

# Nacionalidad y ciudadanía en México. Entre la formalidad institucional y la marginación social

Gabriel Pérez Pérez\*

El presente artículo aborda el tema de la nacionalidad y la ciudadanía en México, sus marcos legales, así como las instituciones de representación política de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el documento confronta los problemas de los grupos de alta marginación social, particularmente el caso de los indígenas, quienes a pesar de poseer la nacionalidad y la ciudadanía mexicana no pueden ejercer sus derechos a plenitud debido a sus condiciones de marginalidad, lo cual ha justificado –hasta cierto punto– el levantamiento armado del EZLN. Desde sus orígenes el movimiento zapatista se ha caracterizado por ser una organización autonómica, desafiante del control territorial del Estado mexicano, que sin llegar a constituirse en un movimiento nacionalista, el conflicto representa un déficit para la consolidación democrática de nuestro país. Por último, se destacan una serie de temas que son parte de la agenda para la Reforma del Estado, los cuales en su discusión y puesta en marcha, suponen una serie de elementos para la inclusión de la ciudadanía en la política nacional y el desarrollo de la democracia.

## La nación política y la ciudadanía del Estado. La inclusión en los marcos legales

La construcción de una nación implicó que sus miembros admitieran un sistema de leyes y de normas comunes que dieran coherencia política o integración. Fue preciso un acuerdo

mínimo entre los individuos en relación con la vida en común, en donde el consenso significa que los ciudadanos aceptan las reglas explícitas e implícitas que permiten resolver, al menos provisionalmente, sus conflictos de manera no violenta, mediante la discusión, el compromiso y la referencia, por todos aceptada, a un interés general, proclamado y aceptado como tal, que no se confunde con el de los individuos o el de los grupos particulares. Los ciudadanos han interiorizado efectivamente la idea de que existe un ámbito público y la necesidad de respetar las reglas de funcionamiento. El Estado desarrolla el proyecto político

nacional y lleva a cabo una política de asimilación, que consiste en renovar el proceso de integración de las poblaciones mediante la práctica de la ciudadanía y la participación en la vida en común (Schnapper, 2001: 98-111).

En México hay una enorme concordancia en la medida en que la nación política y la ciudadanía del Estado incluyen a todos los que viven dentro del territorio. Es decir, que existen los marcos legales por los cuales se adquiere la nacionalidad mexicana, la cual es el requisito indispensable para obtener la ciudadanía, y de que no existe discriminación o exclusión, en términos formales, por razones

\* Profesor-Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-Unidad Cuajimalpa y coordinador de la licenciatura en Estudios Socioterritoriales.

de género, raza, clase o religiosas para que una persona que posee la nacionalidad mexicana no pueda obtener la ciudadanía.

De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. La nacionalidad mexicana, como marca el artículo 30 de la Constitución, se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; asimismo los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización, los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la Carta de Naturalización, y la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional. Para obtener la Carta de Naturalización, de acuerdo con el Capítulo III, Artículo 19, de la Ley de Nacionalidad (2005), el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

- I. Presentar solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;
- II. Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.
- III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional.

De acuerdo con el artículo 37 de la Constitución, ningún mexicano podrá ser privado de su nacionalidad.

La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos: por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Por su parte, la ciudadanía mexicana se pierde por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que puedan aceptarse libremente; por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

## **Ciudadanía, democracia y las instituciones políticas nacionales**

La ciudadanía mexicana cuenta con los aspectos constitucionales y las instituciones políticas que permiten que las principales divisiones y conflictos de la sociedad puedan moderarse y reconciliarse. En el proceso de transición y consolidación democrática, las medidas constitucionales tomadas y el funcionamiento de las instituciones políticas nacionales han mejorado en lo general, pero estas mejoras se han visto limitadas, al mantenerse dichas instituciones atrapadas, hasta cierto grado, en viejas prácticas del antiguo régimen y su funcionamiento es ineficiente para resolver los problemas y las demandas que plantea la sociedad.

Para el caso mexicano podemos distinguir dos tipos de divisiones institucionales, en donde se dirimen los principales conflictos políticos: la división de poderes y la división federal. Se trata de divisiones claramente específicas en las normas referidas a las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a las relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y los municipios.

### **La división de poderes**

Durante 71 años el sistema político mexicano mantuvo un esquema de gobierno unificado, que algunos denominan presidencialismo, con poderes metaconstitucionales,

caracterizado fundamentalmente por tres elementos: 1) ausencia de reglas electorales equitativas; 2) integración de la jefatura de la dirigencia del partido con la del Presidente en turno; y 3) amplios contingentes de legisladores disciplinados dispuestos a apoyar las propuestas emanadas del Ejecutivo sin discusión alguna.

