesto por Morlino, y que es de particular importancia para los fines del presente artículo, la Participación Política – o simplemente PP – es una de las ocho dimensiones fundamentales. [11] Concretamente, la Participación Política es definida en los siguientes términos:

> *La participación puede definirse como el conjunto total de comportamientos – convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley – que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.*

Quiere decir, desde la perspectiva de los estudios sobre calidad de la democracia, la participación política incluye al conjunto de actividades que los ciudadanos realizan – tanto de forma convencional (electoral y

11 Las ocho dimensiones de la calidad de la democracia según Morlino son las siguientes: Estado de Derecho (ED), Rendición de Cuentas Electoral (RCE), Rendición de Cuentas Interinstitucional (RCII), Participación Política (PP), Competencia Política (CP), Responsividad (R), Libertad (L), e Igualdad/Solidaridad (I/S). Las cinco primeras dimensiones son de Procedimiento, puesto que conciernen a las instituciones; la sexta dimensión es de Resultado; y las dos últimas dimensiones son de Contenidos (Morlino, 2011).

cívica)[12] como no convencional (peticiones, manifestaciones, boicots y protestas) – para incidir e influenciar en la selección del gobierno y en las decisiones que los gobernantes toman. Nótese que dicha participación puede ser realizada tanto por mecanismos o canales regulados o institucionalizados, como también por instancias no convencionales, siendo que estas últimas son de particular interés para los fines del presente estudio.

Esa tipología de la participación política convencional y no convencional, aunque bastante común en los estudios sobre el problema-objeto, ha sido cuestionada por ciertos especialistas. Ellos ponderan que, en términos prácticos, más que una división de tipos de participación, lo que existiría sería un *continuum*, una convergencia fluida y una interdependencia – fundamentada en afinidades electivas – entre las acciones de los ciudadanos. Todo ello sin olvidar que, frecuentemente, los ciudadanos más politizados y activos en las iniciativas convencionales (electorales y cívicas), acaban siendo los más presentes en acciones no convencionales (marchas, protestas, manifestaciones, peticiones, boicots).

En muchos países con regímenes democráticos del continente y del mundo se ha constatado una estabilización de la participación electoral e institucional. Ello ha sido compensado con una alta y creciente participación no convencional – he ahí el caso de los así llamados Indignados, que se tornaron particularmente evidentes desde las manifestaciones de Seattle, en 1999. Dado que este tipo de

12 La participación política convencional (electoral y cívica) incluye las siguientes actividades: ejercer el derecho al sufragio, acudir a mítines electorales, apoyar económicamente a algún candidato o partido, convencer otros ciudadanos a votar por algún candidato específico, o ser miembro de una comisión electoral.

manifestaciones, protestas, peticiones, ocupaciones y boicots ocurridos en países con alto desarrollo humano no han colocado en riesgo vital la sobrevivencia física o económica de los ciudadanos, algunos analistas – entre ellos, Jürgen Habermas – han llegado a elucubrar acerca de una participación postmaterialista. Inversamente, examinar y analizar interpretativamente la participación política no convencional en países en desarrollo – como es caso brasileño – implica desafíos adicionales. Sea como fuere, esto también se ha reflejado en el gradual desplazamiento de una participación cívica en asociaciones o movimientos de voluntariado (colectivos), en favor de una emergente vinculación y correlación de esfuerzos individuales, principalmente vía Internet (Gurzua Lavalle, 2014; Ganuza Fernández y Francés García, 2008).

Gradualmente, las acciones colectivas de protestas, manifestaciones, boicots, entre otras, se han convertido en conductas políticas normalizadas y naturalizadas en muchos países, principalmente cuando crecientes colectivos de ciudadanos dejan de considerar y confiar en las reales capacidades de cambio social implícitas en los mecanismos institucionales de participación electoral y representación. Las razones por las cuales la gente decide tomar las calles están correlacionadas a la psicología social, e incluyen argumentos como: luchar contra las injusticias, cohesionar identidades colectivas, alcanzar satisfacción individual, demostrar autonomía y desprendimiento, aceptar una obligación moral, conquistar prestigio, eficiencia, reaccionar a cambios económico-financieros desfavorables. En el fondo, se trata de que exponer públicamente sus ideas, interpretaciones, convicciones y también "hacer lo que debe ser hecho" – mismo que ello pueda acabar

representando altísimos costos humanos, financieros o cívicos (Ribeiro y Borba, 2010; Kaase, 2010).

El repertorio – en el sentido tillyano del término (Tilly, 2006) – de participación política no convencional a disposición de los ciudadanos en países con gobiernos de orientación democrática frecuentemente incluye las siguientes conductas: pedir apoyo a alguna organización civil o partido político, formar comisiones vecinales, pedir ayuda a diputados y senadores, juntar firmas o firmar desplegados, cartas o peticiones, llamar a un programa de radio o televisión, escribirle al presidente, al jefe del gobierno o al jefe provincial/municipal. Asimismo, colocar mantas, carteles o fotografías, mandar circulares o manifiestos, contactar a personas con influencia, intervenir en otras manifestaciones que permite la ley (plantones), participar en huelgas (legales e ilegales), ocupar edificios, bloquear el tránsito, pintar bordas con mensajes políticos, dañar la propiedad de alguien, y ejercer violencia contra personas (obligar a ajustar conductas deseadas). Algunas acciones de participación no convencional pueden ser individuales, por ejemplo: firmar peticiones para una autoridad, realizar una actividad solidaria, o reclamar a una empresa pública o privada. Entretanto, otras iniciativas de participación no convencional pueden ser colectivas: asistir a una marcha, declarar una desobediencia civil, boicotear productos por razones político-sociales, o contribuir en una acción directa (Arbache, 2014; Contreras-Ibáñez, Correa Romero y García Barragán, 2005; Norris, 2002).

Generalmente, entre las consecuencias de la participación política se destacan los siguientes desdoblamientos: a) establecer o fortalecer identidades, b) tratar de lograr ciertos objetivos, y c) convertir a las personas en ciudadanos más informados y activos.

Todos ellos son desdoblamientos relevantes desde la perspectiva de los estudios de la calidad de la democracia y de las ciencias sociales, en general.[13] Obsérvese además que, para algunos analistas, la participación política debe ser valorizada por el acto mismo realizado, independientemente de sus intenciones iniciales o de sus resultados o encadenamientos *ex-post-facto.*

Conviene agregar que la disposición de los actores sociales para interceder en actividades de participación política no convencional podría reflejar un mayor vigor democrático, interés por la política, confianza interpersonal y sociabilidad. Aun así, no se debe destacar la posibilidad de la manipulación política o el hecho de que la referida participación no convencional sea ejercida o realizada fundamentalmente por los opositores político-partidarios y/o por elementos recalcitrantes delante del régimen democrático en proceso de consolidación (Carlos y Albuquerque, 2017).

En términos del perfil de los actores sociales envueltos en participación no convencional conviene destacar que los ciudadanos con mayores probabilidades de involucrarse en estas actividades son adultos-jóvenes, con alguna inserción laboral, ingresos medio-bajos, con algún capital educativo (efecto diploma), cierto bagaje o participación previa en

13 Efectivamente, la participación política – tanto convencional como no convencional – es una de las más tradicionales temáticas de interés de las ciencias sociales. Conviene tener presente que, después de la segunda guerra mundial, hubo un intento de reducir la participación al ejercicio del voto y acciones conexas. Quiere decir, limitar la participación política de los ciudadanos a los comicios. Entretanto, a partir de la década de 1960, masivas manifestaciones y protestas por derechos civiles y ciudadanía plena en Estados Unidos y Europa Occidental, bien como en ciertos países latinoamericanos, todos ellos de orientación democrática, demostraron que era posible y necesario considerar a la participación política no convencional como parte de los esfuerzos orientados a la ampliación de la calidad de la democracia actualmente existente (Barnes *et al*, 1979).

asociaciones y movimientos, y que sienten que al país no le está yendo tan bien. He aquí la constitución de actores sociales con actitud asociativa, interés por la política, sociabilidad en tiempo libre, altruismo, empatía, extroversión, y disposición republicana.[14]

Así las cosas, este trabajo busca explorar el impacto de la participación política no convencional vigente en Brasil durante el ciclo de protestas 2013-2018, en el devenir del proceso político y de la calidad de la democracia. La pregunta orientadora de este ensayo es: ¿cómo ha incidido el ciclo de protestas 2013-2018 en la reconfiguración de la agenda política brasileña? La hipótesis que orienta y recorre el texto es la siguiente: el ciclo de protestas 2013-2018 habría acabado favoreciendo a las fuerzas políticas más conservadoras y esencialistas de la sociedad brasileña, consecuentemente generando un desempeño, implicaciones e impactos sub-óptimos desde la perspectiva de los estudios de la calidad de la democracia.

Actividades de protesta legal

Desde el retorno a la democracia representativa, en 1985, Brasil tuvo relativamente pocas experiencias de participación política no convencional – aun teniendo las mismas amparo legal según las normas de la Constitución Federal aprobada en 1988. Posiblemente las manifestaciones populares en la época del proceso de impedimento presidencial de Fernando Collor, en 1992, fuese uno de esos casos. Algunos investigadores sugieren que esa limitada predisposición a participar en demostraciones

14 En contraste, los ciudadanos con menores recursos educacionales o financieros normalmente están menos predispuestos a interceder en actividades de participación política no convencional.

populares masivas se podría entender en el marco de las acentuadas carencias en que se han debatido las clases populares del país, bien como a la violencia policial en relación a los movimientos contestatarios, al gigantismo del país, y a las discriminaciones existentes entre los diferentes segmentos de la sociedad local (Avritzer, 2017).

Sea como fuere, entre 2013 y 2018, el Brasil fue envuelto por un inesperado, masivo y dramático ciclo de protestas, que incluyó en su repertorio no pocas manifestaciones, huelgas y otras demostraciones de participación no convencional. Las mismas culminaron el día 13 de marzo de 2016, con la mayor manifestación popular en la historia política del país. En ese día, más de seis millones de ciudadanos se volcaron a las calles de muchas capitales provinciales, municipales y en la propia capital federal para protestar, para exigir cambios y demostrar su capacidad de articulación.

En su celebrado y reconocido libro *El poder en movimiento,* Sidney Tarrow (1997, p. 263s) define el término "ciclo de protesta" como una:

> *Una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución.*

Aunque por razones de espacio no sea posible profundizar en los aspectos conceptuales correspondientes, no cabe duda de que la noción de ciclo de protesta es sumamente conveniente y oportuno para los fines del presente ensayo. Nótese que se trata de una secuencia de crecientes demostraciones colectivas, con alta frecuencia, intensidad y contradicción, que se derrama a través de diferentes actores sociales y que envuelve espontaneidad, creatividad, acción estratégica, repertorios y vinculaciones – incluso con actores extranjeros.[15] Salvo mejor interpretación, todo ello fue bastante evidente en buena parte del territorio brasileño, especialmente entre 2013 y 2018.

En término operativos, parece pertinente identificar en el referido ciclo de protesta al menos cuatro fases específicas: a) apertura y eclosión de las protestas (junio de 2013), b) ampliación de demandas y giro hacia la derecha (marzo-abril de 2015), c) masificación, polarización e interrupción de mandato presidencial (diciembre de 2015 a marzo de 2016), y d) declinación y transformación de las demandas (abril de 2017 a septiembre de 2018). Asimismo, actores político-sociales específicos asumieron la coordinación de las gigantescas actividades de participación política no convencional, bien como la pauta de las reivindicaciones. Entre ellos, conviene destacar a movimientos sociales – de orientación progresista, esencialista y/o culturalista –, partidos políticos, instituciones gubernamentales, fuerzas de orden y seguridad, medios de comunicación, y otras fuerzas fácticas.

15 Numerosos autores han intentado vincular el ciclo brasileño de protestas con congéneres en otros países y continentes, especialmente con los así llamados indignados y con los *occupies*.

Conviene llevar en consideración que el ciclo de protestas en cuestión surgió en un contexto bastante fluido y complejo de la sociedad brasileña. Se trataba del décimo año de gobiernos del *Partido dos Trabalhadores*-PT, iniciado con Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y entonces continuado por Dilma Rousseff (2011-2016). Durante los referidos gobiernos petistas hubo algunos importantes avances en materia de ciudadanía social y dinamismo económico. Ello se reflejó en cierta movilidad social ascendente, que resultó en una ampliación del tercer quintil de ingreso o la faja de renda C (quiere decir, de personas que cobraban de 2 a 5 salarios mínimos y con inserciones laborales relativamente precarias, especialmente para jóvenes con capital educativo intermedio) y en el surgimiento de una nueva clase media (Singer, 2013).

Durante el período de apogeo del petismo, Brasil también ganó la posibilidad de ser sede de algunos megaeventos deportivos, como la Copa del Mundo de la Fifa y los Juegos Olímpicos. Aunque elevando el prestigio internacional del país, tales eventos implicaron la construcción de una costosa – y fraudulenta – infraestructura, que contrastaba con las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población del país. Al mismo tiempo, numerosas denuncias de corrupción – entre ellos los denominados casos del *Mensalão*, del *Petrolão*, y de financiamiento ilegal de campañas – azotaron al conjunto de la clase política brasileña, y desgastaron particularmente al gobierno de Dilma Rousseff y su base de sustentación (Avritzer, 2018).

Apertura y eclosión de las protestas (junio de 2013)

El ciclo de protestas objeto del presente ensayo se inició, quizás de forma no pretenciosa, como una reivindicación de oposición al aumento del pasaje de transporte urbano de pasajeros en el municipio de São Paulo – una megalópolis de 14 millones de habitantes y corazón económico de Brasil. Como había acontecido frecuentemente en el pasado, las autoridades municipales paulistanas anunciaron un aumento en la tarifa del transporte público, justificado en criterios presupuestarios y administrativos.

Conviene tener presente que, según las leyes brasileñas, las tarifas del transporte público corresponden fundamentalmente a las autoridades municipales – y eventualmente a las autoridades provinciales o federales, sobre todo cuando se trata de redes ferroviarias y aeroportuarias. En la época de los acontecimientos, el gobierno municipal de São Paulo era encabezado por el alcalde Fernando Haddad (*Partido dos Trabalhadores*-PT), el gobierno provincial era dirigido por el gobernador Gerardo Alckmin (*Partido da Social Democracia Brasileira*-PSDB), y el gobierno federal era comandado por la presidenta Dilma Rousseff (*Partido dos Trabalhadores*-PT).

Como ya era esperado y hasta previsible, los movimientos sociales, encabezados por el así llamado *Movimento Passe Livre*-MPL – entidad que será objeto de análisis más abajo, en la sección sobre Participación en movimientos sociales – reaccionaron indignados y convocaron a manifestaciones populares a partir del día 6 de junio.

En contraste con experiencias anteriores, en esta oportunidad la ciudad de São Paulo era sede de juegos de la Copa de las Confederaciones de la Fifa. Y ese evento había generado expectativas positivas y también críticas bastante fuertes en virtud de los enormes gastos, así como de bien fundadas acusaciones de corrupción de agentes públicos y privados envueltos en la construcción de la infraestructura deportiva correspondiente a un evento de alcance global.

Sea como fuere, las manifestaciones convocadas por el MPL inicialmente atrajeron una modesta participación no convencional. Entre 6 y 13 de junio, alrededor de cuatro mil militantes y simpatizantes del MPL – en su mayoría jóvenes, estudiantes pré-universitarios, de clase media-baja, con capital educativo e ingresos intermediarios, y con inclinaciones político-ideológicas situadas a la izquierda del PT – tomaron las calles paulistanas, reivindicando específicamente la derogación del referido aumento de las tarifas de transporte urbano de pasajeros. En contraposición, la policía militar – constitucionalmente subordinada al gobernador provincial –, actuó de forma enérgica e inmediata para suprimir las manifestaciones, utilizando una violencia desmedida.

Todo ello resultó en una verdadera batalla campal el día 13 de junio. Efectivamente, la referida batalla campal entre militantes del MPL y la policía militar paulistana provocó un gran número de lesionados y detenidos, además de algunos periodistas gravemente heridos. Ahora sabemos que acabó siendo justamente este último episodio, quiere decir, el desaforado y violento intento de supresión de la participación política no convencional, lo que terminó generando una inmediata y descontrolada ebullición,

proliferación, ampliación y diversificación de los acontecimientos, que se diseminaron para otras ciudades y regiones del país – todo ello, en víspera de la inauguración de la Copa de las Confederaciones de la Fifa, acontecimiento que había atraído al país un gran número de periodistas y aficionados extranjeros.

Así las cosas, el verdadero "Junio brasileño" de 2013, con más de 2 millones de manifestantes en 100 ciudades, apareció con total capacidad y eficiencia para cuestionar no solamente la demanda focalizada en la cuestión del incremento a la tarifa del transporte público paulistano. En pocos días, las protestas, que inicialmente eran de naturaleza municipal y provincial, acabaron siendo federalizadas. La pauta de las demandas se amplió, incluyendo rápidamente el cuestionamiento de la calidad de muchos otros servicios públicos (incluyendo salud, educación, vivienda, saneamiento básico), la lucha contra la corrupción, y el cuestionamiento de la clase política, en general.

En ese contexto, el MPL, que luchaba fundamentalmente por la cuestión de la tarifa del transporte, obtuvo una importante victoria social y política, cuando el alcalde Haddad anunció, el 18 de junio, la revogación del incremento de la tarifa. Y a partir de ese momento, el MPL decidió replegar sus banderas de lucha. Tal decisión no determinó el fin del ciclo de protestas, por cuanto nuevos actores sociales, a partir de entonces de orientación conservadora, autoconvocados por las redes sociales (Internet), y representados por entidades como el *Movimento Brasil Livre*-MBL, *Vem pra Rua*-VPR o *Revoltados on Line*-ROL, asumieron la dirección general y la principal pauta de demandas.

En lo sucesivo, especialmente después del 20 de junio, fueron militantes de clase media-alta, orientación conservadora – algunos de ellos verdaderamente protofascistas –, ingresos y capital educativo superior y opositores natos al gobierno del PT, quienes pasaron dirigir las manifestaciones. Por primera vez, desde 1964, la derecha brasileña paso a reivindicar en las calles. Una derecha popular, vociferante, oportunista y desinhibida acabó desplazando al MPL y otros movimientos sociales de izquierda y de centro del espacio público y de la principal arena de disputas político-ideológicas tanto en el escenario local y provincial, como en el federal – lo que implicaba un cuestionamiento extraparlamentario de la legitimidad del gobierno y del proyecto petista. Todo ello con importantes repercusiones desde la perspectiva de la calidad de la democracia imperante en el país (Mendonça, 2018; Pinto, 2017).

Ampliación de demandas y giro hacia la derecha (marzo-abril de 2015)

El Junio brasileño de 2013 provocó un gran desdoblamiento político, social y cultural, que hizo eco en los meses subsiguientes en prácticamente todo el país. Como mencionado anteriormente, las actividades de participación política no convencional comenzaron impulsadas por un movimiento social específico – el MPL, de orientación progresista y localizado a la izquierda comunitarista – y con una demanda definida, delimitada y focalizada: derogar un aumento a la tarifa de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de São Paulo, entonces gobernada por Fernando Haddad (PT).

Esa reivindicación fue atendida por las autoridades municipales paulistas. Configurando una importante victoria sociopolítica para el MPL (Santana y Silva, 2013). Con todo, ahora sabemos que ello no supuso más que el inicio del ciclo de protestas. Posiblemente en función de tensiones y expectativas reprimidas durante muchos años, nuevos actores sociales, de orientación patriótica, derechista y esencialista, autoconvocados por las redes sociales, se alzaron para "tomar el cielo por asalto." Gradualmente, un escenario más heterogéneo, complejo y perturbador tomó forma en los meses subsecuentes, hasta la época de las elecciones generales brasileñas, en octubre de 2014, en las que Dilma Rousseff (PT) acabó siendo reelecta, por un estrecho margen.

Esa cuarta victoria petista consecutiva en elecciones presidenciales contrarió mucho a la militancia y a los ciudadanos-electores de centro-derecha, que tenían la expectativa de derrotar en las urnas a la candidatura de Dilma Rousseff, en octubre de 2014. El propio candidato derrotado Aecio Neves (PSDB) contribuyó a insuflar los ánimos y los rencores poselectorales de buena parte de la sociedad brasileña, al cuestionar públicamente la credibilidad, transparencia e imparcialidad del proceso electoral – cuestionamientos que acabaron siendo puramente ideológicos y sectarios (Avritzer, 2018; Vidigal y Borges, 2019). De ahí que la continuación del ciclo de protestas iniciara una nueva fase tres meses después del acto de toma de posesión del segundo mandato de Dilma Rousseff (PT). En esta segunda fase del ciclo de protestas un segmento muy significativo y virtualmente mayoritario de los ciudadanos eran fundamentalmente militantes y simpatizantes de los partidos derrotados en los anteriores procesos electorales federales brasileños.

Alonso y Mische (2017) ponderan que el perfil de los manifestantes que pasaron a reivindicar la destitución de Dilma Rousseff en marzo y abril de 2015 – quiere decir, apenas tres meses después del inicio del segundo mandato de la referida presidenta – era esencialmente diferente de los ciudadanos que enfrentaron a la policía militar paulistana por la derogación del aumento a la tarifa de transporte de pasajeros. En efecto, hubo un gradual desplazamiento de un manifestante joven-trabajador, de clase media-baja, y de inserciones laborales relativamente precarias, para un manifestante de clase media-alta, de ingresos más elevados y de una concepción político-ideológica localizada más hacia la derecha del espectro – quiere decir, con una marcada identidad partidaria inversa o contraria al PT o simplemente antipetista. Ello resultó en reivindicaciones muy próximas de la desobediencia civil y en favor de la derrocada de la presidenta Dilma Rousseff y del proyecto político-social esencialmente reformista impulsado por el PT, desde 2003.

En esas circunstancias, el 2015 fue un año sumamente complejo para el PT. También fue un año muy activo en términos de participación política no convencional, que es lo que interesa para los fines del presente estudio. El cuarto gobierno del PT y segundo mandato de Dilma Rousseff tuvo que enfrentar al menos 5 grandes movilizaciones populares, principalmente durante los meses de marzo y abril. Vestidos de verde y amarillo, colores de la camisa de la selección de futbol y de la bandera brasileña, los manifestantes en cuestión reivindicaron una profunda reforma del Estado, mejores servicios públicos, la renovación de la clase política, la lucha contra la corrupción electoral y la destitución de la presidenta

Rousseff – por considerar, equivocadamente, que el PT era el epicentro de la crisis de representación y del sistema político brasileño.

Para analistas más críticos, las manifestaciones de esta segunda fase del ciclo de protestas eran esencialmente oportunistas, sectarias, manipuladas y de inspiración política adversa al gobierno democráticamente electo en octubre de 2014. Ello configuraría un impacto negativo de la participación política no convencional sobre la calidad de la democracia existente en el país. Sea como fuere, reforzados por una tendenciosa espectacularización de la lucha contra la corrupción – sobre todo hacia objetivos relacionados directa e indirectamente al gobierno petista –, bien como por el gradual resquebrajamiento de la alianza de partidos que sustentaba al gobierno – principalmente de un ala disidente del hasta el momento aliado *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*-PMDB, comandada por el vicepresidente de la República Michel Temer y por entonces presidente de la cámara baja Eduardo Cunha –, y por la fuerte crisis macroeconómica que se abatió en el país, el gobierno Dilma Rousseff sufrió un grave deterioro, aislamiento y debilitamiento (Solano, 2016).

Inversamente, para los movimientos sociales contestatarios – particularmente para el MBL, VPR y ROL, citados anteriormente – el año de 2015 fue de crecimiento exponencial. Efectivamente, desde el período inmediatamente anterior al golpe militar de 1964, la derecha brasileña no se había manifestado tan categóricamente en actividades de participación política no convencional. Resumidamente, los

movimientos sociales de derecha exigían conservadurismo social, neoliberalismo económico y antipetismo político-ideológico. Ello repercutió, incluso, en el surgimiento de una nueva generación de líderes sociales y políticos de centro-derecha y de extrema-derecha, entre ellos Rogério Chequer (VPR), Fernando Holiday (MBL), Kim Kataguiri (MBL), Beatriz Kicis (ROL), Joice Hasselmann, e Marcello Cristiano Reis (ROL). A ellos se aproximaron políticos e intelectuales más experimentados y tradicionales de la derecha local, como Jair Bolsonaro, Marco Antônio Feliciano, Rodrigo Constantino dos Santos, Raquel Sheherazade Barbosa, José Reinaldo de Azevedo, Felipe Moura Brasil, y Olavo de Carvalho (Messenberg, 2017).

Masificación, polarización e interrupción de mandato presidencial (diciembre de 2015 a marzo de 2016)

El 13 de marzo de 2016 ocurrió la que es considerada como la mayor manifestación política en la historia de Brasil. Alrededor de 7 millones de ciudadanos brasileños participaron de esa acción de participación política no convencional, que aconteció simultáneamente en todas las capitales provinciales y en numerosas ciudades del interior del país. La principal reivindicación de los manifestantes era apoyar un proceso de impedimento presidencial de Dilma Rousseff, acusada por delitos de naturaleza administrativa. *Ex post facto,* ahora se sabe que dichas acusaciones fueron poco menos que falsos pretextos – en el marco de una conspiración política de largo alcance – para conseguir la irregular interrupción de un mandato conquistado en las urnas (Breda, 2016;

Domínguez, 2017). Para los fines del presente artículo, conviene registrar que, al menos en esta tercera fase del ciclo de protestas 2013-2018, las actividades de participación política no convencional acabaron siendo divergentes con los esfuerzos de construir una democracia de alta y creciente calidad en Brasil (Latinobarómetro, 2018).

Según una investigación de opinión pública realizada en los días subsiguientes a la jornada de 13 de marzo de 2016, más de 97% de los entrevistados en todo el país tuvieron noticias e informaciones de la manifestación (DataSenado, 2016). Asimismo, 19% de los entrevistados afirmaron que ellos mismos habían participado en la referida manifestación, ya que la misma fue realizada simultáneamente en casi todas las capitales provinciales y en muchas sedes municipales del país. La misma fuente sugiere que el perfil de los manifestantes ha sido multifacético. Destacase un ligero predominio masculino (56%), la gran afluencia de jóvenes y adultos-jóvenes (48% con edades entre 16 y 39 años de edad), personas de media y alta escolaridad (93% con educación media y superior completa), e ingresos medios y altos. Esto último reafirma una cierta hegemonía de las clases medias y altas de la sociedad en las protestas realizadas desde 2015. Según esa investigación de opinión pública, las principales motivaciones de la manifestación de 13 de marzo de 2016 incluían fundamentalmente dos asuntos: Protestar contra la corrupción (59%) y Apoyar el proceso de impedimento presidencial de Dilma Rousseff (34%); en tercer lugar se afirmó la necesidad de Protestar contra la situación económica del Brasil (6%) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1:

Brasil, 2016 Perfil y motivaciones de los manifestantes del día 13 de marzo de 2016

Porcentajes

	Total	Edad/Años				
		De 16 a 29	De 30 a 39	De 40 a 49	De 50 a 59	60 o más
Protestar contra la corrupción	59	55	65	61	53	59
Apoyar el proceso de impedimento presidencial	34	39	27	33	47	29
Protestar contra la situación económica del Brasil	6	6	6	3	0	12
Otro motivo	0	0	0	0	0	0
No Sabe/No responde	1	0	2	3	0	0
Total	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	145	36	34	30	20	26
Número de respuestas	144	36	34	29	20	25

Fuente: DataSenado (2016, p. 11).

Otro dato particularmente relevante y significativo del documento en aprecio para los fines del presente estudio sugiere que, para la mayoría de los entrevistados (80%), las manifestaciones de la época ayudaban a mejorar el país. En consecuencia, muchos de los entrevistados expresaron su disposición a continuar participando de estas demostraciones

populares, caso fuere necesario – manifestaciones que, dicho sea de paso, continuaron siendo realizadas en los meses subsiguientes, aunque con una tendencia decreciente en términos de participantes y de distribución a lo largo del territorio nacional.

Aunque una evaluación exhaustiva del impacto y de los desdoblamientos de estas dramáticas demostraciones de participación no convencional ciertamente acabaría excediendo los límites del presente estudio, parece pertinente y apropiado destacar que las manifestaciones en esta tercera fase del ciclo de protestas fueron significativas. Además, desde la perspectiva de muchos de los manifestantes que apoyaron el proceso de impedimento presidencial, sus esfuerzos acabaron siendo coronados con éxito, en agosto de 2016, con la destitución final y definitiva del mandato de Dilma Rousseff y la asunción del vicepresidente Michel Temer, quien debió completar el período presidencial 2015-2018.

Con todo, las mismas actividades de participación política no convencional no han estado exentas de controversias, sobre todo por sus motivaciones directas e indirectas. De un lado, no cabe duda de que la lucha contra la corrupción política en el Brasil es necesaria, urgente y deseable. Vale tener presente que a lo largo de las últimas dos décadas no pocos escándalos de corrupción política han manchado la honra y la dignidad de la República y de la ciudadanía.

Entretanto, el apoyo de un considerable segmento de la sociedad brasileña – particularmente de ciudadanos provenientes de estratos medios y altos – a manifestaciones que reivindicaban el impedimento presidencial de Rousseff puede haber terminado lesionando gravemente otras dimensiones de la calidad de la democracia. Y es que, salvo mejor interpretación,

el proceso de impedimento presidencial de Rousseff no fue esencialmente republicano, dignificante o transcendente (Domínguez, 2017). En ese sentido, no pocos autores alertaron que la manipulación de la participación en dichas manifestaciones podría agudizar las contradicciones entre las fuerzas políticas en confrontación, favoreciendo, como finalmente aconteció, a las elites políticas derrotadas en las cuatro anteriores elecciones presidenciales y a poco leales ex aliados de la coligación triunfante en 2010 y 2014.

Declinación y transformación de las demandas (abril de 2017 a septiembre de 2018)

El gobierno de Michel Temer (PMDB) fue turbulento, polarizado e impopular. Desde la perspectiva de las actividades de participación política no convencional y de calidad de la democracia, que son las variables que interesan para los fines del presente estudio, dicho gobierno coincidió con la cuarta fase del ciclo de protestas, caracterizado por una gradual desmovilización social, con una transformación de los actores colectivos y con una reinstitucionalización de las demandas y preferencias políticas. El gobierno de Temer también coincidió con una dramática caída de los índices de apoyo popular al régimen democrático y consecuente impacto negativo en la calidad de la democracia existe (Latinobarómetro, 2018).

