

University of Aberdeen

Actores cívicos y márgenes ilícitos en las políticas públicas

Stack, Trevor

Published in:

Hacia la justicia cuando escasean las garantías

Publication date:

2020

Document Version

Version created as part of publication process; publisher's layout; not normally made publicly available

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):

Stack, T. (2020). Actores cívicos y márgenes ilícitos en las políticas públicas: el caso Zamora. In S. Maldonado (Ed.), *Hacia la justicia cuando escasean las garantías: Sociedad civil en contextos de violencia. El caso Michoacán* (pp. 35-65). El Colegio de Michoacán.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ACTORES CÍVICOS Y MÁRGENES ILÍCITOS EN
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO ZAMORA



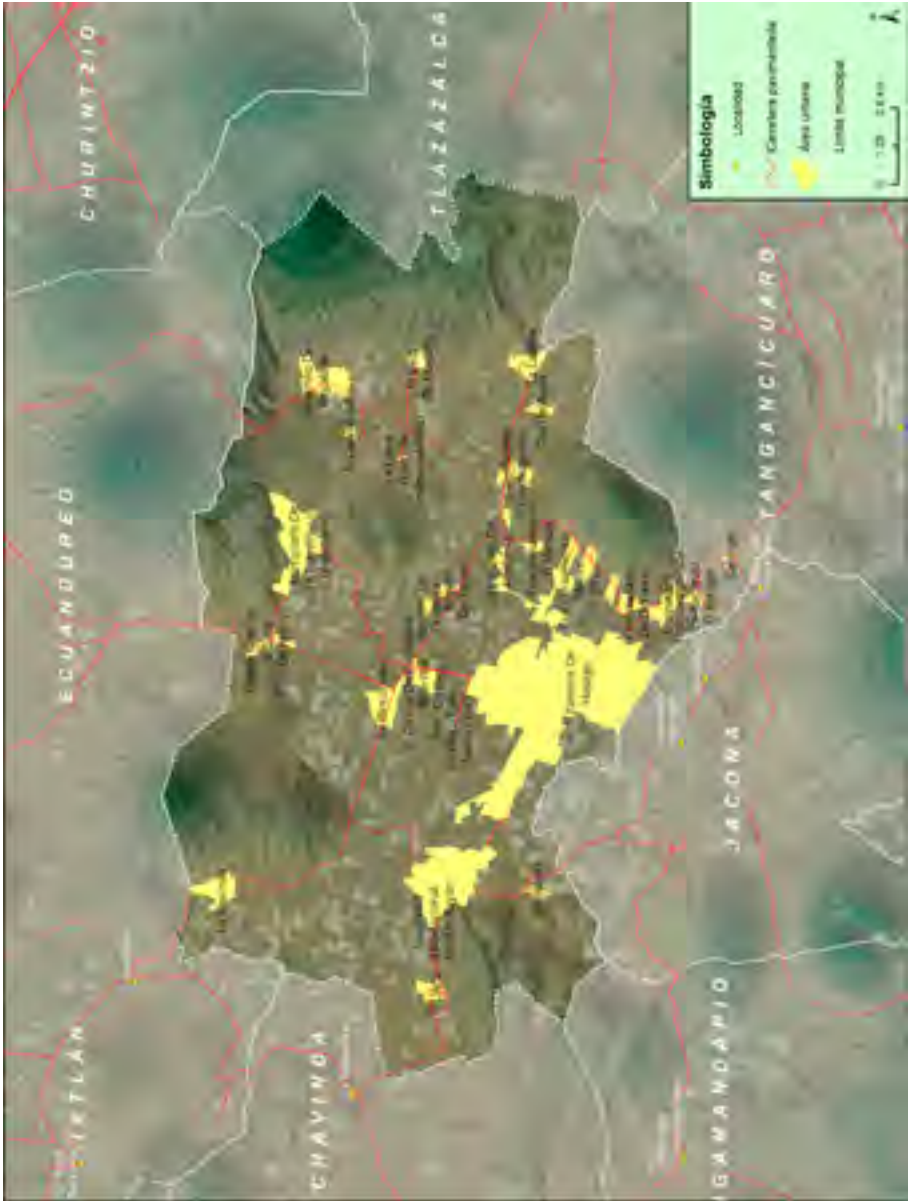
Página anterior. Reunión de la mesa de seguridad de Zamora con diversas autoridades.
Fotografía de Trevor Starck.