Sin embargo, después de una larga etapa de desgaste del modelo presidencial mexicano, vino como consecuencia la exigencia de reformas electorales equitativas que garantizaran una real competencia electoral. No sería sino hasta 1988 que el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos —antes marginados—, hacia la lógica de la competencia electoral, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del Presidente en turno y que avanzaba en todas direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la Federación, hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión.

En la medida en la que el viejo modelo se fue debilitando, se produjo un aumento sostenido de experiencias de alternancia partidista en los gobiernos municipales y estatales, así como en los congresos a nivel federal y estatal. El incremento de la pluralidad transformaría las relaciones entre poderes en tres etapas.

La primera es en 1994 cuando la Suprema Corte de Justicia se adjudica la resolución de controversias entre la Federación y las autoridades federativas, transformándose así en un tribunal constitucional con capacidad para ejercer funciones de control relacionadas con la Constitución a través de dos instrumentos: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (art. 105). Al mismo tiempo, se le adjudica la responsabilidad legal de calificación electoral definitiva, a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La segunda es en 1997 cuando el sistema político mexicano deja de ser un sistema de partidos dominante para convertirse en un sistema de partidos competitivos en donde el partido del Presidente en turno —aún priísta—, pierde el control de la mayoría calificada en la cámara baja; inaugurándose así la primera experiencia de gobierno dividido. La tercera experiencia surge cuando por primera vez la Presidencia de la República es ocupada en el año 2000, por Vicente Fox, miembro del Partido Acción Nacional, quien no sólo se enfrentaría a un congreso plural sino a un sistema adaptado a la hegemonía de un partido: el PRI, como primera minoría.

Podemos decir que en la actualidad, el sistema político mexicano es un sistema multipartidista, mixto, con un

Congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, lo que lo convierte en un sistema presidencial sin los beneficios del hiperpresidencialismo, es decir, con una Presidencia acotada, con dispersión de poder, sin una mayoría y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población.

En este sentido, el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio y hasta de debilidad frente al Legislativo y el Judicial. Por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas al primero, son relevantes sobre todo en la medida en que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76, 80 y 88 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo por la Constitución, son piezas clave para el equilibrio y el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo en un sistema tradicionalmente dominado por el Presidente en turno (Valencia, 2006).

Por su parte, el Poder Judicial ha ganado terreno frente al Poder Ejecutivo en la medida en que su transformación en tribunal constitucional lo identifica como la instancia idónea para corregir cualquier acción legislativa o ejecutiva que pudiera poner en entredicho la vigencia de algún precepto constitucional. O la designación de jueces supremos, quienes son finalmente nombrados por los senadores de una terna propuesta por el Presidente de la República, lo que le da mayor independencia frente al Ejecutivo.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que tanto el Poder Judicial como el Legislativo han dejado de ser un apéndice del poder presidencial para convertirse en una instancia con poder propio para gobernar junto con el Ejecutivo, sobre todo porque según las prerrogativas otorgadas por la constitución, los legisladores no sólo comparten la tarea de legislar, también participan en la formulación de políticas, dado que cumplen otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejercen control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueven juicios políticos, crean comisiones de investigación, demandan la comparecencia de funcionarios públicos, analizan la celebración de convenios internacionales, nombran a algunos miembros de la administración pública, entre muchas otras tareas que comparte con el Ejecutivo.

Es decir, las condiciones políticas e institucionales en la actualidad al mismo tiempo que aumentan los contrapesos

estructurales, estimulan la controversia entre los actores, de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *status quo* disminuye.

### **La división federal**

No obstante que la Constitución establece en su artículo 40 constitucional que la República Mexicana es una democracia representativa, federal, compuesta por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, en la práctica, la naturaleza del gobierno unificado, también afectó las relaciones con los estados y los municipios. El régimen de centralización política del Presidente deposita en éste de manera formal, el control sobre la autoridad nacional, y de manera informal, el control sobre los gobiernos estatales; dicho control se basaba en la forma de operación del PRI, pues el Presidente, al ser el jefe del partido, podía influir en la selección de gobernantes y en el desempeño cotidiano de los gobiernos estatales en relación con las legislaturas y los municipios.

Esta lógica centralista se basaba en el monopolio partidista que sustentaba el PRI, en la medida en que esta lógica se fue transformando hacia una lógica plural, donde el principio federal empieza a tener sentido, sobre todo en el ámbito del autogobierno, donde los ciudadanos de cada estado escogen a sus autoridades libremente, sus representantes aprueban sus propias leyes y los gobiernos ejercen facultades reservadas para ellos, pueden tomar decisiones autónomas y están protegidos contra intervenciones federales que atenten contra la soberanía estatal (Cejudo, 2007: 15). La Constitución prevé la participación conjunta de los estados y la Federación (facultades concurrentes) en ámbitos como políticas públicas relacionadas con: sistema penitenciario, la política educativa, salud, vivienda, relaciones laborales y algunos otros ámbitos socioeconómicos. A pesar de la concurrencia, el ejercicio real de esta práctica está dominado por la Federación.