En relación a lo primero, parece pertinente ponderar que después de la masiva manifestación del 13 de marzo de 2016, la ciudadanía brasileña inició un gradual repliegue del espacio público y de las calles. La destitución de Dilma Rousseff pareció atender a las reivindicaciones más conocidas de los manifestantes antipetistas. Mismo reconociendo que Temer

adoleciese de sospechas y acusaciones de corrupción mucho más firmes y evidentes que su antecesora – y que fueron objeto de al menos dos pedidos de impedimento presidencial, que acabaron siendo negados en el parlamento por su base de sustentación político-partidaria de centro-derecha –, un cierto cansancio y hastío pareció apoderarse de las fuerzas y movimientos sociales que asumieron el control y la dirección de las actividades de participación política no convencional después del Junio brasileño de 2013. Paralelamente, solo de manera parcial los movimientos sociales de centro-izquierda más tradicionales pudieron reasumir un papel protagónico en las luchas por el cambio social. Esto último directamente vinculado a las graves acusaciones de corrupción contra altos personeros del período de Lula y Dilma, entre 2003 y 2016.

Al respecto, en julio de 2016, en una entrevista periodística, el conocido analista político Leonardo Avritzer ponderó lo siguiente:

> *Hay un problema fuerte de legitimidad [en la irregular interrupción del mandato de Dilma Rousseff], pero, en este momento, hay también una fatiga generalizada [en la sociedad brasileña]. No es que las personas estén considerando a Temer una buena solución, no es eso y las propias investigaciones de opinión pública muestran eso, pero creo que la sociedad está cansada de movilizarse [Oliveira, 2016, p.5]*

Sea como fuere, durante el interludio de Temer hubo al menos dos importantes acciones de participación política no convencional que merecen ser registradas: una huelga general (28 de abril de 2017) y el resurgimiento de un movimiento feminista activo y propositivo.

Con relación a la huelga general, conviene destacar inicialmente que este tipo de acciones si forman parte del repertorio de participación política no convencional. Siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, aquí se entiende por huelga "una interrupción temporal del trabajo efectuada intencionalmente por un grupo de trabajadores con objeto de imponer una reivindicación o rechazar una exigencia o expresar una queja" (Dieese, 2018).

En efecto, tradicionalmente las huelgas comandadas por asociaciones sindicales fueron entendidas como movilizaciones sociales y políticas que pretendían incidir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. Y en el caso que nos ocupa no fue diferente. En la época de los acontecimientos, el gobierno de Temer impuso un giro hacia la derecha en la política económica y social. Ello incluía una reforma laboral orientada a flexibilizar las leyes, derechos y obligaciones, con el propósito de dinamizar el mercado de trabajo, en un momento de alto desempleo y virtual estagnación económica.

La referida flexibilización de las leyes y derechos laboristas fue prontamente denunciada por las organizaciones sindicales brasileñas. Mismo que existía una considerable fragmentación en el sindicalismo brasileño, el plan laboral presentado por el gobierno de Temer fue considerado como una amenaza para el conjunto de los trabajadores, especialmente para los trabajadores sindicalizados y del sector formal de la economía. Así las cosas, en abril de 2017, una huelga de veinte y cuatro horas fue convocada por todas las principales centrales sindicales del país – que aglutinan unos 20 millones de trabajadores (Oliveira, 2017).

La huelga general de abril de 2017 alcanzó considerable relevancia nacional – algo bastante difícil de acontecer en un país continental como el Brasil. Numerosos sindicatos en diferentes ramos de la economía adhirieron – entre otros: bancarios, petroleros, docentes, sanitaristas, transportistas, comerciantes, metalúrgicos, textiles, y culturales. De ello resultaron, también, acciones de participación política no convencional como concentraciones, bloqueo de carreteras, marchas, plantones, y publicación de anuncios en vías públicas. Vale agregar que la huelga general también conmemoró el centenario del primer movimiento de ese género en la historia brasileña.

En un contexto de inflexión conservadora predominante en las movilizaciones populares brasileñas desde 2015, la realización de una huelga general con masiva participación sindical demostró una reacción de las fuerzas políticas y sociales progresistas – aunque no fuesen necesariamente petistas. Se trató de una reacción de resistencia activa y de un retorno a las calles. Todo ello en medio a una simbología bastante importante para los sindicatos, para los trabajadores, y para la calidad de la democracia, en general.[16]

Algo semejante se puede afirmar de la masiva manifestación de mujeres – en su mayoría feministas – realizada el día 29 de septiembre de 2018. Congregadas a partir de las redes sociales, y especialmente entorno del agrupamiento #EleNão (Internet), millones de mujeres se manifestaron

16 Conviene agregar que la huelga general del 27 de abril fue la más importante, pero no la única de 2017. Según el Sag-Dieese, en 2017, fueron registradas 1.566 huelgas, que totalizaron 94.066 horas de protestas laborales, especialmente en la esfera pública (814 paralizaciones) y en la esfera privada (746 paralizaciones registradas) (Dieese, 2018).

públicamente contra el entonces candidato presidencial Jair Bolsonaro y en defensa de la democracia. Acontece que para muchísimas ciudadanas-electoras brasileñas, la candidatura de Bolsonaro, un tradicional político de extrema-derecha, que ganó aún mayor notoriedad en el marco de las movilizaciones antipetistas de 2015 y 2016, era un peligro y una afronta, especialmente en lo concerniente a la defensa de las políticas de promoción de igualdad de género, de derechos reproductivos y de emancipación femenina (Rosi, Días y Gragnani, 2018).

Así las cosas, millones de mujeres, bien como muchísimos representantes de minorías de orientación sexual, religiosa o social, se manifestaron en 100 ciudades del país y en el exterior. Aunque fuese realizada en el contexto de una campaña electoral extremadamente polarizada, la participación no convencional en la referida jornada fue elevada y significativa. Ello derivó en una popularización del feminismo brasileño, bien como en una reivindicación de la democracia y de los derechos humanos. Por tanto, esta magnífica demostración de fuerza sociopolítica ha abierto una trayectoria específica de resistencia y reivindicación que ciertamente continuará fructificando en el futuro.

Ahora se sabe que las dos últimas acciones de participación política no convencional mencionadas en esta cuarta fase del ciclo de protestas 2013-2018 no lograron confirmar sus objetivos declarados; quiere decir, evitar la aprobación de las reformas laborales, de un lado, y la elección de Bolsonaro, de otro. Sea como fuere, los analistas de la participación política recomiendan concentrar los esfuerzos analíticos en los actos por si propios, y solo en un segundo plano en lo concerniente a sus resultados alcanzados o esperados. Entiéndese que la participación política no

convencional tiene un valor intrínseco por el solo hecho de implicar una predisposición a aceptar los costos – que por veces son bastante elevados – de incidir en el devenir político-social de un Estado, particularmente cuando se trata de un Estado democrático.

Actividades de protesta semi-legal e ilegal

La participación no convencional usualmente emerge espontáneamente y desde abajo – quiere decir, desde los sectores subalternos de la sociedad. Normalmente, la misma carece de vínculos con los gobernantes, quienes frecuentemente la observan con mucha suspicacia. Muchas veces las acciones político-sociales no convencionales son resultado de la insatisfacción persistente ante insoportables injusticias socioeconómicas, ambientales, culturales o civilizacionales. Ello puede acabar expresándose mediante huelgas, manifestaciones, protestas, disturbios, ocupaciones, rebeliones, desobediencia civil y, en casos extremos, hasta en conflictos más o menos violentos. Generalmente estas demostraciones político-sociales no son bien recibidas por las autoridades, sobre todo cuando son realizadas por medios violentos, lo que puede acabar resultando en algún tipo de represión estatal y el (re)inicio de un ciclo de violencia, sea en regímenes democráticos o en regímenes autoritarios.

Desde la perspectiva de los estudios de la calidad de la democracia es pertinente reflexionar sobre las demostraciones no convencionales más radicales y/o violentas. El tema es polémico y complejo. De un lado, los así llamados teóricos de la democracia radical – entre ellos Chantal Mouffe, Slavoj Zizek, Atilio Boron y Will Kymlicka – expresan una persistente

preocupación con las promesas no cumplidas de las democracias existentes en relación a los sectores más humildes y excluidos de la sociedad. Ellos exigen de las autoridades estatales una incorporación efectiva de las demandas de los ciudadanos más vulnerables, la inclusión de la diferencia, la cohesión social y la acomodación cultural. Cuando estas reivindicaciones son desdeñadas por las autoridades, la acción directa – que eventualmente puede incluir presión y algún tipo de violencia – se tornaría, en esta perspectiva, posiblemente necesaria o comprensible para defender a las víctimas, para visibilizar las reivindicaciones y para abrir un diálogo efectivo y constructivo con autoridades muchas veces recalcitrantes – ese es el caso, por ejemplo, de los llamados *Black Bloc*, surgidos en Europa Occidental en la década de 1980, y que recientemente han aparecido en los Estados Unidos, en Brasil, y en otros países americanos.

Barnes *et al.* (1979) pondera que las actividades de protesta violenta en regímenes de orientación democrática también deberían ser consideradas como acciones de participación política; ello con el propósito de mejorar la capacidad de análisis interpretativo sobre las complejas sociedades contemporáneas. Argumentase que la participación convencional (electoral y cívica), aunque moralmente deseable, no es la única forma posible de expresar las preferencias o promover los intereses político-sociales. Además, no satisfechos o conformados con la posibilidad de reaccionar delante de las injusticias sociales, políticas, culturales o económicas, el activismo político efectivamente forma parte del repertorio normal de muchos actores y movimientos sociales, incluyendo ecologistas, feministas, sindicalistas, entre otros. Así las cosas, la participación política no convencional puede

ser entendida como un medio legítimo, constitucional y republicano para expresar intereses o preferencias.

Luis Felipe Miguel (2015) agrega que la violencia – entendida como "constreñimiento físico ejercido con la intención de someter un agente a la voluntad de otro" – forma parte de la política, en general, y de la política en regímenes democráticos, también. Este autor alerta contra el intento de desdeñar o ignorar la violencia – principalmente la violencia estructural – que persiste, especialmente en sociedades tan desiguales y excluyentes como las latinoamericanas. Incluso en regímenes formalmente democráticos, la violencia continúa siendo capaz de influenciar la interacción entre sociedad y Estado. El autor cuestiona mucho el proceso de camuflaje o invisibilización de la violencia estructural y de la dominación/explotación social. En ese contexto, un estilo más enérgico y radical de participación política no convencional – lo que incluye acción directa, autodefensa y resistencia – podría ser ineludible, todo ello en aras de construir una democracia más cohesionada, eficiente y solidaria. Por tanto, no se debería descartar la presión extrainstitucional, ya que, a veces, la misma puede tener consecuencias positivas, constructivas y consecuentes sobre las instituciones actualmente existentes y sobre el régimen democrático, en general.

En contraste, otros autores e investigadores de la calidad de la democracia sugieren que tales acciones directas o radicales no deberían ser estimuladas o favorecidas. El propio Morlino (2016, p. 33) pondera al respecto lo siguiente:

> *Aunque es evidente que un análisis de la participación debería también detectar estas acciones, hay que considerar en qué medida la participación violenta y radicalizada es contraria*

> *a la ley y contemplar reacciones de distinta índole. Es decir, tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener.*

Este asunto viene a colación porque, si bien no hubo durante el ciclo de protestas 2013-2018 casos de fatalidad o de violencia política extrema contra los manifestantes y otros participantes de las acciones –que resultasen, por ejemplo, en tortura, mutilación física o tratamiento degradante –, si fue posible constatar episodios de acción directa. Tales acciones directas fueron ejecutadas principalmente por parte de los militantes y simpatizantes del así llamado Black Bloc.

En efecto, reconociendo que las movilizaciones político-sociales del ciclo de protestas fueron gigantescas y simultáneas en las más diversas ciudades y provincias del inmenso país, los episodios de violencia abierta y generalizada fueron relativamente pocos y aislados – conviene adelantar que lo concerniente al tópico de la violencia policial será abordado más abajo, en el acápite sobre Supresión de la participación no convencional. Curiosamente, hubo hasta episodios de gran confraternización entre manifestantes – especialmente de manifestantes verde-amarillos, patriotas, derechistas o antipetistas – y ciertos policías en servicio.

Con todo, durante las manifestaciones convocadas por movimientos sociales de izquierda y de centro, incluyendo las manifestaciones convocadas por el MPL, en junio de 2013, la incorporación de militantes

del Black Bloc se erigió en asunto de interés y de debate societal, por sus implicaciones en lo concerniente a las Actividades de protesta semi-legal e ilegal, en particular, y a la correlación entre violencia y política en regímenes democráticos, en general.

En tal sentido, la irrupción del Black Bloc en el espacio público merece un breve análisis interpretativo. De partida, parece necesario puntualizar que el referido agrupamiento civil no fue el único en utilizar la violencia física. Grupúsculos de extrema-derecha y orientación protofascista y paramilitar también aparecieron en más de una ocasión para agredir y amedrentar a militantes de izquierda. Sea como fuere, acabaron siendo las acciones coordinadas del Black Bloc las que llamaron más poderosamente la atención de los medios de comunicación, de la sociedad y de las autoridades.

Pablo Ortellado (2014) sugiere que el fenómeno del Black Bloc se caracteriza fundamentalmente por su estrategia de autodefensa, con orientación mediática, auto-expresiva y en la búsqueda de explorar la intersección de lo político con lo estético. Ello incluye utilizar la fuerza y la violencia contra el patrimonio corporativo y contra símbolos del capitalismo global, particularmente contra bancos, corporaciones transnacionales, y determinadas instituciones político-administrativas.

Al respecto, durante una entrevista con un supuesto militante del Black Bloc, publicada en agosto de 2013, quiere decir, pocas semanas después de las manifestaciones del Junio brasileño, se habría afirmado lo siguiente – transcrito por extenso debido a la considerable relevancia de las declaraciones para los fines del presente ensayo:

Revista Carta Capital [entrevistador]: ¿Por qué decidió ir a las protestas y hacer parte del Black Bloc?

Roberto [informante]: Decidí ir porque considero a la acción directa una estrategia tan importante como la no directa. Nuestra sociedad vive permeada por símbolos, y saber usarlos es esencial en cualquier demanda, sea ella política o cultural. Participar de un Black Bloc es hacer uso de esos símbolos para quebrar preconceptos y condicionamientos. No solo del objetivo atacado, como hasta de la propia idea de vandalismo.

La sociedad tiende a consideración la "depredación" como algo "errado" por naturaleza. Pero si nosotros sabemos y admitimos que los objetivos atacados, en su mayoría agencias bancarias hasta el momento, no fueron realmente perjudicados – o sea, los daños financieros son irrisorios – ¿cuál es el real daño de una estrategia de Black Bloc? ¿Por qué debería ser considerada errada a priori?

No hay violencia en el Black Bloc. Hay performance.

[…] Observe, la estrategia del Black Bloc es una estrategia performativa antes que todo. Y con alto valor simbólico. No se trata de depredar por el simple placer o alegría de quebrar o pichar [rayar] cosas. Se trata de atacar el símbolo que existe representado en aquel local u objeto físico. La formación política [de orientación anarquista] ayuda a pensar cuales son los objetivos que vale la pena y cuales son los que se tornarían puro ataque gratuito.

CC: La prensa viene intentando hacer una diferenciación entre manifestantes pacíficos y violentos. ¿Qué le parece ese intento de dividir en dos categorías a los que están en las protestas?

Roberto: Me parece ridículo. Primero porque esa diferenciación no es fija. Existen manifestantes, muchos de hecho, que transitan entre los llamados "pacíficos" y los "violentos" dependiendo de las estrategias, del acto, del grupo de afinidad y de la situación. Usar de acciones directas no es una invalidación de otras estrategias. Todas son válidas, y es esa multiplicidad que nos confiere fortaleza.

Y segundo por la noción de "Violencia" es completamente deturpada. Las acciones de vandalismo y depredación no pueden ser consideradas violentas simplemente porque no son ataques contra personas, sino contra cosas. La palabra "violencia" carga una ideología de discurso preconceptuosa e irracional y es usada para descalificar a las acciones directas a priori.

CC: Los movimientos sociales y partidos de izquierda acostumbran intentar el diálogo por vías institucionales. ¿La acción directa en las calles puede traer más cambios que esos procesos? ¿Por qué?

Roberto: Las acciones directas no invalidan el diálogo por vías institucionales. Cuando atacamos una agencia bancaria, por ejemplo, no somos locos o ingenuos de pensar que estamos ayudando a quebrar un banco. Sin embargo nosotros estamos si ayudando a tornar evidente el clima de inestabilidad política y la insalubridad de nuestra sociedad capitalista.

Las tácticas del Black Bloc son una demostración del poder que ya existe en las manos de la población, y ese poder es normalmente desconsiderado por la simple existencia de las llamadas "vías institucionales". Cuando actuamos con acción directa, queremos también llamar atención a eso, a esa multiplicidad de caminos para atender las reivindicaciones sociales y la ineficiencia de utilizarse apenas uno, especialmente uno que es viciado por el propio sistema en el cual está inserto. Queremos demostrar que política también se hace con las propias manos.

No queremos afirmar que las acciones directas en las calles pueden traer más cambios que esos procesos, sino que las acciones directas en las calles pueden traer cambios a esos procesos. Es más presión, más autonomía.

CC: ¿Cuáles tú crees que deben ser los objetivos de las acciones directas y por qué?

Roberto: Bancos y otras instituciones financieras por simbolizar el capital; algunas sedes administrativas del poder público, por simbolizar al Estado; algunos monumentos públicos (la idolatría de los bandeirantes [antiguos colonizadores portugueses] es fascismo histórico y valorización del genocidio, por ejemplo); relojes públicos (son soportes para la publicidad y simbolizan la esclavitud en relación al tiempo); concesionarias, por incentivar nuestro modelo fracasado de transporte y de vida en sociedad.

Salvo mejor interpretación, la argumentación del informante citado por la revista Carta Capital parece irreprochable, especialmente desde la perspectiva de

las acciones de participación política no convencional y calidad de la democracia, que es lo que interesa para los fines del presente estudio. Sin embargo, es bastante obvio y evidente que dicha percepción nunca sería compartida por los líderes corporativos objeto de la mencionada acción directa – en función de posible depredación del patrimonio privado. Una visión semejante seguramente era compartida por las autoridades políticas, del orden y de la seguridad pública, para quienes las estrategias del Black Bloc constituían simplemente vandalismo, anarquismo y delincuencia común.

En tal sentido, las tácticas semi-legales e ilegales de participación no convencional impulsadas por el Black Bloc, en particular, acabaron siendo objeto de judicialización (Borges, 2017). Específicamente, autoridades provinciales determinaron la prohibición del uso de máscaras en manifestaciones en espacios públicos, evidentemente con el propósito de desvelar las identidades de militantes y simpatizantes del agrupamiento en cuestión, cuya vestimenta normalmente acostumbra a cubrir, esconder y proteger todo el cuerpo.

Vale agregar que dicha norma legal acabó siendo poco efectiva después de las manifestaciones de Junio de 2013, ya que la mayoría de las subsecuentes acciones de participación política no convencional fueron fundamentalmente pacíficas – con excepción parcial de acontecimientos en vuelta de la huelga general, en abril de 2017. Y gradualmente el Black Bloc pasó a actuar en favor de otras causas sociopolíticas menos conocidas, como por ejemplo el rescate de animales que estaban siendo objeto de experimentos por la industria farmacéutica.

Participación en movimientos sociales

Desde la perspectiva de los estudios sobre participación política no convencional y de la calidad de la democracia, no cabe duda de que el ciclo de protestas 2013-2018 fue muy activo e intenso en lo concerniente a las acciones de los movimientos sociales. Tal es el caso, para citar algunos bastante significativos, del *Movimento Passe Livre*-MPL, del *Movimento Brasil Livre*-MBL o de las centrales sindicales que convocaron a la huelga general de abril de 2017. En tal sentido, concordamos con María da Gloria Gohn (2011, p. 335s), en el sentido de que un movimiento social puede ser definido en los siguientes términos:

> *Acciones sociales colectivas de carácter sociopolítico y cultural que viabilizan formas distintas para que la población se organice y exprese sus demandas. En la acción concreta, esas formas adoptan diferentes estrategias que varían de simple denuncia, pasando por la presión directa (movilizaciones, marchas, concentraciones, plantones, disturbios al orden constituido, actos de desobediencia civil, negociaciones etcétera) hasta las presiones indirectas. En la actualidad, los principales movimientos sociales actúan por medio de las redes sociales, locales, regionales, nacionales e internacionales o transnacionales, y utilizan mucho a los nuevos medios de comunicación e información como Internet. Por ello, ejercitan lo que [Jürgen] Habermas denominó de la acción comunicativa. La creación y el desarrollo de nuevos saberes, en la actualidad, son también productos de esa comunicabilidad.*

Asimismo, Gohn (2011) consideraba, dos años antes del Junio brasileño, que uno de los 13 ejes fundamentales de actuación de los movimientos sociales brasileños era, precisamente, aquellos vinculados a la "cuestión urbana, por la inclusión social y por la habitabilidad en la ciudad." Esto nos trae de nuevo a la tradicional lucha del *Movimento Passe Livre-MPL.* Por tanto, para los fines del presente ensayo, parece apropiado insistir en que los movimientos sociales se erigen en acciones colectivas de grupos organizados que buscan alcanzar cambios o mudanzas sociales. Tales cambios o mudanzas sociales son conquistadas por la vía de canales políticos institucionales y también mediante acciones de participación política no convencional. Todo ello en el marco de un contexto específico y determinado. Hacen parte de los movimientos sociales: los sindicatos, los movimientos populares, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ambientalistas, de derechos humanos, estudiantiles, profesionales, entre otros.

En un trabajo posterior, Gohn (2014), quien, dicho sea de paso, es considerada como una de las más importantes especialistas sobre teoría y práctica de los movimientos sociales en Brasil, reflexionó sobre los desdoblamientos de las manifestaciones de Junio de 2013 – quiere decir, de los acontecimientos que marcaron el inicio del ciclo de protestas en referencia. De partida, la doctora Gohn (2014, p. 432) pondera que "Lo que les motiva [a los jóvenes paulistanos] es un sentimiento de descontento, desencanto e indignación contra la coyuntura ético-política de dirigentes y representantes civiles electos en las estructuras del poder estatal, así como las prioridades en las obras y acciones seleccionadas y sus efectos en la sociedad." En lo concerniente a las correlaciones entre

participación política no convencional, manifestaciones y democracia, asunto sumamente importante para los fines del presente ensayo, Gohn (2014, p. 435s) sugiere enfática y categóricamente lo siguiente:

> *Una de las cuestiones profundas que está en causa en las manifestaciones de Junio [de 2013] es la discusión de la democracia. Ese contexto denota que la democracia representativa está en crisis, y la democracia directa es un ideal viable apenas en pequeños grupos o comunidades. La democracia deliberativa podría unir a las dos anteriores, pero aún es un modelo frágil, que padece de encadenamientos clientelistas en los pocos casos en que ocurre. Pero, a pesar de estar en crisis, hay cierto consenso de que ella es necesaria. Siendo así, se pueden buscar, en las actuales manifestaciones, los indicios de nuevas formas de organización política, en los marcos de una nueva forma – la democracia analógica, aquella que intenta dialogar con la generación digital, que podrá combinar la democracia representativa con la democracia directa vía on line. Los nuevos movimientos sociales de los jóvenes son movimientos sociales y solo podrán ser considerados como en transición para movimientos políticos desde que se entienda a la política de forma diferente de la actualidad. La política como arte de construcción del bien común. El movimiento [esto es, el MPL] expresa una profunda falta de confianza en toda forma de política y en la categoría de los políticos. Por eso, su mensaje fue respondido por millares que se unieron a ellos, yendo a las calles. Ellos quieren otro país, donde la ética y la política anden juntas. Quieren una revolución*

> *en la forma de operar la política, y no una reforma o remedo en lo que existe. No confían en la política actual y ni en los políticos. Niegan la política actual, y eso es una forma de proponer otra cosa. Tomando como ejemplo al MPL, que se declara apartidista, pero no antipartidista, ellos quieren renovar la política y el tipo de partidos y políticos. […] No se sienten representados en el cuadro político institucional existente. Ellos no tienen canales de expresión. Con eso, se detecta también una crisis de representación social de esos grupos y una crisis de legitimidad de las instituciones públicas [Gohn, 2014, p. 435s].*

En efecto, las manifestaciones de junio de 2013, convocadas por el MPL tenían un fuerte componente de jóvenes de clase media-baja, desilusionada con el conjunto de la clase política brasileña – en tal sentido, ello recuerda un poco al "¡Qué se vayan todos!", de las manifestaciones populares argentinas en diciembre de 2001. Asimismo, parece importante tener presente que en su página de Facebook el MPL se auto-identificaba como un "Movimiento social autónomo, horizontal, independiente y apartidista que lucha por un transporte público gratuito y de calidad, sin catracas y sin tarifa."

Fundado en 2005, y aún vigente en la actualidad, el MPL está presente en las principales ciudades brasileñas y, como mencionado en la cita anterior, focaliza su interés en el control de las tarifas del transporte público de pasajeros y reivindicaciones conexas de naturaleza urbanística. De ahí que la mayoría de sus adherentes históricos fuesen, como mencionado, originarios de sectores populares urbanos – especialmente de jóvenes universitarios procedentes de barrios en desarrollo y considerable enraizamiento

societal. El asunto es importante porque durante mucho tiempo tanto la escolaridad como el ingreso habían sido factores que inhibían bastante la participación política no convencional de estos estratos sociales.

Según sus dirigentes en la época de las manifestaciones de Junio de 2013 – entre ellos Lucas Monteiro de Oliveira, Nina Campello, Matheus Nordon Pires y Nayara Vivian –, los objetivos fundamentales de la lucha eran, efectivamente, en el campo social – derecho a la ciudad –, sin mayores pretensiones políticas ulteriores. [17] Además, en el espectro político-ideológico se posicionaban más próximos del comunitarismo, del igualitarismo y del anarquismo, en comparación con otras ideologías típicas de izquierda como el socialismo, el comunismo o el trotskismo. Esto último es importante porque contrasta fuertemente con otros movimientos básicamente antipetistas, conservadores y esencialistas que se apropiaron de las calles brasileñas después de la victoria del MPL. Aún así, parece pertinente ponderar que no pocos dirigentes del MPL se manifestaron críticamente en relación al trabajo realizado en la época por el alcalde paulistano Fernando Haddad y por la presidente Dilma Rousseff – ambos del PT –, bien como por movimientos sociales más tradicionales y cooptados por el PT como la *União Nacional dos Estudantes*-UNE. En tal sentido, el MPL llegó a ser considerado como interlocutor brasileño de movimientos tales como los Indignados.

Otro importante actor colectivo forjado al calor del ciclo de protestas 2013-2018 há sido el denominado *Movimento Brasil Livre*-MBL. Surgido aún en el

17 Véase: "Movimento Passe Livre", *Roda Viva*, Entrevista televisiva, 17.6.2013, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=8FacFeGixxY, consulta el 17 de marzo de 2019.

contexto del Junio brasileño, según su página de Facebook el MBL se define como: "una entidad sin fines lucrativos que procura movilizar ciudadanos en favor de una sociedad más libre, justa y próspera. Defendemos la Democracia, la República, la Libertad de Expresión y de Prensa, el Libre Mercado, la Reducción del Estado y la Reducción de la Burocracia." Como mencionado en acápites anteriores, sus principales líderes son Kim Kataguiri (actualmente diputado federal) y Fernando Holiday (actualmente regidor de la ciudad de São Paulo).

En comparación con el MPL, parece evidente que el MBL presenta afinidades y diferencias significativas. De partida, destaca la fuerte presencia de ambos movimientos sociales en las redes sociales (Internet). Esa fuerte penetración analógica de ambos movimientos es una característica de las más recientes agrupaciones de esta naturaleza en Brasil y en otros países (Alonso, 2009). La considerable presencia de adultos-jóvenes es otra característica compartida por ambos movimientos sociales. Lo mismo se podría afirmar sobre alguna desconfianza en relación a la política y a la democracia. Entretanto, en el campo de las divergencias, conviene mencionar la fuerte inclinación liberal-conservadora, patriótica, esencialista y derechista observada en el MBL (Messenberg, 2017).

En poco tiempo, el MBL se erigió en uno de los principales portavoces de las gigantescas manifestaciones de 2015 y 2016 contra el gobierno de Dilma Rousseff, que resultaron en la irregular interrupción de su mandato. Recuérdese que el MBL reivindicaba la existencia de una derecha popular en las calles. Sus propuestas incluían el combate a la corrupción, menos impuestos, mejores servicios sociales, y oposición al gobierno petista. En tal sentido,

algunos analistas llegaron a considerar al MBL como una de las principales bases sociales del impedimento presidencial de Dilma Rousseff, en apoyador y virtual fiador del gobierno de Michel Temer, y en uno de los principales actores colectivos en favor de la candidatura de Jair Bolsonaro – actual presidente del Brasil.

Es bastante probable que una buena parte de los militantes y simpatizantes del MBL fuesen electores de partidos derrotados en anteriores procesos electorales nacionales. Al respecto vale recordar que el candidato de centro-derecha Aécio Neves conquistó, en el segundo turno de las elecciones de octubre de 2014, 51 millones de votos (equivalentes a 48% de los votos válidos). Ciertamente, muchísimos de los electores de Neves también eran simpatizantes del MBL. Y no parece incorrecto elucubrar que habría sido, precisamente, la incapacidad de derrotar electoralmente al PT, la causa, motivación o justificativa que habría terminado incentivando a los militantes del MBL a colocar en práctica una estrategia de participación no convencional contra el cuarto gobierno petista. En tal sentido, es bastante evidente que hubo en el MBL un significativo esfuerzo de transformación hacia un movimiento sociopolítico de derecha, con importantes y trascendentes implicaciones desde la perspectiva de la participación política no convencional, en particular, y de la calidad de la democracia actualmente existente en Brasil, en general.