Trevor Stack
Universidad de Aberdeen, Reino Unido

En 2017, se invitó a una cena de gala en Zamora, Michoacán, a dirigentes de una asociación civil con enfoque en transparencia y a reporteros de esa ciudad, entre otros invitados, la cual tenía como fin festejar a “líderes de opinión” de la ciudad. No asistí a la cena, pero posteriormente algunos de los invitados me comentaron que para ellos no fueron evidentes los propósitos de dicha invitación, pues entre sus anfitriones estaban no sólo el presidente municipal sino también un hotelero y un abogado. A decir de mis interlocutores, éstos últimos tenían reputación de tener vínculos con el crimen organizado. Por lo que se preguntaban los invitados de la sociedad civil y de los medios si la cena pudiera tener “tratos oscuros”, en relación con el presidente municipal o la misma sociedad civil. Lo interesante es que, pese a la desconfianza que externaron los invitados en esa ocasión, estos personajes no eran parias de la sociedad zamorana. Al contrario, tenían relaciones sociales, políticas y de negocios con muchas otras figuras de la vida pública, incluso con algunos de los mismos invitados, de forma individual o con las organizaciones que representaban. Eran socios, además, de uno de los clubes recreativos de élite de la ciudad, a diferencia del famoso caso de Pablo Escobar, excluido de la membresía del Club Campestre de Medellín. Dicho de otra manera, sería difícil construir una definición teórica de sociedad civil, o bien un bosquejo de la sociedad civil zamorana, que los excluyera por completo y sin ambigüedad.

Esta situación me sirve de viñeta para ilustrar un fenómeno más general. Pese a que la asociación antes mencionada define *sociedad civil* como un conjunto homogéneo y heroico que hace frente a los embistes del crimen

Mapa 2. Municipio de Zamora



Fuente: elaboración con base en los datos topográficos y límites estatales y municipales de INEGI. Diseño: Marco A. Hernández Andrade.

sobre el poder público, en realidad el espacio cívico –donde se debaten los procesos de diseño e instrumentación de las políticas públicas– es habitado por una amplia gama de actores que tienen relaciones complejas y dinámicas entre sí y con las diversas instituciones estatales. Lo que complica la imagen de sociedad civil antes mencionada.

La ciudad de Zamora, con alrededor de 140 000 habitantes, es el principal municipio del noroeste del estado de Michoacán. Combina un mercado agrícola regional y una importante economía de servicios. También es la sede de delegaciones de los gobiernos estatal y federal, así como universidades, asociaciones profesionales, cámaras de comercio y la diócesis católica. Zamora no ha sido la excepción en la escalada de violencia que padece el estado y el país desde mediados del año 2000. El alza en las tasas de violencia delictiva tiene relación con nuevas modalidades de negocios ilícitos, así como con la estrategia de “guerra contra las drogas” desde 2007. Sin embargo, aquí argumento que la violencia se debe pensar también en relación con las dinámicas institucionales que se hicieron evidentes en el trabajo de campo para este proyecto acerca de organizaciones civiles en contextos de violencia y en otro anterior con enfoque en la ciudadanía, que llevé a cabo entre 2007 y 2013. Asimismo, expongo que pese a la tentativa de ver en la sociedad civil una solución a la propia violencia, es importante entender las diversas formas en que los actores de perfil público (que aquí desgloso como actores cívicos) intervienen en estas mismas dinámicas institucionales y los diversos resultados de sus intervenciones.

En la primera parte del capítulo, empleo el término *márgenes ilícitos* como una forma de pensar lo que diversos autores han señalado en otros términos, que en ocasiones se suspenden los marcos normativos de políticas públicas con el fin de realizar negocios particulares que incluyen, aunque no se reducen, los negocios propiamente criminales (Flores Pérez 2013; Moncada 2016). Entonces, entiendo por *márgenes ilícitos* los espacios de maniobra o acción que se abren dentro del quehacer institucional para posibilitar ciertos negocios que contradicen el espíritu y muchas veces la letra de las normas institucionales. Luego explico qué entiendo por *actores cívicos*, término que retomo de un artículo sugerente de Enrique Desmond Arias (2018), quien lo usa para denominar los diversos actores que median en los procesos de diseño e instrumentación de las políticas públicas y los intereses de actores criminales

(Arias 2018). Es decir, se prestan para mantener abiertos los propios márgenes de acción institucional e ilícita, así como la relación entre ellas. Lo que no se pregunta Arias (2018) es por qué en otros contextos algunos de estos diversos actores cívicos buscan acotar los márgenes ilícitos en lugar de abrirlos.