Otra forma de impactar en la vida local y en la resolución de conflictos, es la desaparición de poderes, una facultad otorgada al Senado de la República. Una de las razones para tomar esta decisión es que los gobiernos estatales quebranten los principios del régimen federal, que los titulares de los poderes públicos abandonaran el ejercicio de sus funciones, que hubiera conflictos locales que impidieran el desempeño de las acciones del gobierno o que adoptaran una forma distinta de gobierno establecida por la Constitución. En la práctica, esta situación solía estar influida por motivos políticos. Durante el periodo de hegemonía

priísta, la desaparición de poderes era el instrumento que el Presidente utilizaba para remover gobernadores que no le eran afines y el Senado sólo confirmaba la decisión. En el actual ambiente de pluralidad, le correspondería al Senado tomar esa decisión<sup>1</sup>.

El Poder Judicial de la Federación también tiene facultades para intervenir en algunos conflictos de la vida política de los estados. De acuerdo con el artículo 105 constitucional, en caso de controversias constitucionales (ya sea entre el estado y la Federación, entre dos estados, entre el estado y el municipio, o entre los poderes públicos del mismo estado), la Suprema Corte resuelve controversias que se susciten cuando esté en duda la constitucionalidad de los actos de alguno de los agentes de gobierno, lo mismo en el caso de límites territoriales entre dos estados. De 2000 a 2003 se promovieron tres controversias constitucionales en contra del Poder Ejecutivo de la Federación: por el Gobierno del D.F., el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados. De 2003 a 2006 se promovieron nueve controversias constitucionales promovidas por el Poder Ejecutivo en contra de gobiernos de las entidades de la República (D.F., San Luis Potosí, Michoacán) y del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).

En la práctica y a pesar de la transformación del monopolio político hacia una pluralidad evidente, en promedio, los gobiernos estatales generan menos de 10% de sus ingresos, en tanto que las transferencias federales constituyen casi 90% del monto total de recursos estatales, lo que en la práctica continua siendo un sistema centralizado, que genera muchas controversias entre la Federación y las entidades estatales. Por ejemplo, los problemas del federalismo fiscal, se relacionan directamente con las haciendas locales, ya que de las transferencias federales asignadas a los estados, éstos a su vez no mantienen un gasto equitativo entre el gasto corriente (pago de los funcionarios estatales) que absorbe el 85% de las transferencias federales y el gasto de capital o inversión pública que apenas supera el 10% del monto total. Esta situación se agrava aún más por el desequilibrio entre el desarrollo de las entidades más desarrolladas socio-económicamente, al norte del país, de las menos desarrolladas, al sur (Cejudo, 2007).

<sup>1</sup> Un caso reciente fue el del conflicto de Oaxaca en 2006. El Partido de la Revolución Democrática interpuso un recurso legal para la destitución del gobernador ante el Senado de la República, alegando la ingobernabilidad del estado y solicitando por ello la desaparición de poderes, aunque dicho recurso fue declarado improcedente el 19 de octubre de 2006.

Si bien la coyuntura política de los últimos años ha representado una gran oportunidad para el tránsito hacia la democracia, ésta se mantiene amenazada, fundamentalmente porque algunas de sus conquistas no han llegado a consolidarse debido a procesos políticos que retrasan el tránsito hacia una mayor representatividad, responsabilidad pública, transparencia en el ámbito de las instituciones públicas y a la capacidad de los gobiernos para responder y encauzar los reclamos de la sociedad.

En la actual coyuntura la experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con mejores servicios públicos, gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en los gobernantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones representativas en general y legislativas en particular. Al mismo tiempo, el advenimiento de la democracia en México ha traído, sin lugar a dudas, variantes que impactan la estabilidad y la eficiencia de la democracia mexicana por la tensión latente entre los diferentes actores políticos y sociales, que si bien observan mejoras en las libertades políticas y económicas, la democracia ha sido cuestionada, por un lado, por sus ciudadanos al carecer de la eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas, y por el otro, por los actores políticos, quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.

El origen de esta situación se ha explicado por el tipo de transición política basada no en pactos que irrumpen el pasado y producen transformaciones político-institucionales, sino en una permanente negociación que algunos denominan “transición votada”, ya que los cambios se han llevado a cabo en el sistema electoral y en el de partidos (Merino, 2003); para otros se trata de una “transición prolongada” en la que se produce más que una liberalización y posterior democratización, una descompresión autoritaria cuya apertura se da a través de la celebración de elecciones, siempre de manera controlada (Eisenstadt, 2001; Casper, 2001); algunas interpretaciones consideran que el término de transición es una aplicación errónea para el caso mexicano, ya que la transformación del régi-

men mexicano ha sido resultado de un largo proceso de construcción de corte democrático caracterizado por un “cambio sin ruptura en el orden institucional establecido” (Elizondo y Nacif, 2002).