Así las cosas, es importante para los fines del presente ensayo destacar que la participación en movimientos sociales – como el MPL o el MBL – fue sumamente relevante durante el ciclo de protestas 2013-2018. En comparación con movimientos sociales tradicionales, como los sindicatos, asociaciones

profesionales u organizaciones no gubernamentales (tercer sector), parece evidente que las calles fueron ocupadas por numerosos actores colectivos y, salvo mejor interpretación, quien aparentemente consiguió avanzar más acabó siendo una derecha popular, masiva, desinhibida y vociferante – liderada por el MBL.

Supresión de la participación no convencional

Mismo después de tres décadas de consolidación democrática, ha sido muy difícil para el gobierno y la sociedad brasileñas reducir o eliminar los excesos de violencia policial y militar, especialmente cuando se trata de reivindicaciones sociales procedentes de las clases subalternas. Resumidamente, ello se debe a la persistencia de un poderoso *ethos* represivo, militarista, discriminatorio, elitista y espurio; alimentado, además, por una alta tolerancia social en relación a la violencia policial-militar presente principalmente en medios de comunicación sensacionalista, bien como por algunas carencias en la formación técnico-profesional de los policías.

En consecuencia, aunque en número decreciente desde la época de la democratización del país en 1985, persisten casos de abusos, excesos, tortura, y hasta alguna impunidad socialmente aceptada para policías encargados de encuadrar vigorosa y enérgicamente a los actores colectivos considerados peligrosos para el orden social tradicional, principalmente en las áreas rurales y en los cinturones de miseria de algunas ciudades del país. Uno de los casos más trágicos y evidentes de este esfuerzo de Supresión de la participación no convencional aconteció en 1996, y acabó siendo conocido como la Masacre de Eldorado de Carajás, en la norteña provincia de Pará. En la

oportunidad, 19 trabajadores rurales vinculados al *Movimento dos Sem Terra*-MST, que reivindicaban tierras para la reforma agraria, fueron brutalmente asesinados por efectivos de la policía militar; dejando además centenas de heridos y mutilados.

Específicamente en relación al ciclo de protestas 2013-2018 y su vinculación con la calidad de la democracia, conviene destacar que hubo, sí, algunos intentos de Supresión de la participación no convencional. Quiere decir, de la represión a los actores colectivos que participaban en las manifestaciones correspondientes. Tales tentativas de supresión o represión de las manifestaciones y protestas acontecieron principalmente en dos oportunidades: en los días iniciales de las jornadas de Junio de 2013 y durante la huelga general de 27 de abril de 2017. Más allá de tales intentos represivos por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública, es importante destacar el alto espíritu de civismo que prevaleció en el contexto de movilizaciones masivas y simultáneas en prácticamente todas las capitales provinciales y en muchas otras ciudades del país.

En efecto, las manifestaciones convocadas por el MPL en la ciudad de São Paulo a partir del día 6 de junio fueron duramente reprimidas por la policía militar paulistana. El día 13 de junio, el conservador diario *Estado de São Paulo* demandó, en uno de sus editoriales, aún más energía y violencia en la acción de la policía contra los manifestantes. Concretamente, se exigía de las autoridades provinciales y municipales lo siguiente: "o las autoridades determinan que la policía actúe con mayor rigor de lo que viene haciendo o la capital paulista quedará entregada al desorden, lo que

es inaceptable."[18] Coincidencia o no, las manifestaciones del día 13 de junio acabaron en una terrible batalla campal.

Transmitida en vivo por diferentes medios de comunicación, especialmente por la televisión, las manifestaciones del 13 de junio terminaron con una durísima represión – centenas de manifestantes detenidos y muchos heridos. Y paradojalmente, acabó siendo ese intento de Supresión de la participación no convencional, transmitida y visualizada en todo el país – y también en el exterior, en función del elevado número de periodistas presentes en la ciudad para la cobertura de la Copa de las Confederaciones 2013 de la Fifa –, lo que acabó provocando un dramático efecto demostración y una masiva proliferación de manifestantes en São Paulo y en más de 100 otras ciudades del país. En pocos días, las manifestaciones de menos de 10 mil ciudadanos, se transformó en un gigantesco maremoto de millones de brasileños. He aquí la chispa que acabaría señalizando el inicio del Junio brasileño, en particular, y del ciclo de protestas 2013-2018, en general. Al respecto Ilse Scherer-Warren (2014, p. 419) pondera, por ejemplo, lo siguiente:

> *A partir de junio de 2013, las manifestaciones se amplían y diversifican en respuesta a la represión policial dirigida contra la manifestación paulista organizada por el MPL local. En ese momento, el repudio a la represión legitimada por el Estado, por un lado, y la solidaridad a la libertad de expresión de la ciudadanía, por otro, formaron la justificativa*

18 Chegou a hora do basta. *Estadão*, 13.6.2013, disponible en: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,chegou-a-hora-do-basta-imp-,1041814; consultada el 17 de marzo de 2019.

> *para la ampliación de las manifestaciones en todo el país. El derecho al ejercicio de la ciudadanía, de la voz y de la opinión pública a partir del pueblo propiamente dicho era lo que estaba en juego. […] El resultado [del intento de Supresión de la participación no convencional] fue el aumento exponencial del número de participantes y la multiplicación, en varios territorios urbanos, de manifestaciones autónomas, expresando solidaridades, pero también, frecuentemente, antagonismos verbales y, a veces, físicos entre subgrupos, debido a la expresión de alineamientos políticos y (o) partidistas en disputa.*

En consecuencia, la resistencia y la autodefensa activa de los militantes del MPL – con el apoyo del Black Bloc –, acabó atrayendo alguna solidaridad de otros actores sociales y también de una parte de la prensa, que hasta el momento les eran hostiles y/o indiferentes. Alonso (2017) destaca que, entre 13 y 18 de junio, el número de usuarios de Facebook que respondieron afirmativamente a las próximas manifestaciones y se propusieron participar activamente en las mismas aumentó exponencialmente, y además se diseminó rápidamente para otras ciudades del país. Paralelamente, la estrategia de la represión y supresión por la vía de la violencia policial parecía haber fracasado en el empeño de sofocar la participación política no convencional, y ello abrió un nuevo escenario para los actores políticos y sociales del país desde una perspectiva no institucional. En lo sucesivo, el intento de supresión de la participación por la vía de la violencia policial ostensiva se redujo considerablemente.

Ese entendimiento explícito de no represión de las manifestaciones político-sociales se mantuvo hasta la

huelga general, de abril de 2017, durante el gobierno de Michel Temer. En el interludio, los pocos episodios de violencia observados en el país acontecieron fundamentalmente entre militantes y simpatizantes de las diferentes fuerzas políticas y sociales en confrontación. Hubo, incluso, cierta confluencia, camaradería e identificación entre fuerzas de seguridad (policía, militares) y manifestantes de derecha – quiere decir, del MBL, VPR o ROL.

Afinidades electivas y coincidencias de naturaleza ideológica – principalmente al sentimiento antipetista y a una concepción conservadora y esencialista de la sociedad – parecieron haber estado entre las explicaciones a las conductas apuntadas. Sea como fuere, es digno de encomio destacar que, en lo sucesivo, las policías brasileñas se caracterizaron por un mayor comedimiento, profesionalismo y autocontención. Ello implicó, por ejemplo, evitar la exaltación de los ánimos en un ambiente sumamente polarizado, separar potenciales agresores y finalmente construir el muro de Brasilia, mencionado al inicio de este ensayo.

Solamente durante las acciones nacionales de protesta contra las reformas laborales impulsadas por el gobierno de Michel Temer, en el marco de la huelga general, en abril de 2017, hubo un alejamiento del referido padrón de comedimiento, profesionalismo y autocontención policial. Así, un mayor vigor en la Supresión de la participación no convencional fue observada en provincias del interior del país. En la ciudad de Goiânia, por ejemplo, la policía militar reprimió brutalmente a manifestantes sindicalizados y de entidades de centro-izquierda – un ciudadano sobrevivió milagrosamente a secuelas provocadas por golpes en su cuerpo realizadas por oficiales de aquella corporación.

Se infiere de lo anterior al menos dos ponderaciones importantes. Primero que el ciclo de protestas entre 2013 y 2018 fue comparativamente pacífico y democrático – en el sentido de que las víctimas fatales fueron mucho menor que en otras situaciones semejantes. Y segundo, que los episodios de represión y de intento de supresión de la participación no convencional – especialmente en Junio de 2013 – acabaron fracasando, lo que resultó en un patrón de comedimiento, profesionalismo y autocontención policial que merece ser destacado. Ello es particularmente evidente al llevar en consideración que la violencia policial contra movimientos sociales brasileños había sido la norma predominante desde la época colonial.

Consideraciones finales

La participación política – tanto convencional como no convencional – es una de las dimensiones más importantes para el estudio de la calidad de la democracia actualmente existente en una determinada sociedad y Estado. Al final, se trata del conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos orientadas a influenciar el proceso de toma de decisiones de los gobernantes. En ese contexto, la participación política no convencional – que incluye peticiones, manifestaciones, plantones, boicots, huelgas, etcétera – también debe ser considerada. Recuérdese que normalmente este tipo de participación no convencional es realizada por los ciudadanos más activos políticamente y también por aquellos que tienen algún bagaje y experiencia en el trabajo colectivo – quiere decir, en asociaciones y movimientos sociales (Avelar, 2004).

En una época de creciente insatisfacción ciudadana por el real y efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas y de las elites en muchos países del mundo, escuchar las voces y los mensajes procedentes de las calles es cada vez más importante y decisivo para recomponer el entrelazamiento y el enraizamiento de las instituciones y las sociedades envolventes. Conviene agregar que muchos analistas ponderan que la famosa tercera ola de democratización de Huntington habría efectivamente sido superada y sustituida por una época de regresión autoritaria – especialmente de autoritarismo competitivo –, de ahí la urgencia de proponer un esfuerzo aún más intenso para evaluar lo realizado hasta ahora y buscar alternativas para lo que no haya funcionado correctamente. En ese esfuerzo societal, las contribuciones de las ciencias sociales parecen ser particularmente significativas y trascendentes.

Desafortunadamente, el ciclo de protestas 2013-2018 ha coincidido con una significativa caída en la mayoría de los indicadores de la calidad de la democracia existente en Brasil. El más reciente Informe de Latinobarómetro (2018), por ejemplo, alerta que el apoyo ciudadano al régimen democrático sufrió un desplome desde el máximo histórico de 55% en 2009 hasta el 34% en 2018 – esto es, una pérdida de 20 puntos en diez años; complementada con un sensible aumento de los así llamados indiferentes y una estabilización de los ciudadanos con inclinaciones autoritarias. Ello ha colocado al Brasil entre los cinco países latinoamericanos con menor apoyo ciudadano al régimen democrático, constatación realmente preocupante.

Otros indicadores ponderados por la investigación del Latinobarómetro (2018) refuerzan esa tendencia de declinación de la calidad de la democracia brasileña

en el período 2013-2018, que es de particular interés para los fines del presente ensayo por coincidir con el ciclo de protestas y de participación política no convencional. La aprobación del gobierno, por ejemplo, se desplomó del 56% en 2013 para 6% en 2018 – quiere decir, 50 puntos porcentuales menos. La confianza interpersonal brasileña registró un mínimo histórico del 4% en 2018, lo que prácticamente significa irrelevancia estadística en un indicador sumamente importante para los estudios en capital social, Responsividad, Solidaridad/Igualdad, y también en participación política no convencional. Asimismo, solamente 9% de los entrevistados se decía satisfecho con la democracia efectivamente existente en el país. Desafortunadamente, por razones de espacio no es posible profundizar en un análisis más exhaustivo sobre la cuestión. Pero es evidente que la democracia brasileña ha pasado por una época de gran dificultad en los últimos cinco años.

Leonardo Avritzer (2018) también constata la existencia de un "malestar" democrático desde 2013, en Brasil. En su opinión, tal malestar comenzó con las manifestaciones del Junio brasileño reivindicando mejores políticas públicas. Entretanto, luego después de la revocación del incremento de la tarifa del transporte de pasajeros, como demandaba el MPL, hubo una virtual politización ideológica de la participación política no convencional, que resultó en una apropiación de las manifestaciones por agrupaciones de una derecha desinhibida y fuertemente antipetista – resultando en un ambiente favorable para la irregular interrupción del mandato de Dilma Rousseff, la ascensión de Michel Temer, y la imposición de una agenda antiderechos que se mantiene desde la asunción del presidente Jair Bolsonaro.

Salvo mejor interpretación, todos estos acontecimientos difícilmente contribuyeron para el fortalecimiento de la democracia. Por el contrario, para Avritzer (2018, p. 275) hubo "un fuerte momento de desinstitucionalización del proceso de resolución de conflictos políticos en el país", constituyendo un virtual "deslizamiento" de la democracia brasileña y un giro o regresión hacia el lado antidemocrático de un péndulo político-institucional del país. "Encuentran-se en esa balanza del estancamiento popular tres cuestiones fundamentales: la vigencia de derechos, especialmente los civiles, la cuestión de la determinación de las políticas públicas y el problema de la privatización del Estado", concluye Avritzer (2018, p. 287).

Se infiere de lo anterior que el fértil período de participación política no convencional no consiguió compensar los marcados déficits democráticos que coincidieron con el ciclo de protestas 2013-2018. Por el contrario, en algunos episodios, principalmente en el marco del proceso de virtual insurrección de los electoralmente derrotados contra el gobierno de Dilma Rousseff – y que finalmente resultaron en la irregular interrupción de su mandato –, las gigantescas acciones de participación política no convencional se erigieron en instrumentos operativos de una estrategia conspirativa esencialmente regresiva, antidemocrática y, ahora lo sabemos, espuria. Y sería en esa misma línea de argumentación e interpretación analítica que los datos e interpretaciones citadas autorizarían a confirmar, al menos provisoriamente, la hipótesis planteada en la introducción del presente ensayo.

Aunque teniendo en mente que algunos teóricos de la participación política recomienden abstenerse de examinar lo concerniente a las intenciones o a los desdoblamientos derivados de las acciones

participativas no convencionales, no cabe duda de que la temática es importante por sus implicaciones e interrelaciones con las otras dimensiones disponibles para el estudio de la calidad de la democracia efectivamente existente. En el caso que nos interesa, no parece incorrecto o inoportuno agregar que, paradojalmente, junto a la bella y aleccionadora revitalización de las voces de sectores generalmente subalternos e invisibilizados en las calles brasileñas, esas mismas actividades de participación política no convencional han acabado conduciendo a un político como Jair Bolsonaro a la presidencia de la República. Por tanto, parece cada vez más importante y transcendente verificar la continuidad de la crisis política y de la democracia brasileña, en general, desde la perspectiva de un emergente escenario post-participativo (Solano, 2018).

Así las cosas, el balance final de las demostraciones de participación política no convencional vigentes en Brasil desde 2013 es mixto, complejo y bastante polémico. Su impacto y desdoblamientos desde la perspectiva de la calidad de la democracia aún no están totalmente definidos. Una cierta fatiga se puede intuir entre los ciudadanos brasileños frente a nuevas manifestaciones populares después de la traumática deposición de la presidenta Rousseff, del gobierno de Michel Temer y de la resiente ascensión de Jair Bolsonaro. Resta verificar si y por cuanto tiempo la ciudadanía será tolerante con el grupo político que asumió el poder, a partir de enero de 2019.

Referencias

Alonso, Angela (2017). Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos,* Especial (Junho): 49-58.

_ (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova,* 76: 49-86.

_ y Ann Mische (2017). Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research,* 36 (2): 144-159.

Arbache, Guilherme Pires (2014). Determinants of non-conventional participation in Brazil. *Política e Sociedade,* 13 (28): 269-304.

Avelar, Lúcia (2004). Participação política. En Lúcia Avelar y Antônio Cintra (orgs.). *Sistema Político Brasileiro – Uma introdução.* São Paulo: Unesp y Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, p. 223-235.

Avritzer, Leonardo (2018). O pêndulo da democracia no Brasil. *Novos Estudos,* 37 (2): 273-289.

_ (2017). Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública,* 23 (1): 43-59.

Barnes, Samuel *et al.* (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies.* Sage: Beverly Hills.

Borges, Rosa (2017). Democracia, Liberdade de expressão e Black Blocs. *Revista Direito & Práxis,* 8 (1): 354-385.

Breda, Tadeu (2016). Brasil: crónica de un impeachment anunciado. *Nueva Sociedad,* 263: 4-18.

Carlos, Euzeneia, Monika Dowbor, y Maria do Carmo Albuquerque (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. *Civitas,* 17 (2): 360-378.

Contreras-Ibáñez, Carlos César, Fredi Everardo Correa Romero, y Luis Felipe García Barragán (2005). Participación política no convencional: cultura de protesta *vs.* culturas institucionales. *Polis,* 1 (1): 181-210.

DataSenado (2016). *O cidadão e o Senado Federal.* Brasilia: Senado Federal/Instituto de Pesquisa DataSenado.

Delfino, Gisela, y Elena M. Zubieta (2010). Participación política: concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones,* XVII: 211-220.

Dieese (2018). *Balanço das greves de 2017.* Estudos e Pesquisas, n. 87. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Domínguez, Carlos (2017): Los límites de la participación política en Brasil: la calidad de la democracia en perspectiva. En Juan Lucca, Renata Peixoto de Oliveira y Alfredo Fernández (orgs). *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada.* Rosario: Universidad de Rosario, p. 4-25.

Ganuza Fernández, Ernesto, y Francisco José Francés García (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociologia,* LXVI (49): 89-113.

Gohn, Maria da Glória (2014). A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH,* 27 (71): 431-441.

_ (2011). Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação,* 16 (47): 333-361.

Gurza Lavalle, Adrian (2014). Participação, (des)igualdade política e democracia. En Luis F. Miguel (org.). *Desigualdades e Democracia.* São Paulo: Editora Unesp, p. 171-202.

Kaase, Max (2010). Democracy and Political Action. *International Political Science Review*, 31 (5), 539-551.

Latinobarómetro (2018): *Informe Latinobarómetro 2018.* Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Mendonça, Ricardo (2018). Dimensões democráticas nas jornadas de Junho. *Revista Basileira de Ciências Sociais,* 33 (98): 1-23.

Messenberg, Débora (2017). A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. *Revista Sociedade e Estado*, 32 (3): 621-647.

Miguel, Luis Felipe (2015). Violência e política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 30 (88): 29-45.

Morlino, Leonardo (2016). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? En Lídia Xavier y Carlos Domínguez (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa.* Curitiba: Crv, p. 21-47.

Norris, Pippa (2002). Democratic Phoenix Agencies, Repertoires, & Targets of Political Activism. Cambridge: Universidad de Harvard.

Oliveira, André de (2016). Leonardo Avritzer: "Sociedade não acredita no Temer, mas está cansada de se mobilizar". *El Pais Brasil*, São Paulo, 12.7.2016, disponible en: www.brasil.elpais.com, consulta el 12 de febrero de 2019.

Oliveira, Roberto (2017). Brasil: ¿cambió algo tras la huelga general? *Nueva Sociedad,* Mayo (Opinión): 1-3.

Ortellado, Pablo (2014). Os Black Blocs e a violência. *Le Monde Diplomatique,* 80: 1-8.

Pinto, Céli Regina (2017). A trajetória discursiva as manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova,* 100:119-153.

Rossi, Amanda, Julia Días, y Juliana Gragnani (2018). #EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. *BBC News Brasil,* 30.9.2018, disponible en: www.bbc.com, consulta el 12 de febrero de 2019.

Ribeiro, Ednaldo, y Julian Borba (2010). Participação e pós-materialismo na América Latina. *Opinião Pública,* 16 (1): 28-63.

Santana, Bianca, y Daniela B. Silva (2013). Brasil: «No es por 0,20. Es por derechos». *Nueva Sociedad,* 247: 4-15.

Scherer-Warren, Ilse (2014). Manifestações de rua no Brasil: encontros e desencontros na política. *Cadernos CRH*, 27 (71): 417-429.

Singer, André (2013). Brasil: Junho de 2013, Clases e ideologias cruzadas. *Novos Estudos,* 97: 23-40.

Solano, Esther (2018). Entendendo o Brasil atual. *Nueva Sociedad,* Julho: 48-60.

_ (2016). Brasil: la caída del PT y el ascenso conservador. *Nueva Sociedad,*

266: 147-155.

Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Tible, Jean, y Alana Moraes (2015). ¿Fin de fiesta en Brasil? *Nueva Sociedad,* 259: 4-14.

Tilly, Charles (2006). *Regimes and Repertories.* Chicago: Universidad de Chicago.

Vidigal, Robert, y André Borges (2019). Polarização, antipetismo, e voto nas eleições presidenciais brasileiras. En Lidia Xavier, Carlos Domínguez y Vicente Fonseca (orgs.). *A qualidade da democracia no Brasil*. V. 3, Curitiba: CRV, p. 261-289.

Vieira, Willian, y Piero Locatelli (2013). "Não há violência no Black Bloc. Há performance." *Carta Capital,* disponible en: https://old01.cartacapital.com.br/sociedade/201cnao-ha-violencia-no-black-bloc-ha-performance201d-9710.html, consulta el 11 de marzo de 2019.

Capítulo II

Respuestas de gobiernos y nuevos movimientos sociales

¿Interlocución o represión? Las respuestas gubernamentales a las protestas en México (2013-2016)

Roberto Holguín Carrillo[19]

Introducción

Las protestas juegan un rol primario en la ampliación, consolidación y acreditamiento de las democracias. Crean y extienden comunidades en torno a agravios, proponen una vía de salida a los mismos y presionan a los actores responsables para que sean atendidos. El que puedan lograr esto último constituye una de las grandes promesas de la acción colectiva, pero su consecución enfrenta una diversidad de obstáculos que se originan en las condiciones mismas que permiten que las protestas puedan organizarse, pervivir y lograr sus objetivos.

A los obstáculos iniciales, se añaden otros que acompañan a las protestas en todo momento. Entre ellos, se encuentra la permeabilidad y garantías que ofrece el régimen político en el que se desarrollan. Esto brinda la posibilidad de que puedan transcurrir libremente, a pesar de las incomodidades que puedan originarse por el uso del espacio público y el debate al respecto. También ofrece las bases para los procesos de interlocución, negociación, trabajo en conjunto y arbitraje en la resolución de los conflictos. En ese

19 Pasante la licenciatura en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México. Responsable de sistemas y desarrollo de aplicaciones en el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y en el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, AC.

sentido, las protestas constituyen una prueba de la permeabilidad y el respeto a los derechos humanos de un régimen democrático.

En este trabajo se ofrece una primera aproximación a la actuación gubernamental en relación con las protestas en México a partir de datos recabados por el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (LAOMS)[20]. El estudio conjunta el análisis cuantitativo y cualitativo de tipo descriptivo, con el fin de hacer un primer balance de las respuestas gubernamentales a las protestas de los cuatro años iniciales de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012 a diciembre de 2016).

El primer apartado incluye una nota breve sobre la metodología empleada, el segundo realiza un análisis que parte de tres rubros de respuestas gubernamentales –atención de demandas, interlocución e intervención de la fuerza pública– y el tercero brinda una serie de guías analíticas para abundar en la comprensión de la dinámica entre las respuestas gubernamentales y la protesta.

El objetivo del trabajo es valerse del escenario de interacción entre autoridades y ciudadanos (o de gobierno y sociedad) que generan las protestas para hablar, por un lado, de los efectos inmediatos que éstas tienen entre las autoridades y, por el otro, de las formas y alcances que aquellos efectos tienen. Este último aspecto se plantea como una dicotomía:

20 El LAOMS es un espacio interdisciplinario de análisis y seguimiento de protestas en México que se desarrolla en el Centro de Investigaciones Disciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre sus objetivos iniciales se encuentra el propiciar la colaboración entre activistas, académicos y tomadores de decisiones o funcionarios públicos al proveer datos útiles para el estudio académico y la resolución de conflictos (Cadena y Falleti, 2009).

interlocución o represión. Los alcances de estos polos son insuficientes dada la complejidad de las interacciones, pero su planteamiento es interesante ya que ofrece aproximaciones para analizar las libertades o restricciones bajo las que se desarrollan las protestas, así como las oportunidades que estas últimas tienen de lograr sus objetivos.

La dicotomía, entonces, habla también de características esenciales de la vida democrática del país y del régimen político. Para Charles Tilly, una de las formas para reconocer a un régimen democrático de uno que no lo es se basa en la tolerancia que reciben las formas pacíficas de petición de demandas, entre las que se encuentran las marchas, huelgas y diversos tipos de protestas (Tilly, 2005). Para Manuel Pérez, el uso de la fuerza pública en las protestas habla más sobre las capacidades que tiene el régimen para cumplir con sus funciones que de las bondades que ofrece la aún inmadura democracia mexicana (Pérez Ramírez, 2016b).

El trabajo aprovecha el espacio de las protestas para hablar del tipo de régimen en el que nos encontramos. Plantea una dicotomía para analizar la recurrencia de lo que esperaríamos de un régimen democrático –la interlocución y la atención de demandas—y lo que no esperaríamos –la represión–, pero también intenta analizar los matices al diseccionar el tipo de intervención de la fuerza pública que llegan a experimentar quienes protestan. También hace resaltar la importancia de analizar estos procesos en conjunto, dado que muchas veces se entrecruzan e interactúan entre sí a lo largo del tiempo.

Metodología

La principal fuente de información de la que se vale este trabajo es la base de datos de eventos de protesta (EPP) del LAOMS, la cual se apoya en la metodología del Análisis de Eventos de Protesta (AEP), que desde hace algunos años ha sido una de las tendencias emergentes en el estudio de la protesta y los movimientos sociales (Oliver, Cadena, Strawn, 2003). El AEP es una técnica de análisis, interpretación y sistematización de información sobre protestas a partir de fuentes hemerográficas u oficiales, principalmente (Franzosi, 2004)[21]. El AEP ofrece la promesa, de acuerdo con algunos de sus principales promotores, de "estrechar la brecha entre la teoría y los datos" (Ruud Koopmans y Dietr Rucht, 1990) al proveer sustento empírico para el análisis de protestas en lugares y periodos extensos y, con ello, validar las teorías elaboradas para explicar de forma general la acción colectiva de carácter contencioso. La literatura sobre el AEP es amplia. La metodología sobre cómo se realiza, su potencial y sus limitaciones han sido motivo de reflexión sistemática (Koopmans, Rucht. 2002).

La mirada panorámica del análisis del AEP construye sus nociones a partir de su unidad de análisis primaria: el evento de protesta (EP) (Cadena-Roa 2016). Diversos proyectos que comparten esta metodología asignan características específicas a esta unidad de análisis (Adell, 2000; IIS – UCR y PEN, 2015). En el LAOMS, consideramos un EP como acción colectiva que sucede en el espacio público, en un lugar y momento determinado, que presenta demandas a otros y que se vale del uso de uno o varios

21 Las fuentes no se limitan a las mencionadas, pero han sido prevalentes en el AEP. Otro tipo de fuentes podría ser la información proveniente de usuarios de Internet, como la que se encuentra en las redes sociales, cuyo uso cada día se hace más extensivo entre la población.

repertorios de protesta (RRP) para visibilizar y exigir sus demandas. (Cadena-Roa, Díaz, González, Holguín, Islas, Serrano y Urbina 2016).

Si bien las características antes mencionadas son fundamentales para caracterizar a un EP, la noción de repertorio de protesta (RP) tiene un peso que es importante destacar. Los RRP son rutinas a las que recurren quienes protestan para presentar sus demandas (Tilly, 1986; Tarrow, 1998). En el LAOMS consideramos aquellas rutinas cuya orientación primaria es provocar una disrupción en el espacio público (que pueden afectar la actividad cotidiana de la población) y se desarrollan por fuera de las vías institucionales para la presentación de demandas, es decir, aquellas medidas a las que la gente recurre cuando los canales de la política institucional (por ejemplo, electorales, de los partidos políticos, judiciales, etc.) han sido agotados, se muestran ineficaces o son de difícil acceso (Goldstone 2003; Jenkins and Klandermans 1995). Este tipo de rutinas son bien conocidas: bloqueos, plantones, marchas, toma de instalaciones, entre otras.

Bajo el mismo enfoque, también consideramos los RRP de carácter violento que, además de su carácter disruptivo, amenazan la integridad física de los que los usan y de sus oponentes, así como acompañarse de daños materiales. Dentro de ellos pueden considerarse la retención de personas contra su voluntad, la toma violenta de edificios, el lanzamiento de petardos y proyectiles, entre otros.[22] Puede entonces colegirse que otras formas de presentar demandas, como la recolección de firmas, publicación de desplegados y otras semejantes no son codificadas en la base de datos

22 Por cuestiones de espacio, no es posible incluir la lista completa de repertorios que consideramos, algunos más serán mostrados en el tercer apartado de este trabajo.

del LAOMS, porque no cumplen con estos requisitos: no son protestas que desafíen las actividades de otros (Tilly, 1986; Tarrow, 1998) y por lo que general no encuentran resistencia, se desarrollan por las vías institucionales.

Cada uno de los registros dentro de la base de datos representa un EP. Partimos del diario de circulación nacional *La Jornada* para construir la base. Sabemos que utilizar una sola fuente es conflictivo dados los inevitables sesgos que acarrea –cuestión que puede superarse, en parte, mediante la inclusión de más diarios y fuentes—pero los recursos disponibles solamente nos han permitido, por el momento, valernos de esta única fuente. Por lo mismo, nuestros registros sirven para dar una aproximación de lo que sucede en el terreno de las protestas, pero, como se verá más adelante, tienen resonancia en la observación cotidiana y académica sobre las protestas y abren vetas de análisis no siempre frecuentes en los estudios de las protestas y los movimientos sociales.

La base de datos contiene información sobre quiénes protestan (por ejemplo, los nombres de organizaciones específicas), lugares (por ejemplo, los estados de la República mexicana), demandas (su contenido textual y una clasificación temática) y sobre las respuestas gubernamentales (que llamamos procesos de gestión o de interacción con las autoridades) que tuvo determinada protesta, entre otras variables[23].

23 La base de datos contiene información de 10 campos o preguntas. Se pone especial atención en las mencionadas porque son las que se utilizaron en este trabajo.