En la segunda parte del capítulo, ofrezco un breve análisis procesal del caso Zamora, que incluye una consideración del por qué se incrementan en cierto momento el número de actores cívicos que buscan precisamente acotar estos márgenes de acción en lugar de crearlos o sostenerlos; cuáles son sus características, así como las relaciones entre sí y sus alcances. Mi objetivo es entonces adaptar la propuesta de Arias (2018), junto con la de otros autores, para comprender mejor el caso Zamora. A la vez, pretendo dejar un marco analítico útil para investigadores que, en otros contextos, dentro y fuera de México se interesen en el papel de las organizaciones civiles en relación con las políticas públicas, sobre todo en contextos de crimen organizado.

ACTORES CÍVICOS Y MÁRGENES ILÍCITOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Márgenes institucionales de acción que posibilitan negocios particulares con efectos nocivos

En México, como en muchos otros países, existen marcos regulatorios que articulan el interés público. Desde luego que lo público es siempre contencioso y tendrá siempre cierto sesgo. Sin embargo, mediante una serie de reformas jurídicas se ha logrado que muchas legislaciones se aproximen a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos, que constituyen una versión del bien público que, además, incorpora valores públicos como la sostenibilidad ambiental y la dignidad de la persona.

Este capítulo se enfoca en una problemática que sin duda es generalizable, pero que tiene ciertos matices en el caso mexicano. Cuando estos marcos regulatorios se suspenden, se abre un margen de acción o de manobra que da la posibilidad de realizar un negocio particular, por lo general de forma ilegal e ilegítima y por tanto oculta. Esto es lo que denomino *márgenes ilícitos*, uno de los ejemplos que desarrollo en el capítulo es el de la gestión del

uso del suelo urbano en Zamora. Existen marcos normativos en México para equilibrar los intereses particulares en la gestión del uso de suelo y asegurar además la sostenibilidad ambiental, así como la dignidad de las personas. Sin embargo, en la práctica se detectaron amplios márgenes en la forma en que se articularon y aplicaron estos marcos en el contexto municipal, dando como resultado una urbanización caótica que ocasionó, por ejemplo, la escasez de agua potable en algunas colonias.

Como puede observarse en el mapa 3, el mal desarrollo urbano y la escasez de agua son ejemplos de los efectos adversos que suelen tener los márgenes ilícitos. Para el caso Zamora me interesan las consecuencias violentas que estos márgenes generan. Allí la violencia figura en tres modalidades que, desde luego, se traslapan. Primero, se emplea en algunos de los negocios posibilitados por los márgenes, por ejemplo, en el narcomenudeo como contrato forzado (*contract enforcement*) o en el secuestro y la extorsión. Segundo, la violencia ejercida en estos negocios tiende a reproducirse por medio de lo que se denomina “socialización de la violencia” (Pearce 2010), es decir, se extiende a otros ámbitos de la vida, como el espacio doméstico. Tercero, la violencia se emplea en ocasiones para abrir o mantener uno de estos márgenes ilícitos de acción, por ejemplo, contra los funcionarios responsables de aplicar los marcos regulatorios. En el caso Zamora, la violencia ha figurado incluso en la reproducción de los márgenes en la gestión del uso de suelo urbano. Aunque la violencia ha sido un medio para abrir márgenes ilícitos, este capítulo se enfoca en el complejo papel de lo que llamo actores cívicos.

Actores cívicos en relación a los márgenes ilícitos

Para entender tanto la dinámica de abrir márgenes como también la posibilidad de cerrarlos, resulta útil el artículo de Arias (2018), quien emplea el marco de coproducción de políticas públicas para entender el papel de organizaciones criminales mediante un estudio comparativo entre Río de Janeiro, Kingston y Medellín. El artículo es relevante para nuestros fines, primero, porque Arias reconoce –como ya lo hemos señalado– que el crimen no es ajeno al gobierno sino que, en muchos contextos, lograr insertarse en algunas fases de las políticas públicas, es decir, como sujeto y no sólo objeto de la política (Flores Pérez 2013; Moncada 2016). Segundo, porque Arias pregunta

Mapa 3. Grado de marginación y densidad poblacional.
Cabecera municipal de Zamora.



Fuente: elaboración con base en el CENSO 2010 de INEGI y CONAPO 2010. Diseño: Marco A. Hernández Andrade.

por la relación entre estos actores criminales y los actores cívicos, misma que ya se ha analizado en la bibliografía acerca de la coproducción de políticas públicas.