No obstante las diferentes posturas, todas coinciden en que el proceso de democratización en México, a pesar de haber promovido cambios sustanciales en el modelo de desarrollo económico y político del país, dichas transformaciones han servido, al mismo tiempo, para la conservación de un sistema vinculado a la sobrevivencia de la élite autoritaria así como de sus instituciones. En consecuencia, el nuevo gobierno es el sucesor de un régimen cuyo legado institucional dificulta el proceso de consolidación, y por tanto, el fortalecimiento de las normas e instituciones democráticas.

### **Marginación social y nacionalidad: los desafíos al orden legal de las fronteras municipales. El caso del EZLN**

Como hemos visto, en México existe una fuerte concordancia en la relación entre nacionalidad y ciudadanía, pero por otra parte, lo que algunos analistas han señalado, es que en México existen grupos que por sus condiciones de pobreza y marginación, no pueden ejercer satisfactoriamente sus derechos ciudadanos, y que por lo tanto a pesar de contar con la nacionalidad y ciudadanía mexicana en términos formales, se trata, en realidad de una “ciudadanía excluida”, particularmente en el caso de los indígenas que representan alrededor del 10% de la población del país (Castañeda y Saldívar, 2001).

La población indígena es predominantemente rural y vive en comunidades con menos de 15,000 habitantes. Entre la población indígena, la pobreza es de un 89.7%. La incidencia de la extrema pobreza, es aproximadamente 4.5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación con las no indígenas. La población indígena participa en la fuerza laboral con tasas levemente inferiores a las de la población no indígena (68% comparado con 74%) y recibe menos remuneración por su trabajo<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En 2002, un individuo que vivía en una municipalidad donde del 10% al 40% es indígena, tenía un ingreso promedio equivalente al 46% del ingreso de una persona en una municipalidad no indígena. De manera similar, un individuo en una municipalidad predominantemente indígena (más de 40% indígena) tenía un ingreso equivalente a sólo el 26% de una persona en una municipalidad no indígena (Banco Mundial, 2005).

La media de años de escolaridad para adultos indígenas es de 4.6 años en comparación con los 7.9 años de los adultos no indígenas. La tasa de analfabetismo para la población indígena es de 24.6% en comparación con 6.4% para los no indígenas. Las tasas de deserción escolar primaria continúan siendo sustancialmente mayores entre la población indígena, encontrándose a niveles de 57% en las municipalidades que cuentan al menos con un 40% de indígenas. La población indígena cuenta con una calidad de educación menor, obteniendo sistemáticamente menores puntajes en las áreas de lectura y matemáticas que todos los otros tipos de escuelas.

La mortalidad en la población indígena es significativamente mayor (41 por cada 1,000 nacidos vivos, en comparación con 24 por cada 1,000 nacidos vivos). Los niños indígenas presentan grados de malnutrición mucho más elevados que los niños no indígenas (anemia, bajo peso y malnutrición crónica). Cerca de un 45% de la población de México tiene cobertura de salud, en comparación a sólo un 18% de la población indígena. Esto se da principalmente en el sector informal, mientras que la cobertura de salud se encuentra ampliamente relacionada con sector formal. Cerca de un 65% de los hogares indígenas tienen acceso a agua potable en comparación con el 86% de los hogares no indígenas. Sólo 40.3% de los hogares indígenas tiene acceso a conexiones de alcantarillado y 75.2% tiene acceso a instalaciones sanitarias, lo cual es considerablemente menor al porcentaje de hogares no indígenas con niveles de 80% y 90.5% respectivamente (Banco Mundial, 2005).

Frente a la marginación social de los grupos indígenas, en las últimas décadas del siglo pasado tomó forma una corriente antropológica y sociológica que repudiaba el origen mestizo de la nación mexicana<sup>3</sup>. Para sus representantes, el mestizaje había sido la fachada de un etnocidio y la imposición de la cultura española sobre las culturas indígenas. México, según ellos, no es mestizo sino pluriétnico y pluricultural. La idea ganó terreno y se convirtió en consenso entre intelectuales y grupos sociales. En 1994, se dio el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y con él la exigencia de autonomía para las

<sup>3</sup> El nacionalismo mestizo o la “mestizofilia” es la idea de que la mezcla de razas y culturas es positiva y, en el caso de México, la esencia de la mexicanidad. Intelectuales como Andrés Molina Enríquez, partían del supuesto de que una nación no podía existir sin uniformidad de raza, lengua, cultura y religión, y un Estado que albergaba a varias naciones no podía ser estable y próspero (Basave, 2007: 31).

comunidades indígenas. El respeto a los usos y costumbres de esas comunidades fue y es objeto de debate entre los partidos políticos y el grupo guerrillero, quienes aún no se ponen de acuerdo (Basave, 2007: 32).