Análisis general de la muestra

Los datos de este trabajo abarcan los eventos de protesta registrados por el LAOMS durante el primer cuatrienio de la presidencia de Enrique Peña Nieto. Cubren desde el primer día de su gestión (1 de diciembre de 2012) hasta el último día del 2016 (31 de diciembre de 2016). Durante este periodo fueron contabilizados 9,418 EEP, de los cuales 1,547 (16.41%) registraron algún proceso de gestión. Los últimos constituyen la muestra de la que parte este trabajo.[24]

Los procesos de gestión registran las respuestas *inmediatas* por parte de las autoridades a las protestas. Contemplan tres grandes rubros: 1) Atención de demandas, es decir, si se resolvieron las demandas que se pidieron específicamente durante el EP y, dentro de este espectro, si se resolvieron de forma parcial (solamente algunas) o total (todas las demandas presentadas); 2) Interlocución, por ejemplo, si se abrieron mesas de negociación, si los que protestaron fueron recibidos por algún funcionario o representante público con capacidad de resolución o mediación y semejantes; 3) Intervención de la fuerza pública, es decir, si la respuesta que tuvo la protesta fue el despliegue de policías y demás cuerpos del orden para desarticularla o interrumpirla.

El porcentaje de la muestra para el primer rubro (atención de demandas) es de 31.48% (7.04% de atención completa y 24.44% de atención parcial). Para el segundo rubro (interlocución), el porcentaje es de 38.13% y para el tercero (intervención de la fuerza pública) es de 30.40% (Ver Gráfica 1). Puede entonces

24 Las cifras referidas de aquí en adelante son preliminares. Pueden sufrir variaciones leves, sin tener un alto impacto en las tendencias que perfila este trabajo, en posteriores trabajos del LAOMS.

colegirse que, de entre todos los procesos, la intervención de la fuerza pública tiene menor frecuencia mientras que es más habitual la interlocución. El uso de las fuerzas del orden representa una minoría si se contrasta con el conjunto de los dos primeros rubros. Este sería el comportamiento esperado en un contexto político de democracia, pero es también notable la estrechez que existe en la diferencia del porcentaje de la intervención de la fuerza pública y los porcentajes individuales de los demás procesos. La diferencia, por ejemplo, entre la intervención policiaca y la interlocución es de menos del 8%.

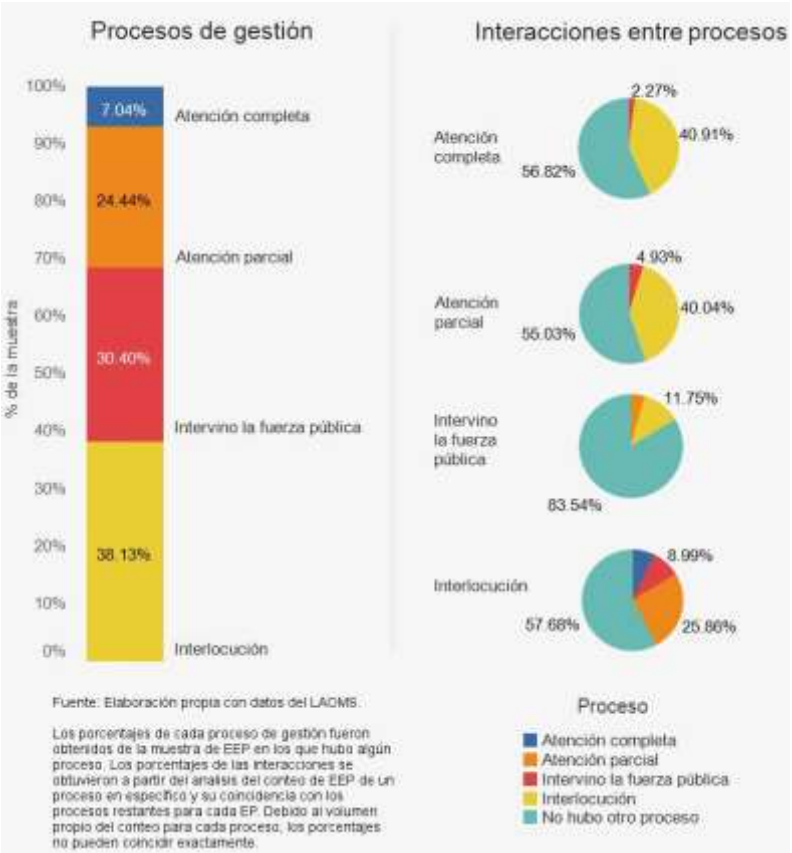
Los porcentajes anteriores se tomaron a partir de la submuestra. Si se analiza el peso porcentual que tuvo cada proceso en el número total de EEP del periodo (9,418), la atención de demandas abarca un 6.22%, la interlocución un 7.54% y la intervención de la fuerza pública un 6.01%. De entre la atención de demandas, solamente en un 1.39% de EEP fue completa o total.[25] Como puede observarse, bajo este tipo de conteo la diferencia entre la intervención de la fuerza pública y la interlocución sigue siendo estrecha.

Otorgando bastantes concesiones, es posible sugerir que los procesos de atención e interlocución cubren la parte esperable de las autoridades –lo que en el título de esta ponencia sugiero como interlocución– y la parte de la intervención policiaca constituye la cara represiva del gobierno. Sin embargo, es evidente que lo que comúnmente escuchamos como el momento conciliador o bien el represor en las

25 Debido a que en un EP puede haber más de un proceso de gestión en este tipo de contabilización el porcentaje supera el 100% (llega a 103.68%). Los distintos porcentajes significan entonces que de los 9,418 EEP analizados, en 586 de ellos hubo atención de demandas, en 710 hubo interlocución y en 566 intervino la fuerza pública.

interacciones de las o los protestantes con los imputados en sus demandas excede estas dicotomías.

Gráfica 1. Peso porcentual de los procesos de gestión individuales e interacciones entre ellos



Por un lado, porque ni la interlocución ni la represión ocurre necesariamente en el marco de las protestas o como consecuencia de ellas, es más, pueden estar completamente al margen o bien estar

enmarcadas en otra forma de actividad que no entra en la definición de EP presentada en el apartado anterior. Para el caso de la interlocución, puede pensarse en las iniciativas lanzadas por organizaciones de la sociedad civil que no necesariamente han recurrido a algún repertorio de protesta contencioso y, para el caso de la represión, vienen al caso, por ejemplo, los reporteros que experimentan censura, amenaza o son asesinados. Los casos son variados. Esta actividad de unos y otros, situada a la vez en las luchas de los movimientos sociales, escapa muchas veces de sus canales habituales y se traduce en protestas, las motivan y les dan aliento.

Lo anterior para decir que la aprehensión cabal de los procesos de interlocución, represión o atención de demandas depende de situarlos en contextos y procesos de mayor envergadura, que exceden las posibilidades de este trabajo. También sirve para destacar la noción de EP como una especie de punto de fuga en el que llegan a converger procesos que vienen de otro momento o que desembocan en terrenos distintos de los de la protesta o de los repertorios que aquí consideramos.

Por el otro lado, la dicotomía interlocución-represión es insuficiente por donde se vea: no da espacio para entender los procesos muchas veces entrecruzados de negociaciones, alianzas, amenazas, intimidaciones, criminalizaciones y espacios de contienda en la arena pública, por ejemplo, en los diversos medios de comunicación. Ver el espectro en su conjunto requiere herramientas y fuentes muy diversas. En el LAOMS hemos ajustado los datos que recolectamos en razón de lo que sabemos nos dan las notas periodísticas que, es importante subrayar, se constriñen a las que registran EEP. Los procesos agrupados en los tres rubros principales son lo que se

suelen reportar de forma más consistente en el periódico que revisamos. Estas consideraciones son de relevancia para comprender a cabalidad el alcance de los datos presentados.

Siguiendo con el análisis, la base de datos permite ver las interacciones que los rubros mencionados tienen entre sí. La Gráfica 1 presenta las interacciones entre los procesos, o bien, los procesos paralelos que ocurren cuando se presenta alguno de ellos. Se trata de una aproximación, dadas las limitaciones antes descritas. En los casos de atención de demandas, tanto en la atención parcial como total, una parte considerable (alrededor de 40%) pasa por procesos de interlocución o negociación, pero es mayor el porcentaje (alrededor de 56%) en el que solamente se tomaron las acciones necesarias para atender las demandas, sin necesariamente pasar por procesos de negociación[26]. Si se analizan desde el proceso de interlocución, los casos que desembocan en atención de demandas representan el 33.3% (7.47% de atención completa y 25.86% de atención parcial), es decir, en la mayor parte de los casos la interlocución no se tradujo en atención de las demandas.

También resalta el porcentaje mínimo de casos de interacción entre uso de la fuerza pública y atención de demandas (2.27% y 4.93% para atención total y parcial, respectivamente), lo cual se extiende a los casos en los que hubo interlocución, en donde el uso de la fuerza pública tiene coincidencia en el 8.99% a 11.75% de los casos. Esto indica que la intervención de la policía rara vez coincide con procesos de atención e interlocución y que, si se echó mano de este recurso por parte de la autoridad, es porque se ha hecho el

26 Un ejemplo de este tipo puede ser un EP en donde la demanda fue la liberación de personas encarceladas, lo cual pudo haber sido atendido al concluir el evento.

cálculo de la pertinencia del uso de la fuerza pública por encima de las demás opciones, bien sea porque es apremiante desarticular la protesta, considerado necesario o porque es la opción percibida como más eficiente al sopesar una serie de factores, que serán referidos en el tercer apartado de este trabajo. El uso de la fuerza pública fue exclusivo en alrededor del 83% de los casos en los que fue utilizado este recurso.

Los eventos en los que se registró la intervención de la fuerza pública abren datos adicionales, que permiten un análisis aún más pormenorizado del uso de este recurso. Este desglose permite ver la dinámica de su uso y su correspondencia con los protocolos esperados de actuación policiaca en el contexto de manifestaciones, como el elaborado para la Ciudad de México (SSP-CDMX, 2017). Este protocolo establece una mayor cautela en la intervención policiaca durante las protestas al justificar como válido su uso estrictamente cuando exista una amenaza seria a la vida e integridad de las personas, o bien cuando haya una afectación real a "instituciones estratégicas o bienes". [27] La intervención, además, debe estar enfocada en las personas responsables de poner en riesgo a terceros.

El protocolo fija como proceso primario la interlocución antes que el repliegue o el desalojo, si es que se obstruye una vía, lo cual por sí mismo no es razón suficiente para intentar despejarla, a menos que esté en riesgo la vida de terceros. También prohíbe los controvertidos encapsulamientos, los cuales consisten en rodear a los que protestan e impedir su salida o avance del círculo. Una novedad de la última versión

27 Véase también "Nuevo protocolo policial protege a manifestantes en CDMX; prevé uso de fuerza en caso extremo", Animal Político, marzo 30, 2017, http://www.animalpolitico.com/2017/03/nuevo-protocolo-manifestantes-cdmx/.

es que pone especial atención a la protección de periodistas o reporteros que se encuentran cubriendo el EP, al prohibir que se le quiten sus herramientas de trabajo.[28]

La base de datos del LAOMS registra algunas de las acciones de los uniformados como subcampos del rubro de intervención de la fuerza pública visto más arriba. La Gráfica 2 resume estos subcampos bajo el título "Tipos de intervención" y las interacciones que hay entre ellos.

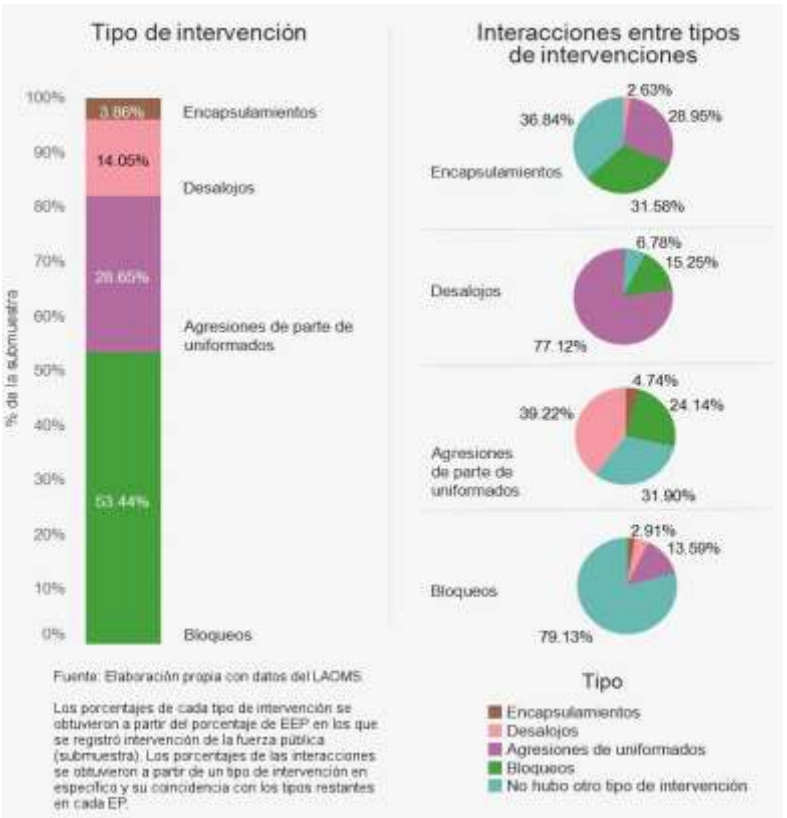
En orden porcentual, el primero de ellos considera las acciones de "contención pacífica" (parafraseando el protocolo de seguridad citado) bajo el nombre de "Bloqueos". Este tipo de intervención principalmente agrupa los casos en los que se impide el avance de los protestantes por ciertas avenidas o su acceso a ciertos edificios, por ejemplo: se bloquea la avenida para desviar una marcha o se delinea una valla de uniformados para impedir la toma de un edificio. También agrupa los casos de los "repliegues", así referidos muchas veces en las notas periodísticas, que no necesariamente terminan con la protesta, sino que la confinan a ciertos espacios menos críticos para la circulación, por ejemplo: se repliegan a los manifestantes en una marcha al canal de extrema derecha o a las banquetas de una avenida.

El segundo considera las agresiones de uniformados, es decir, agrupa las acciones de la fuerza pública que ponen en riesgo la integridad y vida de los presentes en la protesta. La policía recurre al uso de toletes, golpes con escudos, al lanzamiento de proyectiles como piedras que en ocasiones recolectan

28 El **Protocolo** fue expedido por vez primera en 2013 y su última actualización fue publicada el 29 de marzo de 2017, en su elaboración estuvo presente el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS).

de los mismos que protestan, lanza gases lacrimógenos o chorros de agua a presión y, en el peor de los casos, dispara con balas de goma o con balas de verdad en contra de los protestantes. Se trata del tipo de respuesta menos esperable y que, en teoría, debería tener la menor frecuencia. La base de datos indaga más sobre las acciones específicas (como el uso de gas lacrimógeno) al desplegarse subcampos si se utiliza esta opción, lo cual será analizado en breve.

Grafica 2. Peso porcentual de los tipos de intervención e interacciones entre ellos



El tercero considera los desalojos, frecuentemente de plantones, campamentos o bloqueos, con el fin de desarticular por completo la protesta. Aunque tiene coincidencia con los bloqueos, en el sentido de que implica una especie de repliegue, estos casos fueron seleccionados cuando la consecuencia de su uso dio como resultado la conclusión temporal o total de la protesta. Este recurso raramente se utiliza como resultado de una negociación y la mayor de las veces implica un despliegue activo de la fuerza pública.

El último agrupa los casos de encapsulamientos, los cuales fueron seleccionados bien porque la nota se refería específicamente al uso de esta táctica por parte de la policía, o bien porque a través de las fuentes adicionales que se incluyen en la nota, principalmente fotografías, se pudo constatar que la policía hizo uso de ella.

Del lado derecho de la Gráfica 2 se pueden observar las interacciones entre ellos. Vemos que el protocolo de la CDMX como se encuentra actualmente no fue estrictamente seguido. Aunque se privilegia el uso de bloqueos, que puede considerarse el menos violento de los tipos presentados (79.13%), hay un porcentaje de eventos en los que el bloqueo y la agresión de parte de uniformados fue coincidente (alrededor de 13.59%), quedando el porcentaje restante en tipos de intervención que implican definitivamente el uso de métodos más agresivos de la policía o que vulneran los derechos de los participantes, como es el caso de los encapsulamientos.

En cuanto a la interacción con las agresiones de los uniformados vemos que la mayor parte de las agresiones se realizan en coincidencia con los desalojos (39.22%), pero una parte importante de éstas se realizan de forma exclusiva, sin que intervengan otros

tipos de intervención (31.90%). Dada la coincidencia también baja entre la interlocución y la intervención de la fuerza mostrada en la Gráfica 1, esto indica también que en la minoría de los casos existe un intento por negociar el desalojo pacífico o bien, que la interlocución tiene una jerarquía menor en la decisión de agredir a los que protestan.

Por lo anterior, si se analiza de forma individual el desalojo en sus interacciones, se podrá ver que este tipo de intervención frecuentemente se acompaña de agresiones que ponen en peligro la integridad de los participantes y terceros. Para el caso de los encapsulamientos, predomina su uso como instrumento de contención y disuasión, dado que se realiza en su mayor parte de forma exclusiva, o bien se acompaña de las acciones consideradas por el bloqueo (31.58%), aunque hay un residuo que se acompaña de agresiones de uniformados (28.95%). En cuanto a esto último, si se toman en cuenta también los casos de coincidencias entre bloqueos y agresiones, sugiere que tanto los encapsulamientos y bloqueos –los cuales se consideran por la autoridad como acciones cautelosas–, dan pie a provocaciones y dinámicas con los afectados que pueden devenir en la agresión frontal con los policías.[29]

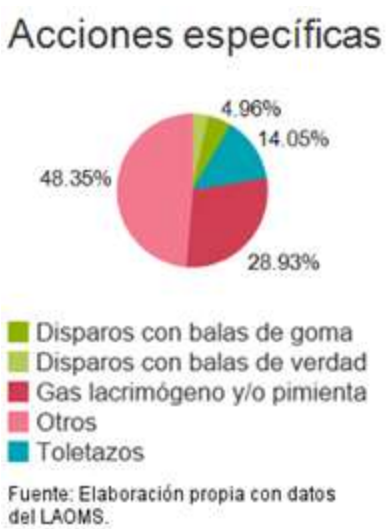
Si se cuentan los casos en relación con el número total de EEP del periodo (9,418), se registraron 399 EEP en los que se utilizó el bloqueo, 233 en los que

29 Esta observación y otras relativas a las agresiones de uniformados se apoyan en un acercamiento de tipo cualitativo. Los casos de agresiones fueron analizados exhaustivamente, es decir, se revisaron todas las notas del periódico que originaron los casos de agresiones de uniformados en la base de datos para que coincidieran con las categorías analíticas expuestas.

hubo agresiones, 118 en los que hubo desalojos y 30 en los que hubo encapsulamientos.[30]

Como mencioné anteriormente, la base de datos del LAOMS indaga aún más sobre las acciones específicas que tomaron los uniformados durante las agresiones. Además de ello, registra los saldos de la violencia: si hubo detenidos, heridos, retenciones de personas contra su voluntad y muertos. También distingue si los afectados fueron protestantes, transeúntes (observadores de la protesta o ajenos a ella) y uniformados. La Gráfica 3 muestra el peso porcentual de las acciones específicas tomadas por los uniformados en los casos de agresiones.

Gráfica 3. Peso porcentual de acciones específicas de los uniformados en los casos de agresiones



Fuente: Elaboración propia con datos del LAOMS.

En la Gráfica 3 se puede observar el predominio de las acciones que buscan disuadir o intimidar mediante la violencia a los protestantes. En ocasiones, la mera presencia de los uniformados formados en bloque basta para disuadir a los manifestantes de entrar en un conflicto. Otras veces, el golpeteo de los escudos de los policías en contra del suelo también puede provocar el

30 Nuevamente, debido a que pueden interactuar los diversos tipos, los porcentajes no dan el 100%, sin embargo, se mencionan para dar pie a otros tipos de análisis y conteos: bloqueo (3.79%), agresiones (2.22%), desalojos (1.12%) y encapsulamientos (0.29%).

mismo efecto intimidatorio. El porcentaje mayoritario de la opción "Otros" aglomera golpes (en algunos casos con los escudos) principalmente, como puñetazos, patadas, empujones y sujeciones, originados durante los repliegues o desalojos, o bien como parte de la refriega con los protestantes. También reúne el lanzamiento de proyectiles como piedras y palos (en ocasiones recolectados de los mismos que protestan) y en menor medida el uso de extintores o chorros de agua a presión para replegarlos, documentado en un puñado de casos.[31]

Otros instrumentos considerados disuasorios por la fuerza pública es el gas lacrimógeno y el gas pimienta, el primero provoca dificultad respiratoria y en ocasiones puede conducir a intoxicaciones y daños a la salud de mayor gravedad. Por su parte, el ingrediente del gas pimienta es la capsaicina, el compuesto que provoca el efecto de ardor e irritación de los chiles y demás pimientos, el cual se reproduce en la piel, ojos y vías respiratorias al ser utilizado como gas. El uso de ambos es relativamente extendido (28.93% de los casos), en donde predomina el uso del gas lacrimógeno.

Los casos registrados como "Otros" también pueden registrar el uso del tolete o macana para golpear, sin embargo, debido a que la fuente en ocasiones no lo menciona explícitamente, los casos específicos (es decir, aquellos en los que la fuente lo menciona explícitamente) son menores en relación

31 Para el caso de uso de extintores, ver: "Violento desalojo de plantón de la CNTE en Chiapas; lo refuerzan por la noche", La Jornada, julio 21, 2016 y "Con escudos y extintores, miles de policías repliegan marcha de docentes en Reforma", La Jornada, julio 21, 2016. Para el uso de chorros de agua, ver: "Violento enfrentamiento entre maestros y policías en Cancún", octubre 15, 2013 y "Autoridades y maestros se acusan de provocar el fallecimiento de un docente", La Jornada, diciembre 9, 2015. Hay casos de uso de extintores en Chiapas y la Ciudad de México, y el uso de chorros de agua en Chiapas y Quintana Roo.

con los primeros (14.05%). Con todo, su uso es ampliamente extendido y, dado que forma parte del equipo básico de la fuerza policiaca, puedo suponer que es el recurso para golpear más utilizado dada la superioridad que ofrece.

Aunque su uso es más esporádico (4.96%), los disparos con balas de goma son considerados en ocasiones como instrumentos válidos para contener multitudes por la fuerza pública dada su –argumenta la autoridad– baja letalidad. El sexenio de EPN se inaugura con el uso de ellas por parte de granaderos durante la toma de posesión del presidente, que devino en un herido de gravedad (pérdida de masa encefálica y posible pérdida de un ojo) por su utilización. En Puebla, su uso fue vinculado con la muerte de un menor tras el desalojo de una autopista en 2014.[32] Los estados que más reportan su uso en nuestra base de datos fueron Chiapas, Ciudad de México y Oaxaca.[33] Se registró su uso en un EP en Baja California, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Puebla y Quintana Roo. Puede verse que su uso está lo suficientemente repartido en los estados.

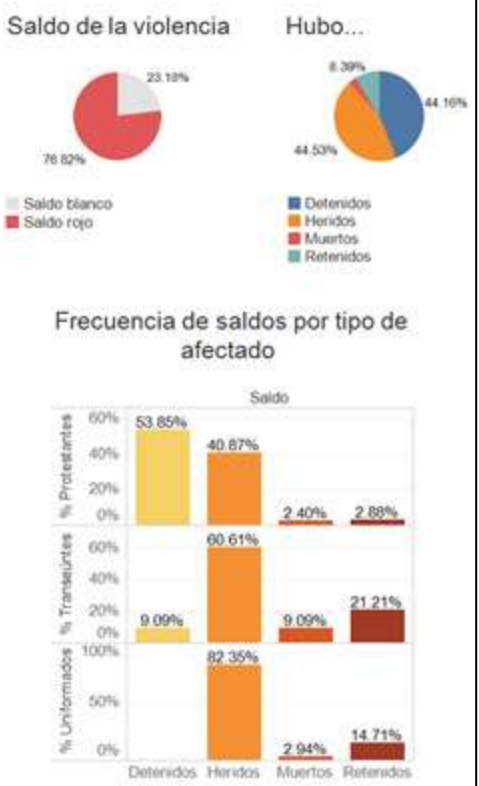
Los disparos con balas de verdad o letales representan el menor porcentaje (3.72%), su uso es excepcional. Se considera la mayor afrenta posible que pueden recibir los participantes de un EP. En el menor de los casos, se utiliza como instrumento de disuasión, los uniformados lanzan disparos al aire para generar el repliegue de los que protestan. De los 11 EEP en los que hubo este tipo de acción, en 3 de ellos hubo muertos y en 8 hubo heridos. Se constata entonces el

32 Ver "Reportan 105 heridos en refriegas; al más grave le inducen estado de coma", La Jornada, diciembre 2, 2012 y "Chocan pobladores de San Bernardino, Puebla, con policías; cuatro heridos graves", La Jornada, julio 10, 2014.

33 3, 2 y 2 EEP, respectivamente.

potencial que tiene esta acción para poner en seria amenaza la vida e integridad de las personas. Su uso fue reportado en mayor medida en los estados de Oaxaca, Michoacán y Chiapas.[34] Se registró un EP en los que hubo disparos en Campeche, Estado de México, Sinaloa y Tabasco.

Gráfica 4. Saldos de la violencia en porcentajes



Dadas las limitaciones de espacio, me es imposible referir los saldos de la violencia para cada una las acciones, solamente serán analizados de forma general. La Gráfica 4 muestra el resultado de este análisis.

La primera sección muestra la distinción entre saldo blanco y rojo en las protestas. Puede considerarse que una acción efectiva de las fuerzas del orden concluye con un

34 3, 2 y 2 EEP, respectivamente.

saldo blanco[35]. Es frecuente que las autoridades se refieran al éxito de una intervención dada la ausencia de heridos, detenidos, muertos o retenidos contra su voluntad. Sin embargo, su peso porcentual es bajo (23.18%) y predominan los EEP en los que hubo algún herido, detenido, retenido o muerto (76.82%).

En los casos en los que hubo saldo rojo, la mayor parte deviene en heridos y detenciones (44.53% y 44.16%, respectivamente). Le siguen las retenciones de personas contra su voluntad (8.39%) y el porcentaje minoritario corresponde a los casos en los que hubo muertos (2.92%).

La última de las tablas mide la frecuencia con la que los tipos de afectados (protestantes, transeúntes y uniformados) experimentaron las consecuencias del conflicto. En el caso de los protestantes, la mayor parte de ellos fueron detenidos (53.85%) o heridos (40.87%) y el porcentaje de muertos por la acción policiaca y de retenciones por terceros son menores (2.40% y 2.88%, respectivamente). El porcentaje bajo de retenciones se explica porque generalmente los que recurren a la retención son los protestantes, por lo mismo es mayor para el caso de transeúntes, entre los que se consideran funcionarios públicos, así como para el caso de uniformados.

En relación con los transeúntes, se trata de personas que pueden estar involucradas en las peticiones de los que protestan (por ejemplo, funcionarios públicos o representantes electos) que no participan en la protesta, o bien observadores (por ejemplo, reporteros) y demás personas que no

35 En este estudio, el saldo blanco se considera cuando no ocurrieron detenciones y no hubo muertos, heridoso personas retenidas contra su voluntad. Las autoridades suelen hablar de saldo blanco cuando no hubo heridos ni muertos.

participaron activamente en la protesta. Dadas estas condiciones, este grupo experimenta en mayor medida heridas (60.61%) o bien la privación de su libertad (21.21%). También registran detenciones arbitrarias y muertos (9.09%). Esto último representa los casos del menor en Puebla ya citado y al menos otros dos EEP en el que se registraron muertos no vinculados con la protesta.

Los uniformados resultan en mayor medida heridos (82.35%), con lesiones que van de menores a graves durante las refriegas con los que protestan. Como en el caso de los transeúntes, también son el objetivo relativamente usual cuando los protestantes recurren al uso de repertorios más agresivos que implican la privación de la libertad. Entre los suyos también experimentan, aunque en menor medida, las consecuencias de la violencia al haber un porcentaje de muertos (2.94%).

Vemos entonces que los procesos de gestión encaminados a la solución pacífica tienen un mayor peso relativo, pero la diferencia de éstos con el peso de la intervención de la fuerza pública no es abismal y conforma un recurso del que se vale la autoridad de forma recurrente. Dentro de esta intervención también ocupan un peso relativamente menor los tipos de intervención y acciones de uniformados encaminados a la contención y disuasión, pero en los casos en los que ocurren agresiones frecuentemente vemos la separación de la actuación policiaca de los protocolos recomendados y reiteradas oportunidades para vulnerar los derechos de los que protestan.

Ejes para analizar la dinámica entre protestas y procesos de gestión

El análisis del apartado precedente brinda a grandes rasgos el comportamiento de la autoridad frente a las protestas. Sin embargo, puede apreciarse que no explica la dinámica que existe entre las protestas y los procesos de atención, interlocución y de intervención de la fuerza pública. No da cuenta de las motivaciones que existen para la elección de algún proceso, su trayectoria temporal y, en especial, de la dinámica propia que existe entre lo que hacen los protestantes y lo que hace la autoridad.

Autores como Christian Davenport (1995), Sabine Carey (2006), Daniel Hill y Zachary Jones (2014) han delineado propuestas teóricas para explicar la dinámica entre protesta y represión, pero en México pocos trabajos se han realizado para brindar una visión general del problema. Los estudios emprendidos sobre la dinámica generalmente caen en el análisis de casos particulares (Pérez Aguirre, 2016a).[36] Destaca dentro de los trabajos el realizado por Manuel Pérez Aguirre para los estados de Guanajuato y Tlaxcala. Este último autor ha resaltado el valor de la sistematización de fuentes hemerográficas para construir explicaciones específicas para el caso mexicano (Pérez Aguirre, 2016b).

Como se ha visto hasta ahora, este trabajo no se propone una revisión y balance exhaustivo de las teorías que explican la dinámica y los procesos de gestión mencionados. El interés primario del trabajo es brindar un primer acercamiento a los datos y con ello dar cauce a una revisión y discusión exhaustiva a nivel

36 Para un balance general de las aproximaciones teóricas y las referencias completas a los trabajos de los autores citados, puede consultarse el trabajo citado de Pérez Aguirre.

teórico y metodológico, que indague de forma más cabal cada uno de los distintos procesos.