Como sugiere la viñeta con que inicia este capítulo, los actores criminales en Zamora, en ocasiones recurren a la mediación de actores cívicos. Más aún, podemos adaptar el esquema de Arias para entender el papel de estos últimos en la apertura de lo que aquí nombramos márgenes ilícitos de acción, sean o no para negocios propiamente criminales como, por ejemplo, la gestión del suelo urbano. Este tipo de propuestas requiere elaborar un poco más lo que se entiende por “cívico”. Más allá de la función de mediar en las políticas públicas, entenderemos *lo cívico* en términos del perfil público que brinda la legitimidad que posibilita esta mediación. Si el abogado y el hotelero de la viñeta pudieran mediar los intereses de grupos delictivos, como alegaban mis interlocutores, era precisamente por la aceptación que, pese a los rumores sobre ellos, habían logrado en la ciudad; y que les permitía, por ejemplo, patrocinar una cena de gala con el presidente municipal. Una vez que hayamos superado la versión maniqueísta de “sociedad civil”, ampliando nuestro concepto de actores cívicos, podremos entonces preguntarnos hasta qué punto se trastocan las dinámicas cuando algunos actores cívicos buscan reducir estos márgenes, en lugar de abrirlos.

Actores cívicos como mediadores de políticas públicas

Arias no define actores cívicos con mucha precisión, pero al desarrollar su comparación entre los cuatro casos, hace mención no sólo de las ONG y otras afines, sino también de las que se han tachado de clientelistas como, por ejemplo, los liderazgos en colonias urbanas. Arias observa que, si bien se ha demostrado en infinidad de estudios que los líderes clientelares median la relación entre población y gobierno, la bibliografía reciente sobre la coproducción de políticas públicas reconoce que actores como las ONG son también mediadores. Es decir, ayudan a articular los intereses y perspectivas de la población y, a su vez, esta última ayuda a explicar y legitimar las políticas resultantes. Incluso debe haber traslape en la forma en que estos actores generan legitimidad a cambio de cierto *input* en el proceso. Entonces, aunque Arias (2018) no lo explicita en el artículo, parece que entiende la

noción de actor cívico de una manera funcional en cuanto al papel de mediación de políticas públicas. Es decir, *a)* cierto perfil público –es decir, que no sólo representan sus propios intereses particulares– *b)* por medio del cual logran influir en algunas fases de las políticas públicas, dentro o fuera de las instituciones.

Yo agregó que lo *cívico* se puede entender como una postura discursiva más que una cualidad objetiva de los actores. Ser cívico implica ostentar un interés por defender el bien público frente al negocio particular. En el caso Zamora, es una postura que incluso manejan los actores que median el papel de las organizaciones criminales, como los de la viñeta; es decir, se ostentan como actores cívicos y en general se integran a organizaciones que también se definen como tales. Es obvio que estos actores cívicos son muy diversos. El punto no es perder toda diferenciación, sino al contrario, uno de los objetivos de este capítulo es analizar de forma más fina las diferencias entre estos actores y sus interrelaciones al cuestionar las distinciones tajantes que se acostumbran entre sociedad civil y líderes clientelares; además, porque sugeriré que la misma organización puede servir para diferentes beneficios particulares junto con el interés público.¹

En Zamora, los actores cívicos, entendidos de esta manera amplia, incluyen los siguientes: partidos políticos y sus diversas organizaciones más o menos incorporadas; cámaras de comercio; institutos profesionales e instituciones de educación superior; las uniones de los mercados y de los ambulantes; los sindicatos, sobre todo de los empleados gubernamentales y de los maestros; las mesas de reunión de colonias y movimientos urbanos; los colectivos de transporte urbano; las organizaciones de prensa; las organizaciones culturales y deportivas; y las instituciones eclesiales y masónicas.

1. Cabe señalar, además, que la decisión de Arias (2018) de aprovechar la bibliografía acerca de la coproducción de políticas públicas refleja lo que él y otros han argumentado en distintos contextos; que el crimen e incluso la violencia no son ajenos a los procesos que se conocen como democráticos, sino más bien son parte integral de éstos. Destacaré las coyunturas electorales porque me parecen clave para entender los procesos en los que se abren o mantienen estos márgenes; por lo tanto, son un punto necesario para pensar en cómo acotar estos márgenes. Además, porque los partidos políticos, entre muchas otras funciones, suelen figurar como mediadores cívicos (*civic mediators*).