El EZLN constituye un grupo que desafía hasta cierto grado el consenso sobre las fronteras del Estado y las disposiciones constitucionales, en razón de que, siendo una fuerza armada, los zapatistas han establecido la creación de municipios autónomos, que si bien no se trata de un movimiento separatista como puede ser el del País Vasco, sí representa un grupo en conflicto con la legalidad municipal del estado de Chiapas, el cual en un inicio a través de la violencia buscó establecer formas de autogobierno.

Con respecto a las disposiciones constitucionales, es el capítulo II de la Carta Magna en su artículo 43 en donde se enumera a las 32 entidades que componen la Federación. Se trata de 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal, con una estructura jurídica propia. La Constitución también define la distribución de facultades entre la federación y los estados. Además de una lista de las atribuciones exclusivas de los poderes federales (como la política exterior, la emisión de moneda, etc.), sobre las cuales los gobiernos estatales no tienen injerencia, el texto constitucional determina que, en contrapartida, el resto de atribuciones será de los estados.

La Constitución federal impone a los estados, en el artículo 115 constitucional, “la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. Esto significa que los estados no pueden tener una forma de gobierno que no sea democrática, ni dividirse en unidades de gobierno distintas del municipio. De igual modo, hay restricciones explícitas a los gobiernos estatales: por ejemplo, no pueden celebrar alianzas o tratados con otros países; no pueden emitir moneda propia; tienen prohibido crear impuestos para las mercancías que pasan por su territorio; y no pueden tener sus propias fuerzas armadas o entrar en guerra con algún país. En contraparte, al ser integrantes de una Federación, los estados gozan de la protección federal en caso de invasión extranjera o de disturbios internos (Cejudo, 2007: 15-16).

El artículo 115 delimita el ámbito de acción de los ayuntamientos (el órgano de gobierno municipal) y enlista sus responsabilidades básicas en término de reglamentación, prestación de servicios públicos, seguridad pública y cobro de impuestos. Los municipios están protegidos frente

a una posible intromisión estatal, aunque se establecen mecanismos para asegurar su gobernabilidad y capacidad de gestión, que pueden requerir la intervención de los gobiernos estatales.

Pero a pesar de este ordenamiento territorial basado en estados y municipios, a raíz del levantamiento armado del EZLN, hacia finales de 1994 se declara la creación de 32 Municipios Autónomos Zapatistas en el Estado de Chiapas. En el mismo año nace en Guadalupe Tepeyac el primer Aguascalientes y el año siguiente los demás: La Garrucha, La Realidad, Morelia, Oventic y Roberto Barrios, abarcando así todo el territorio zapatista (selva, altos y cañadas).

La conformación de los municipios autónomos zapatistas está anclada, explícitamente, en la exigencia de dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés. Se reivindica el derecho del pueblo mexicano a crear sus propias formas de gobierno, tal como está establecido en el artículo 39 de la Constitución; en este artículo se resalta el hecho de que el pueblo tiene en todo momento derecho a decidir su forma de gobierno, y los zapatistas han decidido gobernarse a través de municipios autónomos como parte de la República Mexicana. No pretenden separarse de México ni tampoco ser parte de otro país, no se pretende de ninguna forma ejercer la autonomía fuera del marco de la nación mexicana (López y Rebolledo, 1999).

Cabe recordar que, según los Acuerdos de San Andrés firmados entre el EZLN y el gobierno federal el 16 de febrero de 1996, los municipios resultan el espacio privilegiado para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas. Sus fronteras colindan, por una parte, con las comunidades y con la exigencia de que se reconozca constitucionalmente su carácter de entidades de derecho público; por la otra, colindan con el derecho de los municipios a asociarse entre sí, de acuerdo a los fines que les convengan como pueblos indígenas. Estos postulados están recogidos puntualmente en la iniciativa de ley sobre Derechos y Cultura Indígenas redactada por la Cocopa a finales de 1996, y se encuentran severamente restringidos en la iniciativa unilateral que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores en marzo de 1998 (López y Rebolledo, 1999).

Los zapatistas anunciaron la desaparición de los Aguascalientes para transformarlos en Caracoles, que son lugares de encuentro entre la sociedad civil y el zapatismo. En ellos se celebran los grandes eventos zapatistas (Convención Nacional Democrática, Primer Encuentro Intergaláctico); albergan reuniones, caravanas, capacitaciones para promotores de educación y salud y otros proyectos importantes

como la ESRAZ (Escuela Secundaria Rebelde Autónoma Zapatista) o la clínica de Oventic.

Los Caracoles no suprimen los municipios autónomos, sino que los enmarcan en una nueva esfera de coordinación autonómica que permita, al mismo tiempo, resolver los problemas detectados y avanzar hacia la consolidación de los autogobiernos. De hecho, los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MARZ) mantienen sus “funciones exclusivas” en las materias de impartición de justicia, salud, educación, vivienda, tierra, trabajo, alimentación, comercio, información, cultura y tránsito local. La autonomía regional que comenzaron a construir los zapatistas en los Caracoles se realiza a contrapelo del marco legal, debido a que las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión en abril de 2001 no permiten, ningún ejercicio autonómico en su estrecho margen (Díaz-Polanco, 2003).