Sin embargo, esta investigación brinda una propuesta en forma de ejes para el análisis de los procesos de gestión, que fueron nutridos a partir de la revisión de los datos y un acercamiento de tipo cuantitativo y cualitativo a la muestra mencionada. Se trata de lo que considero son guías analíticas que definen pautas para acerarse apropiadamente al problema. Esto quiere decir que todos los ejes pueden llegar a jugar un rol, estar ligados profundamente o, incluso, tener relaciones jerárquicas.

La consideración inicial se desprende del apartado anterior de este trabajo. Vimos como los casos de EEP en los que hay algún proceso de gestión son minoritarios en relación con el total de eventos. Tras el análisis de los distintos procesos y tipos de intervención de la fuerza pública, puede inferirse que la autoridad guarda una cautela en sus decisiones para ya sea abrir paso a la interlocución o bien para utilizar la fuerza pública. En otros términos, la autoridad no negocia ni abre procesos de interlocución de forma inmediata y generalizada. A la vez, guarda precaución en el uso de la fuerza pública dados los costos que puede implicar.

La cautela o precaución que guarda la autoridad para dar cabida a algún proceso *se rompe o pierde importancia* al considerar cinco variables o ejes: el momento o la ubicación temporal, el lugar, los actores, los repertorios de protesta y las demandas presentadas. La consideración de estos ejes brinda un indicador de qué tan receptivo el gobierno se encuentra para abrir procesos de interlocución o negociación, y qué tan dispuesto puede llegar a estar para utilizar la fuerza pública en el marco de un evento de protesta. Cada

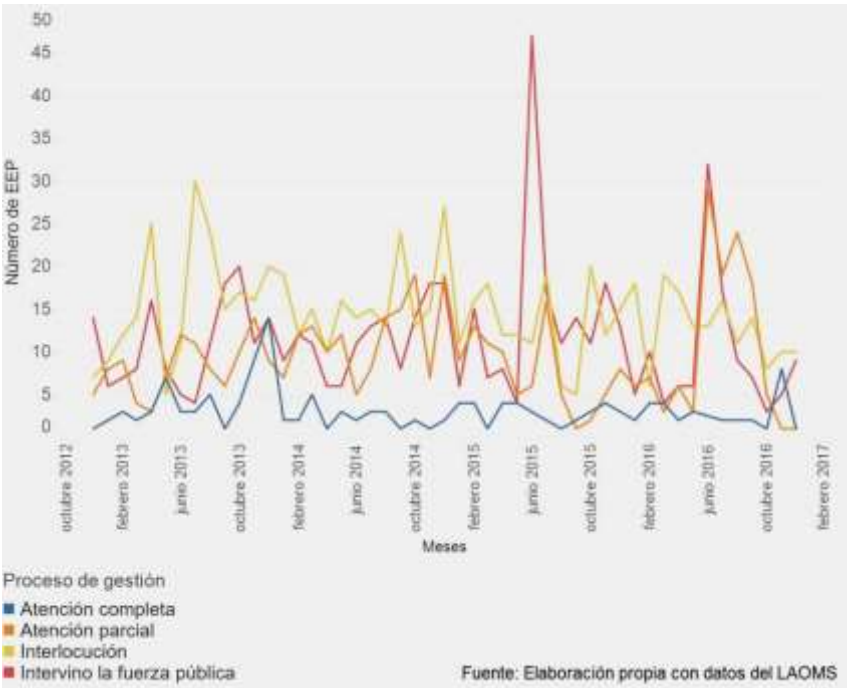
uno de los ejes requiere una consideración aparte, que se exponen brevemente a continuación y se brindan ejemplos de aplicación de cada uno.

El momento o la ubicación temporal

Este eje considera el momento en el que ocurren los EEP. Me parece más indicado hablar de momento porque el término expresa no solamente la ubicación temporal exacta, es decir, la fecha en la que ocurrió, sino que permite expresar también el contexto en el que se desenvuelven los eventos. El contexto puede estar marcado, como tradicionalmente se ha hecho en el campo de las ciencias sociales, por lo que sucede en el marco de la política institucional, es decir, por los procesos abiertos por la actuación del régimen y los diversos actores que lo componen, como son las cámaras legislativas, el poder ejecutivo, los partidos políticos, organismos autónomos y similares.

El contexto puede estar también delineado a partir de lo que sucede en el terreno mismo de la protesta. Es posible, por ejemplo, ubicar oleadas de protesta o secuencias de protestas que siguen el mismo agravio, se componen usualmente de los mismos actores y presentan sus demandas de forma parecida, abarcan periodos temporales relativamente largos y su presencia se extiende por varios territorios del país. Uno de los hallazgos del LAOMS ha sido el encontrar que lo que sucede en el terreno de las protestas tiene una alta coincidencia, aunque no exclusiva, con lo que trascurre en el marco de la política institucional (Cadena Roa y Urbina Cortés, 2015).

Gráfica 5. Número de EEP por cada mes del periodo de análisis



La Gráfica 5 delinea la serie temporal de cada uno de los procesos de gestión. Nos concentraremos en los procesos de interlocución e intervención de la fuerza pública. De entre los cuatro picos de mayor volumen relativos a la interlocución[37], el primero de ellos pertenece a abril de 2013, el cual se inscribe en mayor medida dentro de la activa resistencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su rama disidente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en contra de la

37 Los picos corresponden a abril y julio de 2013, septiembre y diciembre de 2014.

publicación de la reforma educativa en febrero de ese año. En el mismo mes se registraron eventos en los que intervino la fuerza pública en protestas relacionadas con la reforma.

El ánimo conciliatorio con los disidentes de la reforma, que de por sí empezó débil, queda virtualmente esfumado para julio de 2013, que representa el segundo pico de mayor volumen. La mayor parte de los casos de interlocución en este mes se debieron a temas variados, entre los que destacan la petición de mayores espacios en las instituciones de educación superior, mayor seguridad para algunas localidades, temas relativos a salarios y de control del mercado en el sector del transporte. En este mes adquiere mayor relevancia el Movimiento de Estudiantes Excluidos de la Educación Superior (MAES) que, tras conocerse los resultados de aceptación de aspirantes a universidades como la UNAM y otras, lograron audiencias con las autoridades para solicitar mayores espacios en las universidades. Destaca que después de este pico de interlocución se da un pico de intervención de la fuerza pública en octubre de 2013, que corresponde en gran medida al desalojo de la CNTE del plantón que mantenía en el Zócalo de la Ciudad de México desde inicios de mayo de ese año.

El tercer pico corresponde en gran medida a la reaparición de los estudiantes dentro de las protestas en septiembre de 2014. Aunque siguen conviviendo temáticas variadas, la movilización de los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en contra de las modificaciones al reglamento de esa institución abrió paso a un paro de labores extendido por todas las instalaciones del IPN en la Ciudad de México y originó un proceso largo de negociación, que tuvo algunos momentos ostentosos como la negociación en las calles

entre los estudiantes y el secretario de gobernación Osorio Chong.

El último pico de interlocución registrado en diciembre de 2014 se inscribe, en parte, en la continuación del conflicto con los estudiantes del IPN y la pobre interlocución entre las autoridades y los estudiantes y padres de familia agraviados por la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa. La oleada de movilización generada por este agravio, cuyos momentos de mayor volumen suceden en los meses de octubre y noviembre, es tan considerable y extendida que vemos un alza de los procesos de interlocución e intervención de la fuerza pública en los últimos tres meses de ese año. Especialmente en noviembre y diciembre puede apreciarse cómo los casos de intervención de la fuerza pública suben en frecuencia.

En cuanto a los picos más altos de la intervención de la fuerza pública, destacan los de junio de 2015 y de 2016. Son justamente los meses en los que se efectuaron las elecciones para el recambio de gubernaturas y la designación de legisladores locales en diversos estados. El magisterio disidente amenazó con boicotear las elecciones e interrumpir el proceso de evaluación docente, generado a raíz de las leyes secundarias en materia educativa lanzadas en 2013.

En junio de 2016, resultado de un deterioro aún mayor y un endurecimiento palpable en las relaciones entre el gobierno y el magisterio, que coincide con la llegada de Aurelio Nuño a la Secretaría de Educación Pública a mediados de 2015, aunado al boicot a las elecciones y al encarcelamiento de Rubén Núñez y Francisco Villalobos el 11 y 12 de junio, secretario general y secretario de organización de la sección 22

de la CNTE, respectivamente, inician una serie de bloqueos y demás acciones de protesta para pedir su liberación y reiterar la oposición a los lineamientos de la reforma educativa. Esta secuencia encontró su peor momento en los enfrentamientos originados por el desalojo de un bloqueo carretero en Nochixtlán, Oaxaca, el 19 de junio de 2016, que terminó con un saldo de 6 muertos y 108 heridos, de acuerdo con fuentes oficiales.[38]

Aunque en el anterior análisis se destacan algunos de los momentos de mayor relevancia a nivel nacional, también puede apreciarse que hay momentos que transcurren en un plano más inmediato. Así como la interrupción de las actividades críticas de la democracia (las elecciones) propiciaron una mayor intervención de la fuerza pública, eventos de otro tipo como inauguraciones, reuniones internacionales, eventos públicos en los que participó un funcionario público de importancia o un gobernador o el presidente, también precipitaron en algunos casos el uso de la fuerza pública.

Lugares

La consideración de la base de datos del LAOMS respecto a los lugares tiene tres niveles: estado, municipio y lugar específico. El último de ellos registra, por ejemplo, la carretera específica en la que se efectuó el bloqueo, la plaza utilizada para el mitin o el edificio cuyas instalaciones fueron tomadas. Aquí me centraré en el análisis por estados, el cual no solamente habla de los territorios geográficos, sino

38 Esta información puede consultarse en las notas: "Detienen a Rubén Núñez, uno de los líderes de la CNTE", junio 12, 2016; "CNS confirma la muerte de 6 personas y 108 heridos en Oaxaca", El Financiero, junio 19, 2016.

también de los terrenos políticos en los que se desenvuelven las protestas, es decir, dan un asomo del estilo de gobernar de los regímenes locales. Un análisis más completo tendría que involucrar al menos los municipios e incluir otro tipo de distinciones, pienso en la distinción entre zonas rurales y urbanas, federales y municipales, periferias urbanas o de frontera con otros estados y países.

Los estados que conjuntan el mayor número de casos de interlocución e intervención de la fuerza pública son, en orden, Ciudad de México, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Michoacán y Chiapas. Si se realiza el conteo a partir del peso porcentual que ocupan los casos de interlocución en todo el periodo en el total de EEP para cada estado, los resultados dan, en orden de mayor e menor: Yucatán, Tabasco, Guanajuato, Campeche, Ciudad de México, Nayarit y Baja California. Al final de la lista se encuentra, de menor a mayor: Nuevo León, Coahuila, Michoacán, Quintana Roo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

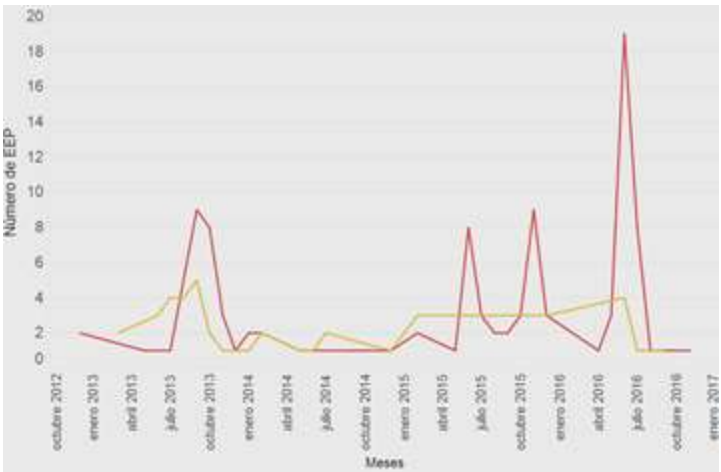
De igual forma, si se realiza el conteo para los casos de intervención de la fuerza pública de acuerdo con el peso porcentual que ocupan los casos en el total de EEP del estado, los estados al principio de la lista son, de mayor a menor: Puebla, Estado de México, Campeche, Tlaxcala, Quintana Roo y Yucatán. Al final de la lista se encuentran, de menor a mayor: Coahuila, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas, Sonora y Chiapas.

Actores

Los actores, como hemos visto en apartados anteriores, son pieza clave para el análisis de la dinámica entre los procesos de gestión y las protestas. Delinean, digamos, los aliados –o favoritos– y los

oponentes del régimen, lo cual juega un papel crítico en las decisiones de interlocución o de uso de la fuerza pública. Ya hemos visto que la CNTE juega un papel de importancia en el desarrollo de las protestas en el país. Veamos ahora la trayectoria temporal de la CNTE de acuerdo con el periodo de la muestra inicial.

Gráfica 6. Serie temporal de la participación de la CNTE



Fuente: Elaboración propia con datos del LAOMS

La Gráfica 6 muestra el cambio dramático de la interacción entre los procesos de gestión de interlocución (amarillo) e intervención de la fuerza pública (rojo) al filtrar los datos para considerar solamente a la CNTE. Puede observarse que los casos de intervención fueron mayores tras la primera oposición a la reforma en 2013, pero decrecieron a

partir de 2015 y se incrementaron en contraparte los casos de intervención de la fuerza pública.

De entre las organizaciones, es de destacar que son los sindicatos los que participan en mayor medida en EEP en donde se registraron procesos de interlocución y de intervención de la fuerza pública y que, en la mayor parte de los casos, ambos procesos conviven. Un análisis más detallado de la dinámica entre actores será parte de otro trabajo, aquí solamente se destaca su relevancia.

Repertorios

Los repertorios que considera el LAOMS se dividen entre repertorios pacíficos y violentos. Dentro de los primeros, de acuerdo con el número de EEP registrados para cada uno de ellos, se encuentran al principio de la lista los repertorios pacíficos en los que hubo coincidencia con procesos de interlocución, de mayor a menor: la manifestación, el bloqueo, paro de labores, plantón, mitin, la toma de instalaciones y la huelga. En cuanto a los repertorios pacíficos coincidentes con procesos de intervención de la fuerza pública, se encuentran, de mayor a menor: manifestación, bloqueo, mitin, plantón, toma de instalaciones y paro de labores. Podemos ver que la manifestación y el bloqueo coinciden en importancia, pero en lo relativo a la intervención de la fuerza pública, destaca la coincidencia de los repertorios en los que los protestantes permanecen por tiempo prolongado en un determinado punto o bien, dificultan el tránsito en ciertas arterias viales.

En cuanto a los repertorios violentos, son menores las coincidencias entre su uso y la interlocución, los EEP que registran esta coincidencia oscilan entre 11 y

1 eventos. En contraste, las coincidencias con el uso de la intervención de la fuerza pública oscilan entre 59 a 1 eventos. Los repertorios utilizados que registraron en mayor medida esta coincidencia fueron el lanzamiento de proyectiles (piedras, palos, etc.), la destrucción de bienes públicos, los ataques a uniformados (golpes, puñetazos, etc.), la destrucción de bienes privados, la retención violenta de vehículos y el lanzamiento de petardos y bombas molotov contra uniformados.

Demandas

El análisis de las demandas brinda información sobre las motivaciones de la protesta. La base de datos del LAOMS contiene una clasificación temática de las demandas, la cual cubre solicitudes de bienes, servicios o recursos, problemas de justicia y seguridad, temas laborales como salarios, prestaciones y jubilaciones, asuntos de transparencia y peticiones de solicitudes de diálogo, entre otras. Veremos cómo interactúan algunas de estas clasificaciones con los procesos de gestión.

En relación con los procesos de interlocución, las demandas que suelen presentar más coincidencia son las relativas a temas de bienes y servicios o de presupuesto, se trata de demandas en las que se solicita se liberen recursos para la educación, el campo o el transporte, para dar algunos ejemplos, o bien que mejoren los servicios de salud, urbanos y similares. Le siguen los temas laborales, como solicitudes de prestaciones, salarios, jubilaciones y respeto a la libertad sindical, etc. En tercer lugar, se encuentran las demandas que piden que se abran mesas de negociación o se transparente el uso de recursos o las acciones tomadas por la administración.

En cuanto a la atención de demandas, las clasificaciones que muestran mayor coincidencia son las relativas a las laborales, le siguen las que piden bienes o mayor presupuesto y, en tercer lugar, las concernientes a temas de justicia, que pueden abarcan demandas que piden la liberación de personas, se mejore la seguridad o se atiendan casos de impunidad, homicidios, secuestros y demás crímenes, entre otros asuntos. Sin embargo, a pesar de que estas últimas tienen relativa atención, si se considera el número minoritario de atención de demandas de la muestra, su atención es en general insuficiente.

Los casos de coincidencia de la clasificación temática con los procesos de intervención de la fuerza pública son, en orden de mayor a menor: los temas relativos a las reformas estructurales, a los de justicia y a los de apertura de canales de negociación y demandas de transparencia. En cuanto a esto último, aunque se reportan más casos en los que se pidió interlocución (y además se obtuvo), en los casos en los que se pidió lo mismo y la respuesta fue el despliegue de uniformados, la diferencia en el conteo de EEP para uno y otro caso es estrecha.[39]

Conclusiones

Los datos presentados tienen resonancia con análisis que miden la libertad y permeabilidad en la que se desenvuelven las protestas en el régimen político mexicano actual (FLEPS, 2014). Pudimos observar que los procesos de gestión registrados son minoritarios en relación con el total de las protestas, y los casos de intervención de la fuerza pública, aunque tienen un menor peso porcentual, se acercan en

39 148 EEP para el primer caso y 125 EEP para el segundo.

magnitud y frecuencia a los relativos a la interlocución. En los casos del uso de la fuerza pública, aunque hay un mayor uso de acciones disuasorias, no siempre siguen los lineamientos de los protocolos de acción ni privilegian el diálogo ni la protección de derechos y la integridad física de las personas.

Las fallas en la coordinación y cumplimiento de protocolos (si es que están definidos por la administración local) por parte de la fuerza pública contribuyen a una alta incidencia de saldos rojos tras las intervenciones policiacas en las protestas. A primera vista, los estados que más tienen protestas son los que implementan con mayor frecuencia medidas de interlocución o bien de disuasión, como el uso de barricadas y cercos de uniformados, para desalentar algunas de las protestas sin recurrir al uso de violencia directa. Con todo, los resultados aún no son los esperados. Algunos estados, en relación con el número de protestas que tienen, recurren con mayor frecuencia al uso de la fuerza pública, como lo son Puebla y el Estado de México, lugares que han sido escenario de algunos de los sucesos más desafortunados en términos de actuación policiaca en protestas. La tendencia no parece indicar que esto se revertirá en el futuro inmediato.

El uso de la fuerza pública estuvo presente en todos los años analizados en la mayor parte de los estados, con algunos incrementos notables durante los periodos electorales de 2015 y 2016. El programa de reformas de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, que representa un desafío para actores clave como algunos sindicatos magisteriales, provocaría no solo protestas continuas, sino el uso de repertorios de protesta más agresivos, cuya utilización mostró una coincidencia más frecuente con una respuesta desfavorable de las autoridades. Los

primeros cuatro años del regreso del PRI al gobierno federal se inauguran con un aparatoso uso de la fuerza pública en la Ciudad de México, los antecede un intenso movimiento estudiantil en contra de su regreso y los atraviesan recurrentes oleadas de protesta, algunas de ellas de considerable magnitud y con una resonancia importante en el ambiente político actual. Ante este escenario, es poco esperable una disminución del uso de la fuerza pública como respuesta gubernamental.

Con todo, es llamativo encontrar que hay protestas que desembocan en la atención de las demandas presentadas, principalmente en temas laborales y relacionados con bienes, servicios o asuntos presupuestales. Una parte de esta atención sucede en un periodo corto de tiempo (por ejemplo, el mismo día en el que sucede la protesta), otro tanto sucede en periodos más largos de negociación que muchas veces escapan de la atención de la base de datos del LAOMS. La compleja dinámica de las protestas y respuestas gubernamentales obliga a realizar un análisis minucioso de diversas variables, algunas de las cuales fueron presentadas en el último apartado de este trabajo partiendo de la noción de EP como unidad de análisis.

Referencias

Adell, Ramón. 2000. "Movimientos sociales en los años noventa: Volumen, actores y temas de movilización", en GRAU, Elena/ IBARRA, Pedro (Coord.) (2000), *Una mirada sobre la red. Anuario de movimientos sociales*, Betiko Fundazioa, Icaria/Barcelona, Gakoa/Donosti, pp. 27-54.

Cadena Roa, Jorge y Urbina Cortés, Gustavo (eds.). 2015. *Informe anual 2013. Un año de reformas y de movilización social*. Proyecto de Ciencia Básica Desempeño Organizacional: organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones de los movimientos sociales (OMS) y acción colectiva. México: CEIICH-UNAM (Inédito).

Cadena-Roa, Jorge. 2016. *Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014*. México: Friedrich Ebert Stiftung.

Cadena-Roa, Jorge, Aurora Díaz, Karina González, Roberto Holguín, Alicia Islas, Daniela Serrano, and Gustavo Urbina. 2016. *Manual de procedimientos para el registro de eventos de protesta en la Plataforma LAOMS*. México: LAOMS-CEIICH (Inédito).

Cadena Roa, Jorge y Valeria Falleti (2009), "El Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (LAOMS). Objetivos y actividades iniciales", en Amozurrutia de María y Campos, José Antonio, Ricardo Lino Mansilla Corona y Javier Álvaro Matus Pacheco (coords.), *Jornadas Anuales de Investigación*, 2009, México: CEIICH-UNAM, p. 23-33.

Carey, Sabine. (2006). "The dynamic relationship between protest and repression", en *Political Research Quarterly*, *59* (1), p. 1-11.

Davenport, Christian. (1995). "Multidimensional threat perception and state repression: an inquiry into why states apply negative sanctions", en *American Journal of political Science*. *39* (3), p. 683-713.

Franzosi, Roberto. 2004. *From Words to Numbers. Narrative, Data, and Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS). 2014. *Control del Espacio Público: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, México, abril, 2014. [Disponible en http://laoms.org/informe-retrocesos-libertades-de-expresion/]

Goldstone, Jack A. 2003. *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hill, Daniel y Zachary Jones (2014). "An empirical evaluation of explanations for state repression", en *American Political Science Review*, *108* (3), p. 661-687.

Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad de Costa Rica (IIS – UCR) y Programa Estado de la Nación (PEN). 2015. *Manual metodológico. Base de datos sobre acciones colectivas en Costa Rica.*

Jenkins, Craig J., and Bert Klandermans. 1995. *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Koopmans, Ruud y Dieter Rucht. 1999. "Protest Event Analysis--Where to Now?" en *Mobilization* 4 (2), p. 123-130.

Koopmans, Ruud, and Dieter Rucht. 2002. "Protest Event Analysis." Pp. 231-59 in *Methods of Social Movement Research*, edited by Bert Klandermans and Suzanne Staggenborg. Minneapolis: University of Minnesota Press.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow, y Charles Tilly. 1996. "To Map Contentious Politics." Mobilization 1:17-34.

Pérez Aguirre, Manuel. 2016 (a). "Aproximaciones teóricas a la dinámica entre protesta y represión", en Blog *Movimientos e Instituciones*, México, LAOMS, julio 12 [Disponible en http://movin.laoms.org/2016/07/12/dinamica-protesta-represion/].

_ 2016 (b). "La violencia estatal en las entidades federativas mexicanas (2008-2014)", Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencia Política, México, El Colegio de México. [Disponible en https://www.academia.edu/29509348/La_violencia_estatal_en_las_entidades_federativas_mexicanas_2008-2014_].

Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP-CDMX) (2017). "Protocolo de actuación policial para la protección de personas en el contexto de manifestaciones o reuniones", en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México,* 20° Época, No. 37, p. 10-23 [Disponible en http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ec3e79979393001580a03950a8c8d7ec.pdf].

Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. 2d ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 1986. *The Contentious French*. Cambridge: Harvard University Press.

_ 2005. "Repression, Mobilization, and Explanation", en Christian Davenport, Hank Johnston & Carol Mueller, eds., *Repression and Mobilization: What We Know and Where We Should Go from Here*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 210-226.

Comisiones de la verdad en Brasil. ¿Una nueva modalidad de movimiento social?

Cristina Buarque de Hollanda[40]

Introducción

"Los derechos humanos llegaron aquí porque eran una categoría neutral", dijo una importante militante por la igualdad racial en Sudáfrica, en entrevista con la autora de este artículo. El mundo que ella observaba era el de la transición del *apartheid* a la democracia, apoyada en una delicada arquitectura institucional que manejaba sectores en ascensión y descenso políticos. En medio a una sociedad profundamente dividida por décadas de segregación racial, nacía un consenso mínimo en torno a la idea de que los agentes del Estado no podían matar, torturar, secuestrar o desaparecer con personas. Al fin, era *sólo* eso lo que demandaban los derechos humanos.

En sustitución al radicalismo de los repertorios del socialismo, los derechos humanos eran articulados como utopía minimalista, vaciada de política y orientada hacia la corrección moral de sujetos violentos. Ellos llegaban a Sudáfrica – y a todas partes – como una especie de terreno común para el diálogo entre personajes históricamente antagónicos. Es cierto que no tuvieron allí, ni en cualquier otro lugar, una

40 Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Iesp-Uerj), Río de Janeiro-RJ, Brasil. E-mail: cristinabuarque@gmail.com

trayectoria lineal e inmune a los conflictos de percepción y forma, pero se hicieron populares.

Según Samuel Moyn, fue a partir de las décadas de 1970 y 1980 que los derechos humanos dejaron de tener una existencia meramente nominal en los tratados y conferencias internacionales. Se fijaron en el léxico de organizaciones internacionales, movimientos sociales, partidos y gobiernos de diferentes vocaciones políticas. Y más que eso: se establecieron también en el vocabulario y en la imaginación social de los ciudadanos (Moyn, 2010).

Entre los vectores de difusión y normalización de políticas y discursos acerca de los derechos humanos están los mecanismos de la llamada justicia transicional, un campo que mezcla reflexión e intervención pública en ambientes marcados por el legado de violencias pasadas, cometidas en contextos de guerra o regímenes autoritarios. Consta que la expresión "justicia en tiempos de transición" fue utilizada por primera vez por la argentina Ruti Teitel, en 1992, para tratar de los modos de articulación entre el derecho y la política en procesos de estabilización institucional – por lo general, en democracias recién establecidas (Kritz, 2004). La misma preocupación, como es sabido, ya había ganado forma institucional en los Tribunales de Nuremberg (1945-1946) y Tokio (1946-1948), pero sólo décadas más tarde ella inspiraría la reflexión y la experimentación sistemáticas, siendo sus formas más comunes los tribunales penales – con jurisdicciones nacionales e internacionales (Sikkink, 1995; Acuña y Przeworski,

1995) – y también las comisiones de la verdad[41] (Hayner, 2011).

A pesar de la variedad de mecanismos y circunstancias de intervención, los teóricos y operadores de la justicia transicional convergen en torno a una expectativa común: la aclaración de crímenes pasados es condición de su no repetición y, por lo tanto, de una nueva era de la política. Por lo general, el disenso entre ellos está relacionado con la comprensión acerca de la buena medida de la justicia, es decir, con lo que se entiende como un equilibrio deseable entre los costos políticos y los beneficios morales de las medidas transicionales. Marcada por el miedo del retorno autoritario, típico de democracias jóvenes, la literatura acerca de la justicia transicional se divide sobre el potencial disruptivo o no de las acciones de tribunal, orientadas por principios duros de justicia retributiva, y sobre la capacidad o no de esos procesos de restituir la dignidad robada de las víctimas.

Así, en este contexto, las comisiones de la verdad son concebidas teniendo en cuenta dos marcos principales. En el primero, ellas son admitidas y endosadas como parte de un proceso que tiene la justicia penal como *telos* (a ejemplo de Orentlicher, de 1991, y de Sikkink, 1995). Están alineadas, en estos casos, con demandas vigorosas por sanción. En el segundo marco, más cercano a nociones de justicia

41 Comisiones de la verdad son organismos sin personalidad jurídica que se difundieron a partir de los años 1980 en países recién salidos de regímenes autoritarios y guerras civiles. Aunque las comisiones de la verdad varíen mucho con los contextos políticos y sociales a los cuales se aplican, generalmente involucran sesiones públicas y privadas de testimonio con personas identificadas como víctimas de violaciones de derechos humanos por agentes de la fuerza de regímenes pasados o de milicias privadas (con o sin coordinación con los gobiernos). Al final de su mandato, deben producir un informe final que presente una narrativa amplia sobre la experiencia represiva en el país durante el periodo reconocido como autoritario o guerrero.

restaurativa, la búsqueda por "verdad" es afirmada como un fin en sí mismo (a ejemplo de Tutu, 1999, y Boraine, 2008). En esta perspectiva, la revelación pública de las rutinas y de los operadores del pasado violento encarnaría ya una forma de justicia. En su "guía para democratizadores", Samuel Huntington sugiere un conjunto de interdictos cercano a esa premisa: "que no se procese, no se puna, no se perdone y, sobre todo, no se olvide". En este sentido, sugiere la elaboración de "un informe público completo y desapasionado de cómo y por qué se cometieron los crímenes" (Huntington, 1994: 228). Se trata de una descripción que se asemeja a los rasgos más generales de los documentos producidos por las comisiones de la verdad. Escritos en "lenguaje moderno", "sobrio, disciplinado" y orientado por un deseo de "neutralidad", se acercarían a la forma típica de los "informes de derechos humanos", según Samuel Hopgood (2013, p. 74).

La producción de una narrativa en esos moldes no ocurre, por supuesto, sin fuerte tensión con los rituales de conmoción pública protagonizados por las víctimas y familiares deponentes en las sesiones testimoniales. En contextos de transición, las comisiones de la verdad tienden al lugar de mediación entre las partes que emergen del conflicto político y cargan heridas recíprocas. Si la pasión es permitida a los testimonios – y las comisiones son el espacio institucional por excelencia para las explosiones de emoción[42] – por lo

42 En general, los distintos foros de diálogo entre la sociedad y el Estado no contemplan la posibilidad de expresión emocional, excepto en los tribunales, cuando domesticada por la retórica jurídica. Por lo demás, las manifestaciones de dolor y sufrimiento pertenecen a los dominios del extra-estatales. Una de las innovaciones institucionales de las comisiones de la verdad fue precisamente el establecimiento de un lugar institucional para las emociones - no cualquier emoción de cualquier actor, es cierto, pero aquellas que representan algún "trauma social" que se quiere conocer o construir a través de la voz de las "víctimas" y reparar. Las comillas indican expresiones comunes entre los comisionarios entrevistados para esta investigación.

general, es prohibida a los comisionarios. De ellos se espera un comportamiento conciliador y moderado. Por ejemplo, a propósito de la primera Comisión de la Verdad uruguaya, Wilder Taylor[43] observa el error de haber constituido como "un ejercicio político, y no como una empresa seria en busca de los derechos humanos" (Hayner, 2011, p. 241).

En busca de la etiqueta de seriedad, no fueron pocas las comisiones de la verdad que instruyeron la investigación de los "dos lados" en conflicto, como Sierra Leona, Liberia, El Salvador, Guatemala y la paradigmática Sudáfrica. Además de configurar los objetivos de las comisiones, la intención de imparcialidad comentada por Hopgood (2013) también ganó forma en dos estrategias de composición de sus cuadros. La primera fue el equilibrio de antagonismos basado en la composición plural del cuerpo de comisionarios, con un amplio espectro que incluye potencialmente desde representantes de los sectores sociales más afectados por la represión hasta miembros de gobierno, parlamento, judiciario e incluso de las fuerzas armadas.[44] En este modelo, los sentidos de parcialidad son – o deberían ser – mitigados o neutralizados en el alcance y en la diversidad de sus miembros. La segunda estrategia fue la formación de comisiones con cuadros híbridos, es decir, nacionales y extranjeros (como en Haití, Guatemala, Sierra Leona y Liberia), o exclusivamente no nacionales, con experiencia en el derecho internacional de los derechos humanos (ejemplo de El Salvador). Ajenos e

43 Wilder Taylor es miembro del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, y la comisión en cuestión es la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron.

44 Para un examen sistemático de la composición de las comisiones de la verdad en el mundo, ver Hayner (2011).

inmunes a las redes locales de política, poder y fidelidad, afianzarían la preservación de los derechos humanos (Hayner, 2011).

En Brasil, la creación de la Comisión Nacional de la Verdad (CNV), en diciembre de 2011, no escapó a la directriz de la imparcialidad o del "desapasionamiento". Sin embargo, no se puede decir lo mismo de las comisiones subnacionales de la verdad. Más cercanas al punto de vista de las "víctimas", [45] ellas se propagaron en el país después de la instauración de la CNV, vinculadas a los gobiernos y parlamentos estaduales y municipales a través de leyes, decretos y resoluciones. En el ámbito extraestatal, fueron creadas por sindicatos, universidades y asociaciones profesionales.

La expansión sobrepasó, por lo tanto, la iniciativa de la CNV que, en su informe final publicado en diciembre de 2014, ni siquiera fue capaz de identificar el número exacto de comisiones dedicadas a la "búsqueda de la verdad", limitándose a una estimación: ellas ascendían, en aquel momento, a aproximadamente cien en todo el país. Tal dificultad se debió a la notable vitalidad del fenómeno, que contó con el respaldo importante de movimientos de familiares y militantes involucrados, desde hace mucho tiempo, con las pautas de memoria, verdad y justicia.[46] Vigoroso entre 2012 y 2016, ese movimiento de proliferación de comisiones de la verdad – que paso a nombrar de comisionados – tuvo sus pasos y directrices acompañados sólo en parte por la CNV. Ella coexistió con estructuras similares menores,

45 Sobre la construcción de la categoría de víctima, asociada a la categoría médica y social del trauma, ver Fassin y Rechtman (2007).

46 Aunque muchísimo relevantes en la historia transicional de Brasil, los movimientos de familiares y militantes por memoria, verdad y justicia escapan al enfoque de este artículo.

independientes e incentivadas por procesos locales de sugerencia-imitación, y se extinguió antes de que el ánimo expansivo se enfriara. El repertorio imaginativo de los comisionarios mezcló, por lo tanto, referencias metodológicas y de forma a la CNV con los horizontes más tangibles e inmediatos de las comisiones de los estados, municipios, universidades y sindicatos vecinos.

Estos procesos resultaron en un panorama bastante heterogéneo de comisiones de la verdad. En este artículo, voy a analizar comisiones que articularon actores de la "sociedad civil", según el discurso de comisionarios, y de los gobiernos o parlamentos estaduales. El énfasis recae sobre la CNV y el conjunto de las diez comisiones estaduales de la verdad más activas en el período de la investigación,[47] con sedes en Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Bahía, Pernambuco y Amapá.[48] Para eso, me baso en la lectura sistemática de documentos oficiales, en el seguimiento de sus actividades en las redes sociales y, principalmente, en entrevistas semiestructuradas con doce comisionarios.

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera, más corta, presento los principales *personajes* en cuestión, los miembros de las comisiones de la verdad, y discuto también los apuntes metodológicos referentes a la conducción de la investigación. En la

47 Cabe señalar, por ejemplo, que la Comisión de la Verdad de Pará, instaurada en marzo de 2016, estableció una rutina intensa de trabajo en período posterior a la conclusión de esta investigación - que seguramente la incluirá en análisis futuros.

48 Son ellas: Comisión Estadual de la Verdad "Paul Stuart Wright" (SC), Comisión Estadual de la Verdad de Paraná "Teresa Urban" (PR), Comisión Estadual de la Verdad de Rio Grande do Sul (RS), Comisión Estadual de la Verdad de Río de Janeiro (RJ), Comisión de la Verdad del Estado de São Paulo "Rubens Paiva" (SP), Comisión Estadual de la Verdad y de la Preservación de la Memoria del Estado de Paraíba (PB), Comisión Estadual de la Verdad de Bahía (BA), Comisión Estadual de la Memoria y Verdad "Dom Helder Câmara" (PE), Comisión Estadual de la Verdad de Amapá (AP).

segunda, observo la inflexión del lugar que Brasil ocupa en la escena de la justicia transicional en el mundo: de la *blanket amnesty* [amnistía general] a los derechos a la verdad y a la memoria. En las dos secciones siguientes, paso al objeto principal del artículo, es decir, el mapeo de las aproximaciones y disyunciones interpretativas y performativas entre las comisiones. Semejantes en lo que toca al objetivo más general de "búsqueda de la verdad", ellas constituyeron un ambiente polisémico, atravesado por disputas – explícitas o no – de versiones y sentidos para la experiencia autoritaria. La tercera sección se dedica a las premisas compartidas entre las comisiones, esto es, la expectativa de pedagogía cívica y política de la verdad (es decir, la suposición de que la revelación del pasado crea las condiciones para su no repetición), la condición *ahistórica* de los análisis de violaciones de derechos humanos (que permite asociaciones muy directas entre violencias pasadas y presentes) y la supuesta simbiosis de sentidos entre la democracia y los derechos humanos.

Se trata de una especie de terreno común que admite disensos importantes. Ellos son abordados en la cuarta y última sección de este artículo a partir de dos ejes articulados y centrados en el contraste de perfiles entre los ámbitos nacional y estadual de las comisiones. El primer eje sugiere que la proliferación de las comisiones de la verdad en el país se basó en un principio contrario a la "máxima de la imparcialidad", adoptada por la CNV en consonancia con el recetario común de las comisiones de la verdad en el mundo. Comisionarios estaduales (y también municipales) tendieron a reivindicar legitimidad para sus acciones presentándose como mediadores de la llamada "verdad de las víctimas". Los dos principios en disputa se aproximan, con variaciones, de dos figuras de

legitimación política identificadas por Pierre Rosanvallon (2009) en la época contemporánea: "imparcialidad activa" y "proximidad". En el segundo eje, el contraste se refiere a los modos de comprensión de la categoría "graves violaciones de derechos humanos". La CNV se aproxima de la interpretación común en el derecho internacional, centrada en los crímenes de muerte, desaparición, secuestro y ocultación de cadáver, escapando de ella apenas para incluir casos de violencia sexual y de arresto ilegal, considerados correlatos a los primeros. En el nivel estadual, las interpretaciones de la categoría de "graves violaciones" fueron más flexibles, acomodando las sensibilidades locales a la violencia de la dictadura, que afectó de manera distinta las diferentes regiones del país. Así, localmente, los derechos humanos fueron interpretados de modo innovador y la comprensión acerca de la gravedad de sus violaciones incluyó, por ejemplo, los crímenes económicos y laborales, a contrapelo de la praxis del derecho internacional.[49] En asociación con el primer eje de disenso, las comisiones estaduales, al acercarse del relato de las víctimas sobre su experiencia, ampliaron los términos internacionales y genéricos de la categoría de "graves violaciones de derechos humanos", por lo general definida, como se verá, en torno a los crímenes de tortura, muerte, desaparición forzada y ocultación de cadáver.

Apuntes sobre los entrevistados y la metodología

Antes de analizar el contenido de las entrevistas y cotejar los valores y perspectivas de acción, describiré

49 Como se verá en la última sección de este artículo, la contraposición de perspectivas entre los niveles federal y estadual no fue rígido. Es decir, las comisiones estaduales no rechazaron las categorías de graves violaciones de derechos humanos de la CNV que, por su vez, también se acercó, a través de sus grupos de trabajo, de las pautas que ganaron protagonismo local.

sucintamente el perfil de los entrevistados. Antes de nada, es fundamental aclarar que la condición de personaje o de operador-clave que les asigno no se refiere a características que les sean intrínsecas, sino al lugar institucional que ocupan en la escena de las políticas de memoria y verdad en Brasil. Aunque las dos dimensiones tengan imbricaciones evidentes – una vez que el carisma y la capacidad de liderazgo, por ejemplo, sean posiblemente características que condujeron militantes a lugares de prominencia en las comisiones –, fue el segundo enfoque, institucional, que orientó la composición del cuerpo de entrevistados, así como la opción por no mencionarlos nominalmente a lo largo de este artículo. No tengo en mente sus biografías o puntos de vista particulares, sino su condición de actor social.

Los entrevistados en esta investigación han sido presidentes o figuras prominentes de la CNV y de diez comisiones estaduales de la verdad en el país. Ellos forman parte de un universo amplio y heterogéneo que llegó a sumar quince comisiones y aproximadamente 140 comisionarios [50] (considerándose solamente los niveles federal y estadual) y se constituyó según tres parámetros[51]: (1) representación de sectores de la "sociedad civil" [52] e independencia formal en relación a los gobiernos y a los cuadros de la política en general, a ejemplo de

50 El cálculo es aproximado porque hay variaciones (nuevas nominaciones y renuncias) posteriores al nombramiento y posesión de miembros.

51 El siguiente listado considera todas las quince comisiones estaduales, incluso aquellas que no han sido estudiadas en profundidad en este trabajo. La información fue recopilada a partir de consultas a las propias comisiones, pesquisas en informes parciales y finales y en las redes sociales.

52 La noción de representación evocada por los comisionarios no obedece a procedimientos formales de autorización por parte de la población de supuestos representados. Los comisionarios tienden a interpretar el concepto de manera simbólica y, por supuesto, disputan este simbolismo. En la última sección del artículo, se abordará la más importante querella acerca de quiénes serían los "verdaderos" representantes.

Amapá, Bahía (comisión del poder Ejecutivo), Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul; (2) representación de cámaras legislativas, en el caso de las comisiones parlamentarias con diversidad formal de partidos, como en São Paulo,[53] Bahía y Espírito Santo; (3) representación híbrida, es decir, de miembros de los parlamentos, gobiernos y de la sociedad civil,[54] como Río de Janeiro, Espírito Santo (comisión del poder Ejecutivo), Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco y Santa Catarina.

Cada uno de estos segmentos incluye a comisionarios a los cuales me referiré, a lo largo del artículo, como "afectados" o "no afectados" por la dictadura.[55] Más allá de esta división, la heterogeneidad de las comisiones también resulta de sus instrumentos de creación[56] y ámbitos de acción diversos, de la sensibilidad profesional de sus

53 En el caso de la comisión de São Paulo, su presidente orquestó una situación de hecho radicalmente fuera de sus contornos formales, similar a la de comisiones legislativas en general. La comisión fue conducida principalmente por asesores no parlamentarios vinculados históricamente a la causa de los desaparecidos políticos, habiendo sido ellos mismos afectados por la violencia de la dictadura. A ellos correspondió la principal marca simbólica de la comisión.

54 Los perfiles "miembros del gobierno y de la sociedad civil" no son estáticos, sino que delimitan distinciones de momento.

55 Aquí, la categoría "afectados" designa estrictamente personas que fueron objeto de violencia por parte de agentes del Estado, familiares de personas muertas o desaparecidas también por las fuerzas del régimen, y quienes fueron constreñidos al exilio o impedidos de ejercer su profesión por motivos de persecución política. Aunque reconozca que la afectación por un régimen que restringió severamente las libertades civiles y políticas de toda la población pueda ser descrita con base en otros marcos, mi enfoque metodológico se limita al conjunto descrito de afectaciones más directas. Sobre ese grupo de personas se concentrarán las disputas de legitimidad analizadas en la cuarta sección de este artículo.

56 A depender de los arreglos políticos locales, las comisiones fueron creadas por leyes, decretos del Ejecutivo y resoluciones del Legislativo, impactando sus rutinas de funcionamiento. Las comisiones creadas por leyes tendieron a tener más autonomía que las que resultaron de decretos.

miembros [57] y de las diferentes historias locales resultantes de la confrontación con la dictadura.

Distintas en sus designaciones formales, en los cuadros de comisionarios y en sus propósitos, las comisiones establecieron entre sí articulaciones flojas, por lo general asociadas a relaciones personales de afinidad y militancia. En esta investigación, que no propone inferencias estadísticas, sólo lógicas, causales y contextuales, he buscado mapear y analizar la condición heterogénea de las comisiones con base en el testimonio de doce comisionarios que me concedieron entrevista. Interesada en observar variaciones locales en las rutinas, en los perfiles y en las agendas de acción, conseguí entrar en contacto con miembros de comisiones de cuatro regiones del país.[58] Además de opiniones, creencias y valores personales, las entrevistas también revelaron decisiones y recorridos institucionales que me permitieron extender diagnósticos e hipótesis explicativas que sobrepasan el círculo estrecho de entrevistados. Así, a lo largo del artículo, por ejemplo, las diferentes lecturas sobre los derechos humanos no atienden solamente a los interlocutores directos de la investigación.

En consonancia con el modelo que Mario Luis Small define como entrevista secuencial (Small, 2009), el estudio de múltiples casos ha sido conducido a partir de entrevistas semiestructuradas que me permitieron, progresivamente, una mejor comprensión del objeto en pauta y un nuevo encuadramiento de las

57 La divergencia entre historiadores y juristas ha sido la más significativa, asociada a diferentes nociones de "verdad": histórica – dedicada a la narración extensa de un período histórico – y jurídica – enfocada en casos individuales y dirigida a los posibles desdoblamientos judiciales de los casos.

58 Luego de diversas tentativas, no conseguí contacto para entrevista en profundidad con un miembro de la Comisión de la Verdad de Goiás, la única que mi equipo y yo localizamos en la región Centro-Oeste.

cuestiones. Los guiones sufrieron cambios a lo largo del período de entrevistas, de modo a incorporar matices que antes me escapaban. Así, llegué al punto que Small define como saturación, con menos elementos que una encuesta me proporcionaría para la descripción de la población de comisionarios, pero posiblemente con más recursos para comprender el universo de las comisiones.

Transición política y comisionismo en Brasil

En febrero de 2015, Kathryn Sikkink, profesora e investigadora de la Universidad de Harvard, publicó un artículo en la revista *Foreign Affairs* en el cual propone una comparación cualitativa entre la CNV y otras 43 comisiones de la verdad en el mundo, establecidas desde 1972 (Sikkink y Marchesi, 2015). Para eso, ella utiliza la base de datos del *Transitional Justice Research Collaborative*[59] y presenta conclusiones muy favorables a la CNV: en una escala cualitativa de cero a siete, la CNV recibió nota seis. [60] Para Sikkink, la experiencia de la CNV marcaría una clara línea de distinción entre el tiempo pasado, del "olvido" pretendido por la Ley de Amnistía de 1979, y el tiempo presente, en sintonía con el propósito de publicidad sobre la violencia de la dictadura.[61] A pesar

59 El *Transitional Justice Research Collaborative* consiste en un grupo de investigadores de las Universidades de Minnesota, Oxford y Harvard, que buscan mapear los principales mecanismos de justicia transicional movilizados en 108 transiciones democráticas en 86 países, entre 1970 y 2012.

60 Su metodología de análisis considera un conjunto de indicadores que compondrían una comisión de la verdad: la práctica de testimonios, la publicidad concedida a ellos, el incentivo a la participación, la producción de un informe final de actividades y su divulgación, la publicación del nombre de los violadores de derechos y la demanda por procesos judiciales.

61 Es importante notar que esta perspectiva no es endosada por muchos observadores de la CNV. Todavía no existe una crítica sistemática organizada en trabajos académicos, pero algunos artículos de opinión publicados en medios de gran y pequeña circulación acompañan la insatisfacción con la "opacidad" de la CNV, expresa

del sentido virtuoso de esta trayectoria, ella sería todavía insuficiente. La expectativa de Sikkink, y de casi todos los comisionarios entrevistados aquí, es la de que los beneficios de la "verdad" sirvan de instrucción para procesos judiciales. Incapaz de garantizar el paso decisivo para la punición de los criminales del pasado, una especie de *telos* de las sociedades transicionales, la CNV inspira apenas un elogio de medios y elabora la expectativa de un proceso cuyo corolario es proyectado en un futuro que se desea próximo.

El principio de la amnistía constituye, en esta perspectiva, una especie de ausencia fundamental de la nueva democracia. En la memoria acerca de la transición nacional, la caracterización de las faltas gana contornos nítidos en la comparación con la experiencia ejemplar de los tribunales argentinos, que encarnarían un sentido claro de ruptura con el régimen extinto. Es un lugar común en el discurso de los comisionarios brasileños la contraposición entre el vigor y la agilidad argentinos – a veces proyectados para la América Latina en general – y el letargo político nacional. [62] Brasil permaneció por décadas ajeno a la novedad latinoamericana de las comisiones de la verdad, fiel al arreglo político que constituye una

por los familiares de las víctimas y los comités de memoria, verdad y justicia en carta pública divulgada el 16 de julio de 2013. Por ejemplo, Bernardo Kucinski publicó, el 9 de septiembre de 2012, un artículo en el periódico *O Estado de São Paulo* en el que cuestiona, entre otras cosas, la práctica de "puertas cerradas" de la CNV. Su evaluación sobre la publicidad de las rutinas de la CNV choca con el parecer elogioso de Kathryn Sikkink.

62 Por ejemplo: "la dictadura en Argentina es algo que los argentinos entienden cómo una cosa que ha sido negativa para la sociedad argentina. En nuestra sociedad, muchos piensan que el golpe militar fue preventivo" (comisionario de Pernambuco); "Los países de Sudamérica, especialmente Chile, Perú, Argentina, Uruguay, todos. En cuanto la dictadura dejó de existir, en poco tiempo fueron creadas las Comisiones. Aquí, en Brasil, tardó demasiado tiempo" (comisionario de Río de Janeiro); "En Argentina, la sociedad tiene el tema de la dictadura muy presente. En Brasil, no sucedió lo mismo. Pero aquí, diferente de allá, no hubo ruptura, ¿no es cierto? Todo ha sido negociado, una transición eterna" (comisionaría de Río de Janeiro); "En Argentina, empezaron mucho antes. [...] Tardamos mucho tiempo, demasiado" (comisionario de Santa Catarina).

especie de mácula de origen de su democracia. A los términos irresolutos del Estado se agregaría una sociedad resignada a la democracia sin embates.

Si se toma la narrativa del inmovilismo social y político como verdadera, el observador de la escena contemporánea tendría pocas pistas para comprender el fenómeno del comisionismo y podría tender a una descripción en clave espontaneísta, concibiéndolo como una súbita y generalizada toma de conciencia, sin atención a las acumulaciones históricas que componen sus bases. Sin embargo, en el discurso de los comisionarios, las percepciones sobre los grupos de militancia dedicados a las pautas de la dictadura contrastan fuertemente con la clave del letargo cívico atribuido a la población en general. La lucha de familiares de desaparecidos y ex perseguidos políticos, objeto de repetidas alusiones, habría desembocado en el presente comprometido de las comisiones. Así descritas por los comisionarios, ellas serían la encarnación de potencialidades contenidas en la historia, resultado de acumulaciones paulatinas y pasibles de anticipación y comprensión a través del examen del pasado.

Entre esos extremos, que suspenden o que afirman exageradamente la historia y el pasado como elementos explicativos del presente, observo en el comisionismo tanto elementos de continuación o afinidad con actores y luchas históricos como un fuerte presentismo contenido en el efecto contagio de unas comisiones sobre las otras. En esa dinámica mimética, en la cual grupos de políticos y/o de activistas reproducen o se aproximan mucho de modelos inaugurados por otros grupos, las comisiones con mayor capacidad de organización y articulación política no son necesariamente tomadas como arquetipos. Si bien es cierto que las comisiones

mayores han servido de ejemplo a los comisionarios en general, es un hecho que los espejos locales sirvieron, de cuando en cuando, como fuente de inspiración mayor – por ejemplo, la comisión de Pará, muy próxima al modelo de Amapá y creada en estrecha colaboración con ella. Si hay una dimensión difusa de contagio centrada en cierto *espíritu comisionista*[63] – y, en este sentido, el protagonismo de la CNV y de las comisiones estaduales más expresivas, como las de São Paulo, Pernambuco y Río de Janeiro, es inevitable – la *mimesis* institucional a nivel más operativo tiende a concentrarse en los ejes locales.

A pesar de las innovaciones, el comisionismo no configuró, como supone Sikkink en relación a la CNV, una inflexión del "olvido" a la "verdad". En la línea de tiempo que se extiende entre el periodo de la redemocratización y la actualidad, lo que se observa son diferentes modulaciones del principio de reparación articulado por el Estado. Según Paulo Abraão y Marcelo Torelly (2011), Brasil siguió sus caminos transicionales propios – discrepantes de las experiencias y guías internacionales – y su agenda oficial de memoria y verdad ha sido, *grosso modo*, un desdoblamiento de la propia Ley de la Amnistía, que ya anunciaba la necesidad de reparación laboral a los afectados por la dictadura. La consolidación democrática convirtió el principio vago en un programa vigoroso, con la asignación de aproximadamente 8 mil millones de reales brasileños en indemnizaciones,[64] uno de los fondos más robustos

63 Es evidente la propagación de comisiones de la verdad a ámbitos que exceden el alcance de este artículo, a ejemplo de la Comisión de la Verdad sobre la Esclavitud Negra, creada por el Consejo Federal de la Organización de los Abogados de Brasil (OAB).

64 Más precisamente, según la información disponible en el sistema electrónico del Servicio de Información al Ciudadano en febrero de 2016, los gastos totales con medidas compensatorias por parte de la Comisión

de indemnización en el mundo después de los programas de reparación a las víctimas del nazismo. Esa máquina indemnizadora fue operada por la Comisión de Muertos y Desaparecidos y principalmente por la Comisión de la Amnistía, investidas de poderes e instrumentos de investigación, pero, sobre todo, alimentadas por pruebas materiales y testimoniales recogidas por los propios pleiteantes.

La CNV dio un paso decisivo en el tratamiento de las agendas de memoria y verdad como cuestiones de interés público: ella desprendió la verdad del propósito de reparación financiera y la postuló como un objetivo en sí mismo, de responsabilidad del Estado (y no de sus víctimas). La innovación ha sido dirigir su esfuerzo investigativo, incrementado por la Ley de Acceso a la Información, para elucidar las estructuras y las redes de la represión y, así, investigar y comprender los casos individuales de victimización en relación al cuadro más general de violaciones del régimen. En términos formales, esa inflexión importante no chocó con las directrices de 1979: su ley de creación movilizó principios de derechos humanos y reconciliación perfectamente ajustados a los términos de la amnistía. Sin embargo, en la práctica, la CNV y el comisionismo tensionaron – de formas y con intensidades diferentes – los discursos de reconciliación y amnistía. Además de ocupar las sesiones públicas y los informes parciales y finales de las comisiones,[65] la denuncia de la amnistía – y del paradigma de la reconciliación sobre el cual se apoya – también tomó de improviso el debate público.

Especial de Muertos y Desaparecidos fueron de R$39.986.150,00 y, por parte de la Comisión de la Amnistía, R$ 7.965.210.635,37.

65 En el caso de la CNV, tras importantes disensos internos, la recomendación de revisión de la Ley de la Amnistía no recibió la validación de todos los comisionarios. Uno de ellos decidió no pronunciarse al respecto. De todos modos, el acuerdo entre la mayoría de los miembros chocó con los términos más estrictos de la ley de creación del órgano.

Del terreno común o de la intersubjetividad de los comisionarios

Las fronteras elásticas de los derechos humanos varían a gusto de las percepciones de carencia. El repertorio en movimiento de los derechos humanos engloba, por lo tanto, las disputas de interpretación sobre el mundo, pero las afinidades y los disensos entre sus operadores no escapan a una especie de intersubjetividad del campo. Voy a tratar de esta cuestión observando tres ideales reguladores, que son también ángulos de descripción del mundo, compartidos por todos los comisionarios que componen el cuerpo de entrevistados para este artículo. El primero denomino de "pedagogía de la verdad", sea desde una perspectiva jurídica, histórica o memorialista; el segundo se refiere a lo que sería una condición atemporal o *ahistórica* de los derechos humanos y su violación; el tercero tiene que ver con el acercamiento o incluso la simbiosis de sentidos entre la democracia y los derechos humanos.

La premisa de la pedagogía de la verdad comprende un ritual enunciativo o, simplemente, un acto de revelación de los eventos o rutinas de la violencia que antes no se daban a conocer públicamente. Establecida la "verdad", se supone – o se quiere suponer – que estén dadas las condiciones para superar la repetición de vicios pasados. Se estanca la espiral de violaciones de derechos humanos, como si la verdad tuviera un efecto "profiláctico", conforme la expresión usada por un comisionario de Bahía. Es notable, entre los entrevistados, la premisa de homología entre el conocimiento y la evitación del *mal*.[66] La premisa de una relación de causalidad entre

66 En entrevista, el comisionario de Bahía afirma: "Después de las manifestaciones de junio, había personas que afirmaban se posicionar en contra de ellas y diciendo que querían el regreso de los militares. Cuando estas

la "verdad", en su versión memorialística o judicial, y el "nunca más" se convirtió en una especie de lugar común entre los operadores de las comisiones de la verdad y los tribunales.

En el discurso de los comisionarios, la "verdad" no se opone a la mentira, sino al "olvido" – un fenómeno al cual se atribuye un fuerte sentido de agencia por parte del Estado, y no una mera consecuencia del tiempo transcurrido. Se hace olvidar, por lo tanto; no se olvida simplemente. Según una comisionaria de Río de Janeiro, se trata de una "estrategia nefasta y perversa" que se lanza sobre el caldo de cultivo de una sociedad ajena al problema de las violaciones de los derechos humanos. Otros comisionarios convergen en la percepción de un *a priori* social reacio a la democracia, que se expresa en las nociones de "cultura autoritaria", "cultura antirepublicana" y "cultura política precaria", según comisionarios de los estados de Amapá, São Paulo y Minas Gerais, respectivamente. Para la entrevistada de Minas Gerais, "la sociedad que emerge de una cosa esclavista es muy complicada".

El tema de la continuidad o incluso de la indistinción social y política entre pasado y presente es una especie de punto de partida común a los comisionarios. Y aquí paso a tratar de lo que definí como la segunda premisa común a los operadores de la memoria y de la verdad: la indistinción o la suspensión

personas eran confrontadas con información sobre el régimen militar, revisaban su opinión". Según el comisionario de Santa Catarina, "Los jóvenes no lo saben. Para que no suceda otra vez, no podemos olvidar. Y para no olvidar hay que contarlo, tiene que estar en la historia". Para la comisionaría de Minas Gerais, "La verdad es para que no ocurra nunca más". Según el deseo del comisionario de Paraíba: "Que la juventud se informe y sea una defensa contra regímenes dictatoriales". Para la comisionaría de Río de Janeiro: "Si no hablamos de eso, se va a caer en el olvido y hay el riesgo de que se repita. [...] Para evitar violaciones futuras, no puedo imaginar otra forma que no la de fomentar la memoria como una política pública. [...] Para no equivocarse, la gente tiene que saber lo que fue un error".

analítica de las variaciones de tiempo y circunstancia. Es decir, la condición *ahistórica* de los derechos humanos.

En el repertorio discursivo de los entrevistados, pasado, presente y futuro son líneas entramadas, inaprensibles de manera aislada. A pesar de la variedad de leyes e instrumentos legales que definen su ámbito de acción, los mandatos de las diferentes comisiones se refieren, todos, a la aclaración sobre los eventos de la dictadura. No obstante, las comisiones aluden continuamente a la denuncia de violencias en curso, lo que sólo es posible en combinación con una concepción del pasado como tiempo abierto o inconcluso, que prolonga sus vicios en el presente y potencialmente en el futuro.

En el mundo heterogéneo de comisiones y comisionarios, un diagnóstico y una repulsa comunes atraviesan sus discursos: la novedad formal de la democracia no ha solucionado el problema de las violaciones de los derechos humanos por agentes de fuerza del Estado. En las palabras del comisionario de São Paulo, esa denuncia-queja gana contornos explícitos:

¿Cómo explicar que los militares, en tiempos de democracia, ocupen en el *Complexo do Alemão*? Todas las UPPs [Unidades de Policía Pacificadora] fueron creadas según conceptos militares: zonas de guerra y enemigos. Son zonas totalmente militares, cualquier asesinato que ocurra y no sea previsible de juicio es resistencia seguida de muerte. Es la misma terminología.