El día 8 de agosto de 2003 nacieron junto con los Caracoles las Juntas de Buen Gobierno, y hay una por Caracol. En total son cinco, que cubren todo el territorio zapatista. Las Juntas de Buen Gobierno son el órgano formal de administración de los municipios autónomos. Tienen el propósito de contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades, y de mediar en los conflictos que se presentan tanto entre los municipios autónomos como entre éstos y los municipios oficiales. Las Juntas de Buen Gobierno tienen que vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los municipios autónomos; promueven el apoyo a proyectos comunitarios; vigilan el cumplimiento de las leyes zapatistas; atienden a la sociedad civil; promueven proyectos productivos. Los zapatistas establecieron que por encima de las Juntas estará el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN, para vigilar su funcionamiento y evitar actos de corrupción, intolerancia, arbitrariedades e injusticias (Alonso, 2003).

Las Juntas tienen el objetivo de no permitir que los donativos y apoyos de la sociedad civil sean destinados a alguien en particular o a una comunidad o municipio determinado. En cada Caracol, su Junta, después de una evaluación, decidirá adónde va el donativo y en dónde se realizará el proyecto. A todos los proyectos se les quitará un 10%, “impuesto hermano” destinado a las comunidades que no reciban apoyos. También se estableció que en tierras zapatistas—las de los municipios autónomos y las juntas— las autoridades no podrían recurrir a las fuerzas milicianas del EZLN para las labores de gobierno (Alonso, 2003).

En un primer momento, la Secretaría de Gobernación indicó que el gobierno no podía avalar los Caracoles, pero posteriormente la posición oficial fue aceptarlos, argumentando que eran constitucionales por ser formas de organización interna. El gobierno federal alabó que el zapatismo se planteará como movimiento cívico y no militar. Pero los legisladores locales priístas y panistas de Chiapas manifiestan un rechazo a las Juntas, alegando que constituían una violación al Estado de derecho (Alonso, 2003). La posición del gobierno federal deriva tan sólo del cálculo de que, al menos por el momento, las Juntas de Buen Gobierno no implican un desafío al poder y a los intereses que éste resguarda. Se trata de evitar conflictos que, en las actuales circunstancias, ni el gobierno local ni el federal podrían afrontar con buenos resultados a su favor (Díaz-Polanco, 2003).

En la creación de los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno, hay por lo menos tres preocupaciones o problemas legales. La primera, sobre la misma legalidad de las Juntas, se hizo ver que los zapatistas estaban amparados en el artículo segundo de la Constitución, que reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; y que estaban facultados para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. Pero a pesar de la base legal, está claro que la autonomía anunciada por los zapatistas va más allá de los marcos legales establecidos en la Constitución.

Una segunda preocupación legal tiene que ver con el anuncio de que las Juntas de Buen Gobierno crearían y cobrarían impuestos, lo cual se opone al artículo 115 constitucional; sin embargo para evitar contradicciones, se ha buscado establecer que se trata tan sólo de contribuciones voluntarias y no precisamente de impuestos. Un tercer problema es que las Juntas aparecían por encima de los municipios, constituyendo un cuarto nivel, cuando son sólo tres los niveles legales: nacional, estatal y municipal. Tanto las Juntas de Buen Gobierno como de los municipios autónomos son autonomías de hecho, que sobrepasan la legalidad actual, establecida en la reforma de abril de 2001. En conclusión, los Caracoles y sus Juntas de Buen Gobierno representan un desafío al orden legal de las fronteras municipales del estado soberano y a las disposiciones constitucionales. Pero, de ninguna forma, el EZLN, está buscando crear una nueva nación dentro del territorio nacional.

No se puede pensar que en México hay un conflicto en términos de nacionalidad. Nos une nuestra historia y nuestro mestizaje multicultural o nuestro multiculturalismo mestizo, que incluye a mexicanos que no son indígenas ni criollos ni mestizos sino de origen libanés o árabe o judío o cualquier otro. Es todavía necesario luchar contra el racismo y contra la marginación de los indígenas sin duda, pero nadie se atreve ya a negar su presencia y su pertenencia a la nación. Hay que combatir también la discriminación contra otros grupos sociales minoritarios y la intolerancia religiosa de algunos pueblos indígenas, pero tanto los discriminados como los discriminadores se sienten mexicanos y ninguno de los dos puede negar que el otro lo es también. Nos falta mucho para configurar un Estado nación más justo, donde nadie se quede al margen de las ventajas del desarrollo. Si consolidamos nuestra democracia, avanzamos en el combate a las desigualdades y alcanzamos un nuevo acuerdo en lo fundamental que todos los mexicanos suscribimos, podremos procesar nuestras discrepancias con justicia, en orden y en paz (Basave, 2007: 33-34)