Para el entrevistado de la CNV, "el hecho de que la tortura se haya quedado impune hace con que hoy se torture en Brasil. Es una correlación directa". El mismo diagnóstico motiva el asombro de la

comisionaría de Río de Janeiro: ¿cómo es posible que "la gente" no asocie "la policía que mata dentro de una unidad de la UPP con una policía que mató dentro de un DOI/CODI"? Los comisionarios operan una permanente y reiterada vinculación entre "lo que fue" y "lo que es".[67] En esta narrativa de larga duración, hay un terreno común entre Amarildo[68] y Rubens Paiva: faltaron, a uno y otro, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Y aquí paso al tercero y último tópico de esta sección: la premisa de complementariedad entre los derechos humanos y la democracia. En el léxico de los comisionarios, las dos nociones se implican recíprocamente, la *buena* democracia como condición de los derechos humanos y los derechos humanos como condición de la *buena* democracia. Esta comprensión abarca un lamento por la democracia existente, violadora de derechos, y también el deseo por cierta democracia, comprometida con ellos.

Aquí y allá, sin embargo, la convicción normativa choca con la observación de los "hechos" del mundo. Cuando el curso de la entrevista conduce los entrevistados al tema de las manifestaciones sociales recientes en favor de caminos autoritarios para la política, el vínculo perfecto entre la democracia y los derechos humanos parece romperse. ¿Qué hacer, en

67 En todas las entrevistas, los comisionarios transitan sin mediaciones entre las violencias ocurridas en períodos de dictadura y de democracia. La única excepción fue señalada por el comisionario de São Paulo, que afirmó ser necesario "entender mejor la dictadura" y que no es posible "hacer una transposición automática de la dictadura a la democracia". En la dictadura, a fin de cuentas, hubo la "resistencia política". Y sigue: "no es que en la dictadura no hubo este tipo de genocidio, pero son tipificaciones completamente diferentes".

68 Se trata de Amarildo Dias de Souza, ayudante de albañil asesinado en julio de 2013 por policías militares en la sede de la Unidad de Policía Pacificadora en Rocinha, Río De Janeiro. En 2014, las alusiones al llamado "caso Amarildo" fueron recurrentes en los eventos de "descelebración" del golpe organizados por comisiones y comités de memoria, verdad y justicia en todo país.

fin, cuando la democracia se vuelve en contra de los derechos humanos? ¿O, más precisamente, cuando los derechos humanos son cuestionados por ciudadanos en el goce de sus libertades democráticas? El discurso de los comisionarios gana un tono de perturbación:

A nosotros brasileños nos fue robada una cosa muy importante que se llama democracia, que se llama, se llamaba y se debe seguir llamando democracia. Hoy en día la gente sale a la calle pidiendo el regreso de los militares. ¿Qué significa eso? [Comisionaría de Minas Gerais].

Son manifestaciones públicas de defensa de la dictadura y regreso del golpe militar y de cierto modo de banalización de la violencia, contra la dignidad de la persona humana. Eso es aterrador. [...] ¿Será un problema de descrédito de la democracia? [Comisionario de Pernambuco].

La respuesta a la consternación reitera y profundiza el programa de inmunización de la sociedad emprendido por las comisiones. Y aquí el argumento gana circularidad: volvemos al tema de la "profilaxis" de la verdad. Para el entrevistado de Amapá, la "onda conservadora se sostiene en la ignorancia sobre lo que ocurrió en la dictadura, una ignorancia absoluta realmente". Si la democracia da señales de chocar con los derechos humanos, es porque no ha sido suficientemente cultivada. En la ausencia de la "verdad", según el comisionario de São Paulo, el "autoritarismo arraigado en la cultura brasileña", en estado latente, resurge. Las expresiones de escepticismo, asociadas a una sensación de postración, no llegan a vaciar el discurso de la acción. Si no hay alternativa, se persiste en la búsqueda por "verdad"; se aumenta la dosis del remedio. Sin

embargo, los caminos para eso están abiertos a disputa, como se verá en la próxima sección.

De los diferentes derechos humanos

Después de presentar las convergencias entre las comisiones, voy a tratar ahora de los conflictos de perspectiva explícitos y articulados en discurso o apenas entrevistos en sus acciones. En la investigación de las disonancias en relación a la comprensión de los derechos humanos y a las formas de alcanzarlos, organizaré mi argumento en dos partes. La primera trata de la composición de los cuadros de las comisiones; la segunda aborda las divergencias acerca de la metodología de trabajo y de la categoría de "graves violaciones de derechos humanos".

Composición de los cuadros de las comisiones de la verdad

La composición de cuadros es el único tema que antecede la instalación de una comisión, tarea emprendida por legisladores y gobernantes que pueden o no convertirse en sus partícipes. Los perfiles de los comisionarios se organizan en torno a dos ejes de presunta legitimidad, vinculados ora al principio de "neutralidad activa", ora al de "proximidad", que Rosanvallon (2009) postula como dos figuras clave de legitimidad de la democracia en la escena contemporánea. En el panorama amplio y heterogéneo de las comisiones, los dos ejes son reivindicados en el discurso o simplemente experimentados, con variaciones que van desde marcaciones rígidas de distinción a fórmulas híbridas sin tensiones pronunciadas. El comisionismo incluyó,

por lo tanto, diversas combinaciones y modulaciones locales de los dos principios.

La ley de creación de la CNV (n. 12.528, 18 de noviembre de 2011) determinó que sus miembros fueran personas de "reconocida idoneidad y conducta ética, identificados con la defensa de la democracia y de la institucionalidad constitucional, así como con el respeto a los derechos humanos". En el mismo artículo, se lee también que es prohibida la participación de quienes "no tengan condiciones de actuar con imparcialidad en el ejercicio de las competencias de la Comisión". En la práctica, además de la exclusión de militares y figuras asociadas al ejercicio o a los valores políticos de la dictadura, la interpretación de esa cláusula significó la composición de un cuerpo de comisionarios no directamente afectados por el régimen, es decir, personas que, reconocidas por el compromiso con la democracia y los derechos humanos, no habían sido detenidas, torturadas, constreñidas a la clandestinidad o al exilio como resultado de la acción persecutoria de la dictadura. La premisa de fondo era que la afectación directa de los comisionarios por el régimen podría comprometer la exención de su trabajo.

El discurso de Dilma Rousseff en la instalación de la CNV respaldó esa preocupación con el arreglo delicado a ser establecido: "elegí a un grupo de ciudadanos y ciudadanas de reconocida competencia, sensatos y ponderados, preocupados con la justicia y el equilibrio".[69] El perfil imputado a los comisionarios se aproxima a la actitud de "imparcialidad activa", que Rosanvallon atribuye a sujetos refractarios a prejuicios, pero situados en el mundo de pasiones, conflictos y, por lo tanto, de parcialidades. Para los legisladores de

69 Discurso de Dilma Rousseff el 16 de mayo de 2012, disponible en www2.planalto.gov.br.

la CNV, se trata de una disposición inasequible a personas cuyas biografías las hacen rehenes de "revanchismo" y "ajuste de cuentas", según expresiones de Rousseff, que componen la noción de "posiciones cerradas" de Rosanvallon (2009, 162). Se suponía que el interdicto a la inclusión de comisionarios implicados personalmente en los asuntos de la CNV garantizaría la independencia de su cuerpo dirigente en relación a las materias bajo investigación, lo que sería compatible con un ideal de compromiso sin afecto excesivo, con modos racionales y moderados.

El tema de la objetividad o del "desapasionamiento", para recuperar la formulación de Huntington, sobrepasó el momento de la formación de la CNV, pasando a componer su repertorio de justificación y autodescripción. Según su último presidente, la CNV tendría como objetivo principal la búsqueda de la "verdad fáctica", poco susceptible a desacuerdos. A diferencia de la especulación sobre las causas de la violencia, que eclosiona un sin número de narrativas sobre el mismo evento, la "mera descripción" de los hechos es "más fuerte", "habla por sí misma". En lugar de la noción de "verdad histórica", que "implica la construcción de una narrativa explicativa", se optó por la "crudeza de los hechos". Todos los comisionarios habrían convergido, según él, en torno a esta afirmación: "no tenemos que tener opinión sobre las cosas, tenemos que presentar los hechos". El resultado sería un "informe de músculo y hueso, sin grasa".

En franca colisión con esa perspectiva, se concibió la Comisión de la Verdad de la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo "Rubens Paiva". Los términos de su creación se opusieron frontalmente a los de la CNV:

¿Sabes por qué nuestra comisión se llamaba Rubens Paiva? Sin duda, es un personaje de São Paulo maravilloso, diputado, pero, más allá del cliché, Vera [hija de Rubens Paiva] fue a Brasilia [en la sesión de instalación de la CNV] con una declaración preparada para hablar de su padre, pero no pudo leer el texto por una situación embarazosa con los militares. Pero ella regresó a São Paulo y leyó el texto aquí en la Comisión de São Paulo, y el nombre de Paiva es una *confrontación* a eso [subrayado mío]. [Comisionario de São Paulo]

Planteada por un instrumento legislativo como comisión parlamentaria, la Comisión Rubens Paiva (CRP) fue instaurada por el comisionario en cuestión,[70] un diputado cuya figura pública es asociada a la resistencia a la dictadura, habiendo sido él mismo detenido y torturado por el régimen. Aunque se haya cumplido con los requisitos formales de las comisiones parlamentarias, con representación formal de distintos partidos políticos, el diputado-comisionario se refiere a la comisión de São Paulo como una "comisión de izquierda, una comisión militante". En esta dirección, la comisión contó con asesores que se convirtieron en su principal cara pública: militantes históricamente comprometidos con la pauta de los crímenes de la dictadura, victimados por la acción violenta del régimen. Su punto de partida invirtió el de la CNV: son precisamente los afectados por el régimen, dedicados hace décadas a la búsqueda de informaciones sobre los crímenes pasados, que tendrían mayores posibilidades de producir una narrativa sistemática sobre la actuación de la dictadura.

70 La opción por el formato de una comisión legislativa en São Paulo se debió, según el comisionario fundador, a lo que se suponía ser una coyuntura desfavorable en el gobierno estadual. Aún así, hubo resistencias para la aprobación de la Comisión en la Asamblea Legislativa.

Al suspender el interdicto de la vinculación de los comisionarios con el objeto de la comisión, la CRP se acercó a otra figura de legitimación democrática: "proximidad" (Rosanvallon, 2009). En evidencia desde fines de los años 1990 como una nueva cara de la expectativa sobre el bien político, el autor argumenta que sus seguidores serían refractarios a ejercicios automáticos de la regla, insensibles a las circunstancias particulares de la vida. Más que el beneficio propio en el resultado de la interacción con los sectores públicos, los ciudadanos anhelarían – y valorizarían, sobre todo – la consideración de su situación específica. Experiencias de "proximidad" reencarnaban lo político y actuaban en el sentido de aplacar los sentimientos de "abandono", "olvido, indiferencia y desprecio" (2009, p. 274). En los términos del comisionario de São Paulo, valoraban la "experiencia personal" de cada uno.

En su discurso, la CNV constituye una especie de antimodelo de acción: "mientras que en la Nacional [CNV] no se podía incluir familia, militante, aquí había todo eso". Para el diputado-comisionario, "siempre que el Estado, el gobierno, la estructura oficial entra en la cuestión de la dictadura, entra por la puerta de atrás, hace un tremendo lío"; en lugar de "entrar por el lado de la *naturalidad*, de los familiares de las víctimas, de los afectados, quiere entrar por la superestructura. Eso es un equívoco" [subrayado mío]. El argumento de la *naturalidad* se articula en contra de la *pericia* como condición suficiente para la acción política: habría allí, ocupando los cargos de comisionarios, "grandes abogados, juristas... gente maravillosa, pero que no entiende nada de la dictadura".[71] Y sigue: "ese modo *Frankenstein* de la

71 El comisionario hace excepción a una única comisionaría, que había sido abogada de presos políticos y tenía

comisión ha sido un atropello". Revestidos de una relación meramente intelectual con la dictadura, les faltaban a los comisionarios de la CNV la autoridad de la experiencia vivida.

A pesar de la contraposición rígida que sugiere el comisionario, la apropiación de los principios de imparcialidad, por un lado, y de proximidad, por el otro, no ocurrió de modo absoluto, como tipos puros. En la composición de los grupos de trabajo, por ejemplo, la CNV se valió del principio de proximidad en la creación del grupo denominado Trabajadores, regido por figuras notoriamente afectadas por la violencia del régimen militar. La CRP, por su vez, se cercó de un cuerpo técnico joven y no afectado por el régimen.

En el marco más amplio del comisionismo, la difusión de la perspectiva "militante", en alusión a una categoría nativa bastante común entre los comisionarios, fue más blanda que en el caso de la CRP, con la composición, en su gran mayoría, de cuadros que mezclaban "afectados" y "no afectados" directamente por la dictadura. Seis de las diez comisiones estaduales investigadas tuvieron una composición híbrida. Sólo la comisión de Minas Gerais fue compuesta únicamente por personas afectadas directamente por la represión política, pero no hizo de ello una cuestión de principio. Las comisiones de Acre, Paraná y Rio Grande do Sul no tuvieron comisionarios directamente afectados por la dictadura, y eso tampoco fue considerado una cuestión identitaria importante.

un perfil más cercano al que le parecía deseable.

Metodologías y objetivos de las comisiones de la verdad

Además del sesgo "militante", las comisiones estaduales también se han distinguido de la CNV en función de inflexiones metodológicas y objetivos diferentes, que organizan el segundo eje de esta sección. Para el diputado-comisionario de São Paulo, "en todo el mundo, las víctimas, los testigos y los testimonios tienen un valor tremendo". En oposición a esa tendencia, la CNV tendría "algo de secreto" en sus rutinas. Él se refería a la conducción de los testimonios a "puertas cerradas". En gran medida – y una vez más São Paulo es la comisión que lleva el disenso al límite –, los testimonios fueron concebidos como rituales de conmoción y sensibilización pública acerca de la violencia de la dictadura (y también de la violencia contemporánea en general).

En franco contraste con la CNV, que promovió 246 testimonios públicos a lo largo de su mandato, la Comisión Rubens Paiva condujo 941. En relación a otros estados, la disparidad es menor pero aún así expresiva, sobre todo cuando se considera su estructura considerablemente reducida en comparación a la CNV.[72]

Al sigilo de los testimonios se ha sumado, según el diputado-comisionario de São Paulo, la denuncia de lo que sería un régimen restrictivo de la CNV: "no podía

72 En Amapá, fueron 40 testimonios públicos; en Bahía, 86; en Paraíba, 81; en Paraná, 137; en Pernambuco, 107; en Río de Janeiro, 153; en Rio Grande do Sul, 70. Sólo Santa Catarina y Minas Gerais no llaman la atención, con apenas 13 y 1 testimonios, respectivamente. Por lo general, las comisiones adoptaron el principio de puertas abiertas de la CRP, pero no rechazaron el protocolo de la CNV de hacer secreto el testimonio mediante la solicitud de los testigos que no querían la exposición pública. De esta manera, Amapá condujo 6 testimonios cerrados; Bahía, 7; Minas Gerais, 6; Río de Janeiro, 52; Rio Grande do Sul, 11. Esta información se ha recogido de diferentes formas: consultas a comisionarios, pesquisa en los informes finales de las comisiones y en las redes sociales.

meterse con militar, Itamaraty, operación Condor...". Una vez más, el entrevistado define la CRP por la negación: "aquí [en São Paulo] hicimos todo lo que ellos no hicieron, no teníamos detector de metales". Una postura similar es identificada por el comisionario de Pernambuco: en contra de la "teoría de los dos demonios" y en torno a la pauta de los "muertos y desaparecidos" por el régimen, las comisiones por lo general adoptaron una "actitud de enfrentamiento" más explícita con los militares. La sección voluminosa sobre "muertos y desaparecidos" en el informe final de la CNV habría resultado de la fuerza de esa demanda. En las palabras del comisionario de la CNV, se trata de la "pauta de los familiares".

El acercamiento de las comisiones a la experiencia de los "afectados" por la dictadura es también un marcador importante del tercero eje de disenso, referente a las "graves violaciones de derechos humanos". Antes de nada, es importante tener en cuenta que, aunque sea una categoría clave de los organismos y tratados internacionales de derechos humanos, ella carece de una referencia normativa precisa (Astolfi y Lagatta, 2015). Suele designar los delitos de tortura, muerte, desaparición forzada y ocultación de cadáver. En Brasil, la ley de creación de la CNV adoptó la costumbre internacional. Sin embargo, en la práctica, la comisión amplió su alcance para dar cabida a casos de violencia sexual y arrestos ilegales considerados, según su comisionario, una "puerta de entrada" a los crímenes tipificados. El ajuste en la traducción de las normas en prácticas no dañó la intención más general del legislador, explica el comisionario entrevistado: "una serie de cosas" se quedaron fuera porque "escapaban a su alcance". Frente al repertorio extenso de violación de derechos promovido por la dictadura y también a las

limitaciones prácticas de una comisión de la verdad, la CNV habría tomado, según él, una "decisión metodológica correcta".

Las comisiones estaduales, a su vez, tendieron a lecturas más amplias respecto a la definición del concepto de "graves violaciones", aunque sus instrumentos de creación las considerasen colaboradoras de la CNV y, por lo tanto, potenciales continuadoras de sus tipologías de trabajo. Basadas en la observación de las formas locales de represión del régimen, ellas acercaron el tema de la gravedad a sus realidades. Al proponer nuevas aplicaciones, los comisionarios se lanzaron en una disputa de narrativas acerca del régimen. Aquí tengo en mente los actores de estados periféricos, por lo general alejados del imaginario acerca de la represión. El comisionario de Paraíba, por ejemplo, habla con claridad sobre el objetivo de su comisión de llamar la atención sobre lo que sucedió allí:

Tenemos una producción historiográfica muy potente sobre la experiencia de Brasil, pero con poca visibilidad de los actores que actuaban en los espacios menores del país. La importancia de las comisiones estaduales es dar visibilidad a esos actores que han sufrido violaciones de derechos humanos o que sufrieron represión por la dictadura y que tuvieron poca visibilidad. [...] cuando tomo algún archivo sobre la Paraíba, siempre digo que el objetivo no es hacer historia estadual, pues si fuera en [la región] sudeste sería la historia de Brasil.

En el discurso de otros comisionarios, el acento recae sobre la negligencia del tema de la dictadura por parte de los propios ciudadanos locales. El comisionario de Amapá, por ejemplo, es muy directo en este sentido: "hay una controversia muy grande en

medio a la intelectualidad local respecto a si hubo o no dictadura en el estado de Amapá" En Paraná, el entrevistado se resiente de lo que sería un "relato común de la sociedad paranaense" y también "un discurso oficial en la gran prensa", que minimizan la dictadura. Cabría a la comisión deconstruir esa "falsa historia". En lugar del estudiante subversivo involucrado con organizaciones de lucha armada en los grandes centros urbanos, las comisiones de Paraná, Santa Catarina, Bahía, Paraíba y Amapá introdujeron nuevos personajes en este panorama – poblaciones indígenas, campesinos, políticos revocados de sus mandatos y "trabajadores" [73] – que corresponden precisamente a las nuevas interpretaciones acerca de lo que debe ser considerado "graves violaciones de derechos humanos".

La cuestión indígena fue más destacada en la comisión de Amapá,[74] dedicada a describir los crímenes económicos[75] cometidos por el régimen militar que victimaron poblaciones no involucradas en el cuestionamiento del régimen y, por lo tanto, marginales en los esfuerzos investigativos de la CNV.[76] Si la escasez o la indisponibilidad de pruebas de la represión es un problema que afecta a las comisiones de la verdad en general, en el caso de la comisión de Amapá, atenta a las poblaciones indígenas, la desinformación es extrema. Propiciando se alejarán de la tipología más común de criminal político, los

73 Las comillas se justifican porque uso el concepto como categoría nativa. En sentido estricto, los campesinos son también trabajadores, pero figuran en el discurso de los comisionarios como una categoría distinta.

74 Y, posteriormente, en la comisión de Pará, no incluida en esta investigación.

75 El comisionario de Amapá se refiere a la construcción de una carretera que atravesó el territorio del estado en tierras ocupadas por poblaciones indígenas.

76 En consonancia con la praxis de las comisiones de la verdad en el mundo, solamente los crímenes considerados políticos compusieron el repertorio de la CNV.

indígenas escaparon a las redes de legalidad de la dictadura y es difícil conocer cómo fueron afectados por el régimen militar. El comisionario de Amapá lamenta:

> *[…] tenemos mucha dificultad de conseguir la comprobación histórica de lo que sucedió con ellos [los indígenas]. Te voy a dar un ejemplo: durante la dictadura, desde mediados de los años 1960 hasta fines de 1975, se construyó la [carretera] BR 156, que corta el estado de Amapá de norte a sur. Y, hasta el día de hoy, Amapá es un estado que tiene una de las poblaciones indígenas más grandes [del país]. Imagínese en aquella época.*

A la escasez de bases materiales acerca del "sufrimiento impuesto a los indígenas", se suma la dificultad de lidiar con sus "narrativas mitológicas" en un rito estructurado para contemplar el testimonio individual regido por el principio de la historia lineal. Aunque, de hecho, sean reacios a la linealidad y vulnerables a los trastornos de la memoria y la emoción, los testimonios evocan marcaciones temporales que permiten al historiador componer narrativas como mosaicos. La forma mitológica requeriría otra sensibilidad comprensiva, distante de los repertorios cognitivos típicamente occidentales.

La condición de los campesinos se aproxima de la *invisibilidad* de los indígenas, pero no se confunde con ella, porque fueron personajes que "actuaron políticamente en contra de la dictadura". Atenta a los modos de represión en el campo, que fusionaron Estado y "milicias privadas" en acciones de cooperación o simple connivencia, la comisión de Paraíba tuvo como objetivo "visitar comunidades

rurales y recuperar la memoria de personas anónimas". Frente a los "varios tipos de violaciones" de la dictadura, la comisión no podría "detenerse solamente en aquellas violaciones de tortura". Sería necesario ampliar el enfoque para tratar de "personas que se enfrentaron con la dictadura", que "han resistido de alguna manera" a ella, pero que "no se ven, no se citan". El comisionario defendió la recuperación de "hablas y memorias sobre el período" y propuso que "se lo considere tan nacional como lo que es producido en la región sudeste, especialmente en Río de Janeiro y São Paulo".

Por último, la categoría "graves violaciones de derechos humanos" se amplía también para abarcar las políticas dimisionarias articuladas por los gobiernos y el sector privado con el propósito de impedir la inserción laboral de personas consideradas subversivas, reclamando el *status* de gravedad para los despidos: "¿Cuánta gente perdió el empleo porque era subversivo? ¿Cuánta gente pasó hambre porque no había manera de ganar dinero? ¿Cuántas familias fueron desagregadas por eso?" En Rio Grande do Sul, reflexiones similares movilizaron al comisionario:

> *[...] he llegado a la conclusión de que la casación es realmente grave. Una señora dijo que la peor tortura cuando salió del DOPs fue no conseguir trabajar. Tuvimos aquí un Coronel que huyó. [...] Era aviador militar y podría, por ley, ejercer la aviación civil. Pero no podía trabajar. Había una ordenanza secreta que lo impedía. En los sectores populares no eran necesarias las ordenanzas. Entregaban listas para los sindicatos.*

En el ámbito de los estados, otros perfiles profesionales fueron agregados a las listas. En Amapá, por ejemplo, donde "el Estado era todo", es decir, donde "la administración pública" abarcaba "gran parte de la sociedad" local, los trabajadores eran funcionarios que fueron afectados por la "llamada comisión de investigación sumaria", creada por el "gobierno de entonces" y "compuesta por tres miembros que tenían el poder de exonerar". Su acción no era necesariamente dirigida a los militantes notorios, a ejemplo del alcalde de Macapá que "no tenía ninguna formación súper sólida de resistencia socialista ni nada. Era simplemente una persona de espíritu más democrático que se rebeló contra algún tipo de… y fue sumariamente destituido". En Paraíba, según el comisionario, aunque los agentes de la represión se hayan centrado en la persecución a las ligas campesinas, extrapolaron su blanco inmediato afectando también el "campo político". La revocación del mandato de regidores, alcaldes y diputados, además de los despidos de jueces, fueron todos justificados porque tenían "algún tipo de vinculación con las ligas campesinas".

Las nuevas narrativas sobre la dictadura no fueron exclusivas de las comisiones estaduales, pero el énfasis y el protagonismo conferido a ellas les son propios y distintivos. La contraposición entre nacional y local no es rígida ni estricta y admite zonas de intersección. Así, los tres ejes de expansión de la categoría de "graves violaciones de derechos humanos" en las comisiones estaduales periféricas también integran el informe final de la CNV, aunque ocupen ahí un lugar de poca importancia, como si fuera una "verdad menor" o, al menos, no oficial. Según el comisionario nacional, los "nuevos temas", de "vanguardia", alcanzaron apenas un nivel "incipiente" de verificación y articulación,

distinto del "rigor de investigación" aplicado a los otros temas. Se concentraron en el volumen 2 del informe, en el cual figuran "textos de autor, de grupos o de miembros de la comisión", quienes se dedicaron a ellos "en carácter casi personal algunas veces". Aunque se ha reconocido la "importancia" de estos temas, la CNV no avaló todos los pasajes presentados en el texto, tanto que los volúmenes 1 y 3 recibieron el endoso de la comisión en su conjunto y el segundo fue firmado individualmente por los autores. Del informe de la CNV resultaron, por lo tanto, distintos *status* de verdad. Al hacerlo, como observa San Romanelli (2015), la CNV no hizo frente a la pauta de la colaboración entre el régimen y los sectores privados – categoría amplia que abarca desde la acción de grupos de exterminio y los sicarios de terratenientes hasta empresas nacionales y multinacionales. En las comisiones estaduales, los operadores trasladaron los temas marginales de la CNV para su agenda principal, recomponiendo la categoría de "graves violaciones de derechos humanos" y conduciendo la comprensión de la "verdad" sobre la dictadura por caminos variados.

Notas finales

"¿Cómo puede ser que algunos estados todavía no tengan sus comisiones de la verdad?", me indagó uno de los entrevistados en tono de denuncia-queja envuelto en el diagnóstico de una sociedad con lastres autoritarios. Recibí su indignación con sorpresa, pues lo que me intrigaba desde el inicio de la investigación era precisamente una cuestión contraria, es decir: ¿cómo era posible que tantos estados (y municipios, sindicatos y universidades) hubiesen instalado comisiones de la verdad en un espacio tan corto de tiempo? Entre los militantes, la novedad radical –

nunca experimentada en ningún otro lugar del mundo – dio lugar a un horizonte de expectativas normalizado. Para el entrevistado, y posiblemente también para los actores en su entorno, el desafío pasó a ser comprender la ausencia, y no la presencia de comisiones.

En este artículo, me detuve más en los caminos que en los orígenes del fenómeno. Me arriesgo, sin embargo, a tratar de uno y otro a partir de un diagnóstico común: la imbricación del gobierno (en diferentes niveles) y de los movimientos sociales vinculados a la pauta de "memoria, verdad y justicia", en articulación estrecha y recíproca. La condición híbrida del comisionismo es ineludible. Ella invalida, por un lado, las narrativas de un formalismo incipiente – típicamente asociadas a iniciativas del gobierno que no tienen eco en los ámbitos sociales que toman por objeto – y, por el otro, las ideas románticas de insurgencia espontánea de los movimientos sociales, independientemente de los espacios y los actores políticos formales. La proliferación de comisiones de la verdad en el país combinó iniciativas, mecanismos y acumulaciones políticas de ambos – gobierno y movimientos sociales.

Desde 2012 y aún en vigor actualmente (aunque en proceso de extinción), el comisionismo ha sufrido una renovación de mandatos políticos que enmarañó, aún más, las dos dimensiones en cuestión. Sus cuadros son móviles, sujetos a la circulación de actores entre movimientos sociales y cargos políticos. No han sido pocos los que, en 2014, por ejemplo, cambiaron de mandatos como diputados o regidores para la representación de segmentos de la sociedad civil en comisiones de la verdad y, a la inversa, de representaciones de la sociedad civil en comisiones de

la verdad pasaron a cargos electivos en ámbitos diversos. La condición híbrida, como tratada a lo largo de este artículo, se refiere también a la acción concertada entre "afectados" y "no afectados" por la dictadura. Las comisiones estaduales fueron impulsadas por esta trama de personajes con diferentes perfiles institucionales, biográficos y generacionales y tendieron a suspender los interdictos de vinculación entre las motivaciones personales (en consecuencia de la victimización) y las acciones del gobierno.

Precisamente aquí – entre otros aspectos – los operadores locales del comisionismo han innovado en relación al campo político e intelectual de la "justicia transicional" en el mundo. La inflexión en el sentido de una mayor personalidad de los procesos – sin perjuicio del argumento fuerte del interés público de su objeto – se ha reflejado también en la elaboración de sus pautas, más cercanas a las realidades locales. Las comisiones estaduales han producido, por lo tanto, nuevas narrativas acerca de la dictadura, revelando la violencia de las acciones económicas del régimen de excepción en articulación con empresas privadas. Así, movilizaron diferentes nociones de gravedad, de modo a ajustarlas a las diversas experiencias históricas, sensibilidades y aflicciones.

El movimiento de contextualización de la "verdad" y de los derechos humanos, asociado a la habilitación política de las "víctimas", ha sido el motor del comisionismo. Sus operadores sistematizaron, repetidas veces, argumentos de "profilaxis" de la "verdad" y de la memoria, señalando equivalencias entre las acciones del período dictatorial y las prácticas de gobierno posteriores a la redemocratización del país. Al hacerlo sin modulaciones analíticas, suponiendo una línea firme de continuidad entre el pasado y el

presente, las comisiones descuidaron fronteras importantes entre la época y las circunstancias de la violencia. Por otro lado, han instigado la mirada hacia la dictadura y la democracia desde un ángulo nuevo y necesario, atento a las articulaciones entre los poderes estatal y económico respecto a las violaciones de derechos humanos.

Referencias

Abraao, Paulo & Torelly, Marcelo. (2011), "O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil", *in* Félix Reátegui, *Manual de justiça de transição para a América Latina*. Brasília/Nova York, Comissão de Anistia, Ministério da Justiça/Centro Internacional para a Justiça de Transição, pp. 473-516.

Acuña, C. H. & Prezevorski, A. (1995), *Juicio, castigo y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Astolfi, Roberta & LAGATTA, Pedro. (2015), "Os desafios para caracterizar o conceito de graves violações de direitos humanos a partir da análise dos julgamentos de deslocamento de competência de 2005 a 2014". *Revista Liberdades*, maio-ago.

Boraine, Alex. (2000), *A country unmasked*. Oxford, Oxford University Press.

Fassin, Didier & RECHTMAN, Richard. (2007), *The empire of trauma: an inquiry into the condition of victimhood*. Princeton, Princeton University Press.

Gibney, Mark (org.). (2008), *The age of apology: facing up to the past.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Hayner, Priscilla. (2011), *unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions*. Nova York, Routledge.

Hopgood, Stephen. (2013), *The endtimes of human rights*. Nova York, Cornell University Press.

Huntington, Samuel P. (1994), *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Ática.

Kritz, Neil. (2004), *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Washington, D.C., United States Institutes of Peace Press, 2004.

Moyn, Samuel. (2010), *The last utopia*. Cambridge, Harvard University Press.

Neier, Aryeh. (2012), *The international human rights movement: a history*. Princeton, Princeton University Press.

Orentlicher, D. F. (1991), "Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime". *Yale Law Journal*, 100 (8): 2537-2615.

Romanelli, San. (2015), "Comissão Nacional da Verdade – modo de usar: abecedário das reparações". *Revista Insight Inteligência*, 69: 114-127, abr.-maio-jun.

Rosanvallon, Pierre. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manantial.

Sikkink, Kathryn. (1995). *Justice Cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. Nova York/Londres, W. W. Norton & Company.

_ & MARCHESI, Bridget. (2015). "Nothing but the truth: Brazil's truth commission looks back". *Foreign Affairs*, 26, fev. Disponível em http://www.foreignaffairs.com/articles/143180/kathryn-sikkink-and-bridget-marchesi/nothing-but-the-truth?cid=nlc-foreign_affairs_this_week-030515-nothing_but_the_truth_5-030515&sp_mid=48163663&sp_rid=aWV2YUB1ZmwuZWR1S0.

Small, Mario Luis. (2009), "How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field based-research". *Ethnography*, 10 (1): 5-38.

Tutu, Desmond. (1999), *No future without forgiveness*. Londres, Rider.

La participación social, responsabilidades administrativas y corrupción en México

Rosa Ynés Alacio García

Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Los principios del gobierno representativo muestran el conjunto de elementos históricos en la construcción de la democracia representativa en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, lo que llevó a preguntar ¿qué grado de control puede realmente ejercer el electorado a través de su capacidad para despachar a los gobernantes? (Manin, 2017: 218).

El asunto relativo al control hacia los gobernantes por parte de la ciudadanía, es un tema toral en las democracias modernas; en este sentido la participación más allá del ámbito electoral cobra mayor relevancia y con ello la transparencia, el llamado a cuentas y en fin la "*responsiveness*"[77]. La pretensión de mejorar la calidad de la democracia representativa conlleva no sólo la observación, influencia y exigencia de las responsabilidades, tanto ciudadanas como gubernamentales, involucra la forma como se lleva a cabo el conjunto de decisiones de los representantes también llamados gobernantes. Ciertamente el asunto nos coloca en la discusión de las omisiones, errores e incluso los actos de corrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior, en México se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades

77 Es decir, la contrastación entre las demandas de la ciudadanía y las políticas y acciones que generan los gobiernos (Avaro, 2015).

Administrativas de los Servidores Públicos el 13 de marzo de 2002, sin embargo fue insuficiente para poner un alto a todas las dudas generadas alrededor del manejo del dinero público para fines personales por parte de los gobernantes mexicanos; para el 18 de julio del 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas; lo que lleva a cuestionarnos ¿cuál es su alcance y pertinencia?

"El Banco de México y el Banco Mundial coinciden en que la corrupción equivale al 9% del Producto Nacional Bruto", y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calcula un monto de $347 mil millones de pesos anuales (LGRA, 2016: 4).

El incremento del interés por aclarar todas las dudas sobre abusos de poder político en el uso del dinero público en México forma parte de un proceso que se presenta en los niveles federal y local de manera diferenciada. Este documento reflexiona sobre las leyes impulsadas por el gobierno federal para delimitar las responsabilidades administrativas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas y la iniciativa ciudadana "Ley 3 de 3"

Después de la reforma constitucional del 10 de febrero y la reforma a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)* del 20 de mayo del 2014, grupos de ciudadanos organizados dieron forma a la iniciativa *Ley General de Responsabilidades Administrativas,* conocida como la *iniciativa Ley 3 de 3 contra la corrupción*.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, estableció como un derecho de los ciudadanos "iniciar leyes, en los términos y con los

requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley […]" (artículo 35 numeral VII). La iniciativa ciudadana es una figura regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un mecanismo indirecto de participación que no requiere una jornada electiva, no obstante, solicita el respaldo en firmas del 0.13% legalmente establecido para aceptar el procedimiento del mecanismo.

La primera iniciativa ciudadana constitucionalmente reconocida en México, fue validada por el Instituto Nacional Electoral (INE), y aceptada por la Mesa Directiva del Senado de la República como Cámara receptora de la misma.

La iniciativa ciudadana *Ley General de Responsabilidades Administrativas* difundida a través de los medios de comunicación como Iniciativa "Ley 3 de 3", es una propuesta que buscó impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes mexicanos. La Iniciativa conocida como Ley 3 de 3 fue presentada por un conjunto de ciudadanos quienes la redactaron y llevaron al Congreso de la Unión.

El ambiente social y político de múltiples presiones de exigencia, y una opinión pública desfavorable en el ámbito nacional e internacional cuestionó el desempeño de los gobernantes mexicanos por todas las dudas alrededor de la baja transparencia en el uso del dinero público, y el uso de influencias para lograr beneficios personales, en el contexto de los acontecimientos ocurridos en la Escuela Rural Isidro Burgos. En este contexto político nacional, se dio trámite a la solicitud de la Iniciativa Ciudadana: *Ley General de Responsabilidades Administrativas,*

conocida como la *"Iniciativa Ley 3 de 3" contra la corrupción.*

La iniciativa ciudadana, *Ley general de responsabilidades administrativas* (LGRA) fue redactada por Josefina Cortés Campos del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Max Kaiser Aranda del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), y José Roldán Xopa del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el trabajo fue coordinado por Enrique Cárdenas Sánchez del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CCEY), y el escrito logró el acompañamiento en el diseño de un extenso grupo de expertos en transparencia, derecho e investigación sobre actos de corrupción (LGRA, 2016: 1)[78].

La iniciativa *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (Iniciativa "Ley 3 de 3") fue aceptada, el texto se turnó a una comisión y se convocó al representante de los ciudadanos para exponer el contenido de la propuesta, no obstante, esta presentación no sustituyó la actividad legislativa (art. 133 de la *LOCGEUM*). El procedimiento se sujetó a la "ruta legislativa ordinaria"[79], en donde los acuerdos de los grupos mayoritarios sumaron fuerzas para definir el contenido de la redacción final.

Se aprobó ante el Pleno de la Cámara de Senadores, se envió a la Cámara de Diputados, y siguió

78 Propuesta de 85 hojas, con fecha 14 de enero de 2016.

http://tresdetres.mx/#/ consultada el 10 de junio de 2016.

http://ley3de3.mx/es/quienes-somos/ consultada el 10 de junio de 2016

http://www.concanaco.com.mx/iniciativa-ciudadana-ley-3-de-3/ consultada el 10 de junio de 2016.

http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf consultada el 28 de mayo de 2016.

79 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

la ruta de acuerdos de la mayoría de integrantes del Congreso de la Unión, se aprobó y se solicitó la publicación en el Diario Oficial de la Federación, con posibilidad de la activación del veto Presidencial.

Sucede lo siguiente, la posibilidad de aprobación de la iniciativa ciudadana se sujetó a la evaluación de los legisladores, quienes determinaron el contenido de la propuesta final, de esta forma, las tensiones entre valoraciones e intereses orientaron las acciones legislativas del cuerpo de representantes mexicanos.

La propuesta legislativa final tuvo un rechazo generalizado de la sociedad mexicana que orilló al veto Presidencial, el cual fue presentado para modificar el artículo 32 incisos B y C (Ortega, *El Financiero*, 23 de junio de 2016). La *Ley General de Responsabilidades Administrativas* fue corregida por el Congreso, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 en su edición vespertina[80].

Finalmente fue publicado un paquete de leyes: la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, y la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* en el *Diario Oficial de la Federación*, en su edición vespertina del 18 de julio de 2016.

80 Previamente, la Red por la Rendición de Cuentas propuso en marzo de 2012, la iniciativa: *Hacia una política de Rendición de cuentas*. En septiembre de ese mismo año, el CEEY presentó la *Evaluación de la iniciativa de ley en Materia de transparencia y ampliación de facultades del IFAI* (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos). También sumaron recomendaciones en materia de transparencia, los grupos Análisis e Investigación FUNDAR (organización centrada en estudiar la transparencia en el uso del presupuesto), el Centro de Contraloría del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colectivo por la Transparencia, Gestión Social y Cooperación, Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC) y Cultura Ecológica. Individualmente, José Marco Romero Silva presentó una iniciativa para legislar actos de corrupción, Jacqueline Peschard sobre transparencia, y María Marván Laborde sobre acceso a la información de los partidos políticos.

Rendición de cuentas y corrupción

¿Por qué impulsar la iniciativa ciudadana Ley General de Responsabilidades Administrativas si ya existía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos decretada el 13 de marzo de 2002? La legislación fue inoperante el artículo 35, sobre la presentación patrimonial como requisito obligado, no se cumplió, sumado a la débil exposición de los procedimientos de presentación del recurso, de sustanciación y de aplicación de sanciones.

La fragmentación normativa e institucional permite la impunidad en "los sujetos que tienen una posición de poder y, por tanto, que deciden o influyen sobre los decisores y que violan deberes propios de su posición en la gestión del interés público obteniendo beneficios indebidos." (LGRA, 2016: 4).

De acuerdo con la organización de Transparencia Internacional, para el 2017 México se encontraba por debajo del promedio en el índice de corrupción; México obtuvo una puntuación de 29, la cual compartió con países como: República Dominicana, Honduras, Kirguistán, Laos, Papúa Nueva Guinea, Rusia y Paraguay.

Cuadro 1. Puntaje sobre la percepción de la corrupción en México

Rango en 2017	Puntaje 2017	Puntaje 2016	Puntaje 2015	Puntaje 2014	Puntaje 2013	Puntaje 2012
135	29	30	31	35	34	34

Fuente. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

[fecha de consulta: 22 de abril de 2019]

La corrupción es "una apropiación del poder recibido y violación del deber" de los representantes públicos, no sólo como conductas individuales, sino desde redes integradas por beneficios conjuntos directo e indirecto/ tangible e intangible, que daña el interés general y el "patrimonio público" (LGRA, 2016: 5).

Los incentivos para cometer actos de corrupción presentan varias vías, tal como:

1. La ausencia de claridad procedimental sobre las consecuencias ante actos de robo al erario público.
2. Los limitados mecanismos de vigilancia ciudadana.
3. La fragmentación ambigua del texto legal, con ausencias en las reglas de operación ante actos de corrupción cometidos por los representantes mexicanos electos a través de las reglas del sistema electoral.

> *"iii) Que la evidencia de ese provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares participantes.*
>
> *iv) Que no existen incentivos suficientes ni adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social de la actuación de servidores públicos y privados que actúan de manera contraria a derecho." (LGRA, 2016: 5).*

La iniciativa se presentó ante el Senado de la República, con nueve títulos que contemplan

"obligaciones del servidor público", "faltas administrativas graves constitutivas de corrupción", sanciones y "medidas de ejecución", e "instrumentos de rendición de cuentas"[81] (LGRA, 2016: 44-45). Sobre el tema de rendición de cuentas la iniciativa ciudadana destacó la temporalidad, en donde, el informe por parte del servidor público debería presentarse al inicio y al final del cargo art. 92 (LGRA, 2016: 84).

Para la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, corresponde al Sistema Nacional Anticorrupción llevar "el sistema de evolución patrimonial de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal", la cual podrá ser utilizada por el Ministerio Público (art. 27, 28 y 29). En tanto, el texto Constitucional establece como obligación "presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante autoridades competentes y en los términos que determine la ley" (Art. 109, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM-), veamos:

> *Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal general de la República, así como el consejero Presidente, y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar el proceder contra el inculpado (CPEUM).*

81 El texto original está en mayúsculas.

Lo anterior exhibe elementos en los que tal parece que los legisladores son juez y parte en dicho proceso de procedencia en contra del inculpado. Sin embargo, aun con ello, podemos encontrar un conjunto de diferencias sustantivas entre el texto de la iniciativa ciudadana, y la publicación de Ley en el Diario Oficial de la Federación, las cuales describen en el cuadro 2.

Cuadro 2: Comparativo entre la Iniciativa Ciudadana y la redacción final de la ley

Apartados	Iniciativa ciudadana	Ley General de Responsabilidades Administrativas
Del enriquecimiento oculto	Art. 22 Omitir señalar bienes o recursos como propietario, como beneficiario, y como manejo de recursos a través de terceros.	Art. 38 Dar un informe sobre la situación patrimonial, incluir las propiedades de los dependientes económicos, así como de los cónyuges o concubinas.
De la utilización de información	Art. 25 Utilización falsa de documentos para obtener ventaja. Art. 26 Información confidencial para beneficio privado.	Art. 69 y 70 Uso de información falsa para obtener ventaja. Art. 55 y 56 Información privilegiada para beneficio privado.

De las sanciones	Art. 74 Sobre las sanciones. Art. 75 Prescripción en 10 años de la infracción. La prescripción se interrumpe al iniciar el procedimiento administrativo de sanción o de impugnación por parte del infractor.	Art. 75 "Sanciones por faltas administrativas no graves". Art. 78 Sanciones por faltas administrativas graves.[82] Art. 84 "faltas administrativas graves y faltas de particulares" Art. 210 "(…) recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución (…)"
De los instrumentos de rendición de cuentas	Art. 92 Afectaciones al desempeño imparcial, y obligada declaración patrimonial y de intereses, justificando la procedencia lícita. Art. 94 Diagnóstico de responsabilidades administrativas "de carácter público"	Título II, artículos del 15 al 23. No se presenta un texto sustantivo sobre el tema Art. 18 "Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las Autoridades (…)".

82 Las sanciones son: "suspensión del empleo (…) destitución del empleo (…) sanción económica (…) Inhabilitación temporal".

Elaboración propia con información de la iniciativa ciudadana *Ley General de Responsabilidades Administrativas,* y la publicación en el Diario Oficial de la Federación, 18 de julio del 2016 edición vespertina.

Ahora bien, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incluye en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, especificaciones sobre las "Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial al Estado" (2016, 103-108). El texto Constitucional sobre esta materia fue reformado en dos momentos, el 17 de mayo de 2015 y el 29 de enero de 2016.

Se considera como servidor público a los "representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados", y se establece la obligación de presentar declaración patrimonial "ante las autoridades competentes" (art. 108, CPEUM).

Cinco elementos son centrales:

1. "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza" (art.109, CPEUM).
2. "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo" (art. 109, CPEUM).
3. "Conociendo la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción

correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado"[83] (art. 109, CPEUM).

4. "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables"[84] (art. 109, CPEUM).
5. Para delitos cometidos por gobernadores, y funcionarios estatales "se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda" (art. 111, CPEUM).

Las resoluciones inatacables emitidas por los integrantes del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores), se contraponen con las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), o en el mejor de los casos, el SNA resulta una suerte de instancia institucional complementaria no sustantiva.

> *Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (CPEUM, reforma 27 de mayo de 2015).*

83 Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de diciembre de 1982.

84 DOF 28 de diciembre de 1982.

La compleja validación de actos de corrupción realizados por el cuerpo de servidores públicos, se dificulta a partir de: 1. Procedimientos legales desvinculados; 2. La dispersión de responsabilidades; 3. La construcción de mayores diseños institucionales, tal como el Sistema Nacional Anticorrupción, instancia sin fuerza sustantiva de soporte jurisdiccional.

Los grupos parlamentarios acordaron la redacción final de la ley, y la teatralidad de la representación para la hechura legislativa sobre transparencia que evita actos de corrupción por parte de la red de gobernantes, se puso en marcha a través de un fragmentando modelo de sanciones a los beneficios directos e indirectos, tangibles e intangibles que obtienen quienes gobiernan en México.

El monopolio de la representación está contenido en las reglas del sistema electoral que dota a quienes compiten y ganan, del privilegio irrefutable para hablar en representación del pueblo de México, desde la defensa de intereses legitimados por la competencia de mercado electoral. Se plantean novedosas tácticas del poder político que aumenta las desigualdades sociales y económicas, y devela un poder compartido de representación con una débil cultura de rendición de cuentas y transparencia, generando dudas sobre el manejo de los recursos públicos de cara a un modelo de sanciones ante actos de corrupción, que no logra controlar ni mucho disminuirla. Es decir, existe un contraste entre los preceptos jurídicos formales y las maneras de aplicación de dichos preceptos, en este sentido se requiere recortar la brecha entre el México de las leyes (formal) y el México de las prácticas cotidianas (informal), se requiere fortalecer y/o modificar el sistema de normas, tal como lo hemos planteado, desde la propia institucionalidad o transformándolas incluso creando nuevas, desde fuera

de la institucionalidad, una acción más desestructurante, propio de los actores y agentes sociales (Sánchez, Rodríguez, Hernández, Puertas, Piña y Olvera; 1999).

Los últimos cambios se impulsaron el 5 de marzo y el 9 de abril de 2019, y las últimas reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas se realizaron el 12 de abril[85] y el 19 de noviembre de 2019, modificando el artículo 7 (sobre el desempeño de los servidores públicos) fracción VI que incorpora la administración de recursos con principios de austeridad. También del artículo 7 se modificaron las fracciones IX (sobre conflicto de intereses), X (sobre asociaciones con inversionistas mexicanos y extranjeros), XI (sobre conflicto de interés), XII (abstenerse de intervenir en nombramientos para el servicio público de parientes en cuarto grado y afinidad en segundo grado), XIII (no comprometer en promesa privada al Estado Mexicano).

También se modificó el artículo 49 sobre las faltas no graves de los servidores públicos, en la fracción VIII relativa a la colaboración tanto judicial como administrativa en procedimientos de los cuales, el funcionario sea parte. De igual forma, las fracciones IX y X (sobre conflicto de interés).

Sobre las faltas graves de los servidores públicos, artículo 52 (sobre beneficios a través de terceros como resultado de la función del servicio público), artículo 53 (sobre el uso del servicio de seguridad pública para fines de seguridad personal), artículo 54 (sobre el desvío de recursos "para sí o para otros"), artículo 59

85 Se decretó modificar en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019 "disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal".

(vinculado a ejercer influencia en designación o nombramientos de servidores públicos para intereses de negocios), artículo 60 bis (simulación para obtener beneficios propios o de algún familiar), 63 bis (actos de nepotismo), 64 bis (por violación a fideicomisos vinculados a la Ley Federal de Austeridad Republicana), 80 bis (beneficios vinculados a los artículos 52 y 54 sobre la cantidad de la falta, y la devolución que modifique el daño como no grave).

Lo formal e informal en la lucha contra la corrupción.

La rendición de cuentas es considerada una de las últimas etapas en la administración pública, aunque la misma es cíclica, ya que se debe brindar al término de un periodo o gestión.

Los protocolos para prevenir y detener la corrupción son impulsados por asistencia internacional, en la búsqueda de redes de cooperación, para implementar instrumentos de ayuda, empero, cada país se reserva su uso.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) incluye un llamado desde la Convención Interamericana contra la Corrupción. En tanto, Transparencia Internacional monitorea percepciones sobre actos de corrupción del sector público en 180 países de los cinco continentes.

La escala de Transparencia Internacional oscila entre 0 y 100 puntos, donde los puntajes cercanos al 0 significan una elevada percepción de corrupción, en tanto, puntajes cercanos al 100 representan un elevado combate a esta práctica de los gobiernos.

Cuadro 2. Puntaje sobre la percepción de la corrupción en México

Rango en 2018	Puntaje 2018	Puntaje 2017	Puntaje 2016	Puntaje 2015
138	28	29	30	31

Fuente: https://www.transparency.org/cpi2018

[fecha de consulta 27 de septiembre de 2019].

El contraste entre la legislación, y el conjunto de prácticas y redes de los procesos que involucra acciones de corrupción impacta en la calidad de la democracia de manera transversal.

Las ocho dimensiones de la democracia incorporan la representación femenina y el combate a la corrupción (Morlino, 2016: 24).

El puntaje en el índice de percepción sobre actos corruptos en los gobiernos democráticos, muestra la distancia entre los preceptos formales y la realidad de cada país, donde los nuevos contrapesos deberán incorporar su combate efectivo para evitar que esta práctica se vuelva inalcanzable.

Consideraciones finales

¿Qué grado de control puede realmente ejercer el electorado a través de su capacidad para despachar a los gobernantes en los gobiernos representativos? (Manin, 2017: 218).

El control hacia los gobernantes por parte de la ciudadanía, deberá ocurrir de manera urgente para fortalecer las democracias modernas, motivar la transparencia, y el llamado a cuentas.

El impulso de leyes sobre las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos invita a preguntar su alcance y pertinencia, más allá de la existencia del documento.

Reflexionar el papel de la ciudadanía en el impulso de la iniciativa ciudadana "Ley 3 de 3" fue uno de los objetivos de este capítulo. También lo fue, el revisar la legislación aprobada. Y finalmente, el aumento de los puntajes de corrupción de México cada vez más cercanos al cero.

El impulso a la transparencia no representa necesariamente una disminución a los actos de corrupción, empero, ayuda a visibilizar el uso del dinero público. El camino de las licitaciones y/o asignaciones de las obras de infraestructura, y servicios impulsadas por los gobiernos, también debe mostrar reglas de operación claras.

La rendición de cuentas como parte de las últimas etapas de la administración pública es cíclica, y debe presentarse constantemente al término de cada gestión.

La ciudadanía en conjunto con la cooperación de redes internacionales puede funcionar para visibilizar las rutas que siguen los actos de corrupción del sector público, y ubicar análisis comparado, así como desarrollar casos.

El contraste entre la legislación para prevenir la corrupción, y el conjunto de prácticas y redes de corrupción muestra la tarea pendiente de los gobiernos, más allá de cualquier discurso sobre el tema.

Referencias

Avaro, Dante y Carlos Luis Sánchez y Sánchez (Coords.) (2015). Calidad de la democracia y respuesta política. Responsiveness. México. Grañén Porrúa / Senado de la República LXIII Legislatura.

Manin, Bernard (reimpresión 2017), *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza Editorial.

Morlino, Leonardo (2016), "¿Cómo analizar las calidades democráticas?", en Lidia de Oliveira Xavier y Carlos F. Domínguez Ávila (organizadores), *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questoes teóricas e metodológicas da pesquisa*, Editora CRV, Curitiba Brasil.

Sánchez, Antonio; Jesús Rodríguez Alonso; Juan Hernández; Gerardo Puertas, Juan Piña y Alfredo Olvera (1999). Las instituciones para la democracia en México. Instituto Federal Electoral. México.

Fuentes sobre la iniciativa

Iniciativa 3 de 3 contra la corrupción (16 de junio de 2016), "Votación #LEY3DE3 en el Pleno de la Cámara de Diputados", disponible en: http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-la-camara-diputados/, consulta el 9 de diciembre de 2016.

Ortega, Eduardo (23 de junio de 2016), "Veta EPN de forma parcial la Ley 3 de 3 y pide periodo extraordinario", *El Financiero*, disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/veta-pena-articulo-32-de-ley-3de3-y-pide-extraordinario.html, consulta el 9 de noviembre de 2016.

LGRA, *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (14 de enero de 2016), disponible en: http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf consulta el 4 de noviembre de 2016.

Leyes y decretos nacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (27 de enero de 2016) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm consulta el 7 de agosto de 2016.

Diario Oficial de la Federación (20 de mayo de 2014), "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente", en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014 Consultado el 20 de mayo de 2014

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf consultado el 20 de enero de 2017.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.

Diario Oficial de la Federación (13 de marzo de 2002), *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley de Coordinación Fiscal*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley General de Contabilidad Gubernamental*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.

Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

Diario Oficial de la Federación (19 de noviembre de 2019), *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

De los autores

Rosa Ynés Alacio García

Doctora en Estudios Sociales con línea de especialización en procesos políticos por la UAM-Iztapalapa, como estudiante del doctorado complementó su formación en la Universidad de California en Berkeley, donde cursó "Theories of Governance".

Certificada en 2001 como Evaluadora Nacional de Programas Públicos. Líder del proyecto *La participación ciudadana en las elecciones vecinales y de pueblos originarios* (ICyTDF/211/2010). Coordinadora del libro: *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal* (2013), Tirant lo Blanch-UACM-ICyTDF, México, investigación actualizada y publicada en la segunda edición por Tirant lo Blanch- UACM en 2019. Responsable del proyecto de investigación 29, *La participación ciudadana: diseños institucionales y prácticas electorales*, UACM-Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Responsable del grupo de trabajo: *Procesos de participación política y ciudadana*, en la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Integrante del grupo de investigación, *Contenidos culturales de la participación ciudadana*, en la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Coordinó el libro: Protestas, acción colectiva y ciudadanía, publicado por El Colegio de Chihuahua-AMECIP-IPSA, México, 2018. Escribió el working paper: *Los mecanismos de democracia directa en México*, C2D Working Paper Series, Centre for Research on Direct Democracy ZDA University of Zurich, Yanina Welp & Uwe Serdült Editors, 2017. Ha escrito los capítulos de libro: "La participación

ciudadana en la integración del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México", en Martha Elisa Nateras González (coordinadora), *Espacios sociopolíticos y culturales de la participación y del comportamiento político en México*, Universidad Autónoma de Querétaro- Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C., México, 2020. "De delegaciones a alcaldías: partidos políticos y votos en la Ciudad de México", en Octaviano Moya y Juan Carlos Pacheco Rosas (coordinadores), *La elección de la transformación: lo que AMLO se llevó*, Colegio de Estudios Políticos y Electorales de Sinaloa A.C-Ediciones Del Lirio, 2019, pp. 204-240. "Habitus ciudadano y formas de participación", en Lidia de Oliveira Xavier, Carlos F. Domínguez Avila, Vicente Fonseca (Organizadores), *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões teóricas e metodológicas da pesquisa*, Volume 4, Red de Estudios de la calidad de la democracia en América Latina- ALACIP-IPSA AISP-Editora CRV, Brasil, 2019, pp. 121-137. "¿Influir en las decisiones públicas? Para qué se legisla un mecanismo de democracia en México", en Rosa Ynés Alacio García (coordinadora), *Protestas, acción colectiva y ciudadanía*, El Colegio de Chihuahua-AMECIP-IPSA, México, 2018.

Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Doctor en Ciencia Política y de la Administración: Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas. (Becario PROMEP) Universidad Autónoma de Barcelona,

Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (2018-2024), Miembro del Comité Ejecutivo de la International Political Science Association (IPSA) (2018-2020), Miembro de la Red Nacional de Administración

Pública, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1, actualmente investiga los temas de "Digitalización en las Ciencias Sociales en el estado de Chihuahua". Financiado por la UACJ y "La construcción de la modernidad y la cultura política a través de las Sociedades de las Ideas en el México Posrevolucionario: caso Sinaloa y Chihuahua 1920-1940". Financiado por la Gran Logia Cosmos del Estado de Chihuahua. Entre sus libros publicados destacan: ¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales? Editorial Porrúa (2019), Ciudadanía y participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa. Editorial El Colegio Mexiquense (2019) y Entre el Cartel y la Democracia: Los partidos políticos en México- Editorial UACJ (2011). Ha participado como conferencista en diversos países como Holanda, España, Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Uruguay, Chile, Costa Rica, Bélgica, Australia, Polonia, Francia, Korea y Japón. Obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Político "Francisco I. Madero". Instituto Federal Electoral. (1999)

Sergio Pacheco González

Sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Profesor Investigador de la UACJ. El título de su tesis doctoral es: "Estrategias y reacomodos de las masculinidades en un entorno fronterizo". Fue Becario-CONACYT, así como co-investigador en otros proyectos de investigación como: "Diagnóstico de la Discriminación en el Estado de Chihuahua" (CONAPRED-Gob. del Edo.-UACJ, 2006), "Discurso, recepción y contexto de

los textos de difusión y divulgación para la prevención e intervención en procesos de violencia sociocultural" (FOMIX-CONACYT 2008-2009), "Ciudadanía: derechos y responsabilidades en mujeres y hombres jóvenes, en un contexto de violencia estructural" (PROMEP, 2010), "Ejercicio de la masculinidad en jóvenes juarenses y sus condiciones de riesgo en un contexto de violencia estructural" (CENAPRA-UACJ, 2009), "De la participación política a la representación popular de las mujeres. Avances y retrocesos, Chihuahua 1983-2010". "Percepción de la ciudadanía sobre el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Juárez" (2016, 2017, 2018 y 2019).

Roberto Holguín Carrillo

Egresado de la licenciatura en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como investigador asociado en el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM (laoms.org) y como responsable de sistemas en el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.

Cristina Buarque de Hollanda

Profesora en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro e investigadora en la Universidad de Nueva York, Abu Dhabi. Cristina tiene una maestría y un doctorado en Ciencias Políticas en el Instituto de Investigación de la Universidad de Río de Janeiro (IUPERJ). Sus áreas e interés profesional son el pensamiento político

brasileño, los derechos humanos y la justicia transicional.

Carlos Federico Domínguez Avila

Doctor en Historia y Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Docente e investigador en la Maestría en Derechos Humanos, Ciudadanía y Violencia/Ciencia Política del Centro Universitario Unieuro (Brasilia, Brasil). Las principales líneas de investigación son: Calidad de la Democracia; Derechos Humanos, Ciudadanía y Violencia; y Política, Cultura y Sociedad en América Latina. Actualmente realiza pasantía de posdoctorado en Desigualdades Globales y Justicia Social por la Universidade de Brasilia y Flacso/Brasil.

Esta obra se terminó de imprimir el 15 de Mayo del 2020
en la ciudad de Chihuahua, Chih., México

Producción Editorial Integral:
Editorial V.I.T.R.I.O.L.
Calle Libertad # 1004
Col. Centro, C.P. 31000
Chihuahua, Chih., México
Tel. 614 2032544
Email: consejo.editorial@granlogiacosmos.mx