## **Comentarios finales. Reforma del Estado y consolidación democrática**

Existen una gran cantidad de medidas que se están discutiendo, tanto en los diferentes ámbitos de gobierno, como en la sociedad civil para remediar los problemas sociales y consolidar la democracia en México, muchos de ellos se plantean en el ámbito de la Ley para la Reforma del Estado del año 2007<sup>4</sup>. La Ley plantea, por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática en nuestro país, el sistema político mexicano deberá someterse nuevamente a un proceso de transformación profunda, y por el otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. Es decir, la unilateralidad y verticalidad de las reformas anteriores sólo causaron des-

<sup>4</sup> Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la ciudadanía y los partidos políticos para llevar a cabo la transformación de la nación. La convocatoria de parte de los partidos políticos en el congreso fue tan bien recibida por los distintos sectores sociales y políticos al grado que se recibieron un total de 1157 ponencias en total; de las cuales 140 correspondieron al tema sobre federalismo; 184 para régimen de estado y gobierno, 249 para la reforma judicial, 294 para el tema de las garantías sociales y 290 para el correspondiente a la reforma democrática y sistema electoral (Valencia, 2008).

ajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante revisión e incluso disfuncionales.

Dentro de los temas que destacan de la Ley para la Reforma del Estado, se encuentra el de *régimen de Estado y de Gobierno*. Las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, el incremento de las facultades del Poder Legislativo, del Ejecutivo y de los órganos constitucionales autónomos, así como en la responsabilidad de los servidores públicos y la democracia participativa. En este punto sobresalen la introducción de la figura de jefe de gabinete con responsabilidad ante el Congreso, nombramiento y remoción de los miembros del gabinete, secretarios de despacho y titulares de los órganos descentralizados del Ejecutivo Federal, por parte del Congreso; instrumentos de descargo de la función del gobierno en el Congreso como derecho de voz del Ejecutivo en el Congreso, iniciativa presidencial preferente, iniciativa del jefe de gabinete, instrumentos de descarga de la función del control de gobierno como la interpelación del informe presidencial, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso, así como presupuestos multianuales, mayor participación del Senado en la política exterior; incrementar las sanciones respecto a la responsabilidad de los servidores públicos y establecimiento del servicio civil de carrera en todas las áreas de gobierno (Valadés, 2007).

Por lo que toca a las facultades del Congreso, los planteamientos giran en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias y responsabilidad ante los ciudadanos. En dicho planteamiento se manifiesta la necesidad de dar funcionalidad al trabajo legislativo, ampliando los periodos de sesiones; facultando a las comisiones para agilizar el trabajo del pleno, ampliar las facultades de investigación de las comisiones, integrar facultades de planeación, control y evaluación gubernamental con carácter vinculatorio, eliminar el veto de bolsillo, facultando al Congreso a promulgar leyes aprobadas, reglamentar el cabildeo, reelección de los legisladores, rendición de cuentas, y fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (Valadés, 2007).

En cuanto al planteamiento de la democracia directa se contemplan mecanismo como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

El diseño *federal* propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integra temas como las relaciones intergubernamentales, federalismo hacendario, planeación y desarrollo regional, transparencia y rendición de cuentas, así

como la reforma municipal, temas que trata de profundizar la descentralización, y establecer un verdadero régimen federal en el ámbito presupuestal y hacendario. De acuerdo con los documentos, se propone descentralizar a los gobiernos estatales y municipales al otorgarles facultades recaudatorias; ampliar las bases del reparto entre la Federación y los estados en torno al petróleo, la electricidad, el tabaco y el alcohol, y algunos otros productos bajo un esquema de distribución 60-40; profundizar en las relaciones intergubernamentales al oficializar la celebración de convenios entre estados y municipios; reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se plantea avanzar en el desarrollo regional mediante la institución de un Plan de Desarrollo Nacional en el que se integre a los estados y municipios, estableciendo una comisión intersectorial, cuya aprobación estaría a cargo del Congreso federal y de los congresos locales; implementar la reelección inmediata de los presidentes municipales, e implementación de sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las entidades federales y municipales. Respecto al tema del Distrito Federal, los planteamientos giran en torno al reconocimiento del Estado 32 y la creación de un cuarto nivel de gobierno metropolitano (Casar, 2007).

El tema de las reformas de Estado vinculadas a las *garantías sociales*, tiene como enfoque el cumplimiento por parte del Estado de los derechos sociales que garanticen los recursos suficientes para producir bienes y servicios de los que depende el cumplimiento efectivo de tales derechos, así como la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales, es decir, temas vinculados con el desarrollo social como el derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, derechos indígenas, derecho de las mujeres y de los grupos vulnerables. Para llevar a cabo tales objetivos, los planteamientos en el rubro de las garantías sociales se vinculan con el diseño presupuestal y blindaje del gasto público. En el ámbito de los derechos sociales, el planteamiento abunda en temas como la educación y la obligatoriedad del Estado para ofrecer educación hasta el nivel medio superior. Otros temas son el de la cultura y el deporte como derecho social; la salud como un derecho universal y la vigilancia de la sociedad en el cumplimiento del Plan Nacional de Salud, la seguridad social y un sistema universal de pensiones, así como un sistema nacional de ingreso ciudadano universal, el derecho a la alimentación de calidad, y el derecho a la vivienda de todas las personas mediante programas de reservas territoriales para la vivienda.

En el ramo laboral y sindical, la propuesta de reforma sugiere fortalecer la democracia y la libertad sindical. La propuesta contempla como uno de los derechos sociales el medio ambiente, en el que se propone asegurar el derecho al acceso universal al agua limpia; el tema de equidad y género incorpora la transversalidad de la perspectiva de género en todas las leyes, políticas y programas, así como la no discriminación. Finalmente los derechos humanos es otro punto sustantivo en la agenda social, en la que se proyecta dotar de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la plena autonomía de la Comisión de Derechos Humanos y su vinculación jurídica (Seminario, 2007).

Como se observa, la agenda de temas propuestos por los partidos así como por los distintos sectores sociales participantes en la convocatoria, ofrecen los insumos necesarios para la integración de la agenda legislativa por discutir e integrar. De las propuestas podemos distinguir aquellas que requieren amplios consensos como las reformas constitucionales vinculadas con los temas de profundización democrática, como es el caso del régimen de Estado y de gobierno y algunas propuestas relacionadas con el Poder Judicial; o aquellas cuyos consensos dependen de la capacidad negociadora del gobierno con los distintos sectores afectados, como es el caso de las reformas administrativas vinculadas al tema del rediseño federal y judicial y a las garantías sociales.

El fortalecimiento de las instituciones políticas y de representación ciudadana es un proceso que está ligado a la consolidación democrática, dicho proceso se encarga de formar estructuras internas y relaciones externas cuyas cualidades se vinculan a la autonomía, la cohesión, la perdurabilidad y la complejidad de las instancias representativas. A medida que las instituciones emergen y funcionan, su propia forma de operar constituirá el criterio para probar el compromiso y alcance de la consolidación democrática entre los distintos actores políticos y sociales.

## Referencias

- Alonso, J. (noviembre de 2003). "Caracoles y Juntas de Buen Gobierno: nueva etapa del Zapatismo". *Revista Envío. Revista Mensual de Análisis de Nicaragua y Centroamérica* (260). Nicaragua.
- Banco Mundial (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Recuperado de <<http://go.worldbank.org/TXWP6Y78N0>> (consultado el 19 de junio de 2009).
- Basave B., A. (2007). *Para entender el Nacionalismo*. China: Nostra Ediciones.
- Casar, M. A. (2007). *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*. México: CIDE.
- Casper, G. (2001). "Los beneficios de las transiciones difíciles". En Ortega Ortiz, R.Y. (ed.), *Caminos a la democracia*. México: Colmex.
- Castañeda, A. y Saldívar, E. (2001). *Ciudadanías excluidas: Indígenas y migrantes en México*. San Diego: University of California-The Center for Comparative Immigration Studies.
- Cejudo, Guillermo M. (2007). *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. China: Nostra Ediciones.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2008). México: Sista.
- Díaz-Polanco, H. (octubre de 2003). "Juntas de Buen Gobierno, ¿una etapa superior de la autonomía?". *Memoria Cemos* (176). México.
- Eisenstadt, T. (2001). "¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización". En Ortega Ortiz, R. Y. (ed.), *Caminos a la democracia*. México: Colmex.
- Elizondo Mayer-Serra, C. y Nacif Hernández, B. (comps.). (2002). "La lógica del cambio político en México" en *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE/FCE.
- Ley de Nacionalidad* (2005). Reforma publicada el 12-01-2005.
- López Monjardín, A. y Rebolledo Millán, D. M. (1999). "Los Municipios Autónomos Zapatistas". *Revista Chiapas* (7). México: Era/Instituto de Investigaciones Económicas.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Seminario Universitario de la Cuestión Social (2007). *Las garantías sociales en la Reforma del Estado*. México: UNAM.
- Schnapper, D. (2001). *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de Nación*. Madrid: Alianza.
- Valadés, D. (2007). *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Valencia Escamilla, L. (septiembre-diciembre de 2006). "Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo". *Sociológica* (62). México: UAM-Azcapotzalco.
- Valencia Escamilla, L. (primavera de 2008). "Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México". *Revista Política y Cultura* (29). México: UAM-Xochimilco.