Cómo los actores criminales inciden en las dinámicas de mediación de actores cívicos

Arias pregunta cómo se modifican las dinámicas de mediación por actores cívicos cuando grupos delictivos buscan incidir en los mismos procesos de políticas públicas; lo que nos ayuda a cuestionar la definición de sociedad civil, expuesta en la primera página del presente capítulo. Si bien los intereses mediados son muchos y no todos los negocios en esta escala son criminales, Arias (2018) nos ayuda a entender la relación que traban algunas de estas organizaciones con grupos criminales, dándoles la legitimidad de la que carecen y obstaculizando una relación directa con los políticos que también la buscan. En cierto momento estos actores cívicos son capturados y de una manera u otra, median entre las autoridades y los actores criminales. Por ello, no debe sorprender que estas relaciones se intensifiquen durante los procesos electorales.

Esta relación no es uniforme, cambia. Para analizar el caso que nos ocupa retomo los tres tipos ideales de actores cívicos que Arias (2018) plantea en su estudio comparativo. En el primero, las organizaciones criminales no logran incidir de manera importante en la elaboración de las políticas, por ser fragmentadas y con territorios limitados, apenas causan fricción en la aplicación de las políticas, por ejemplo, al utilizar la violencia dentro de colonias donde se quiere intervenir, aunque también pueden afectar la relación de los mediadores cívicos con la población o bien el apoyo político que generan a las instituciones.

En el segundo tipo ideal, Arias argumenta que una organización criminal, sin tener relación directa con las instituciones estatales, puede presionar al mediador cívico para que represente sus intereses y los de la población que busca legitimar. Pues reconoce que estas instituciones evitan asociarse públicamente con una organización que sea vista como ilegítima por sus actividades delictivas. Observa Arias, y es de especial interés dado nuestro enfoque, que los grupos criminales suelen presionar a los cívicos por medio de la violencia, y de ser necesario la van incrementando.

En el tercer tipo ideal, la organización criminal logra la suficiente legitimidad como para entablar una relación más directa con las instituciones. Además, puede generar los recursos necesarios para instrumentar sus propias

políticas públicas. Por lo cual le son menos indispensables los mediadores cívicos que a los tipos ideales anteriores. Por el contrario, estos pueden buscar la intervención de los criminales para acceder a los actores estatales; o bien mediar la aplicación de políticas de la propia organización criminal. Es decir, se abre un canal alternativo de políticas públicas. Esta es una variante que otros autores han denominado captura de estado (*state capture*) (Fazekas y Tóth 2016); pues agrega la posibilidad de que la misma organización criminal funja como estado en la provisión de políticas públicas.

En términos sencillos, voy a argumentar que en el periodo de 2008-2014, bajo el dominio de la organización criminal denominada Los Caballeros Templarios, se logra hasta cierto grado lo que Arias denomina política mediada (*mediated policy making*). Después de su nacimiento en el año 2011, ya para 2013 esta organización criminal, tenía una estrecha relación con los actores estatales, si bien no al grado que caracteriza las pandillas políticas (*political gangs*) de Kingston que describe Arias, las milicias de Río de Janeiro o los exparamilitares de Medellín (Arias 2018).

Luego del movimiento de autodefensas en el estado y de la intervención federal de 2014, la situación en Zamora (así como en otras regiones de Michoacán) se puede caracterizar como un estado medio entre la política dividida (*divided policy-making*) y la política de fricción (*frictive policy-making*). Pues pese a que la organización criminal se fragmentó y los grupos restantes ya no tenían una relación tan directa con los actores estatales, siguieron interviniendo en los procesos de políticas públicas, precisamente por la mediación de actores cívicos.²

Actores cívicos en la reproducción de otros márgenes ilícitos

Arias se enfoca en la intervención de grupos criminales, pero sus casos implican otros negocios que no tienen propiamente esta característica, por ello me

2. Una acotación al esquema de Arias. No me queda claro que el término *organización criminal* es adecuado para el contexto de Zamora, ni siquiera para lo que describe Arias. Por ejemplo, la relación entre dos regidores, funcionarios y líderes delictivos de barrio que posibilitó la extorsión en Río de Janeiro en los años noventa difícilmente se concibe como una organización, sino más bien como una especie de ring; es una categoría que cabe mejor para caracterizar el tipo de relación necesaria para abrir y mantener los márgenes ilícitos que me interesan. El término *criminal* es también problemático pues no es tan clara la línea entre criminal y no criminal. Lo cierto es que Arias (2018) describe negocios con alguna semejanza, como por ejemplo la intervención en bienes raíces.

es de utilidad para analizar la gestión del suelo urbano en Zamora. En este caso, mencionaré que los regidores municipales, que llegaron al puesto por su perfil público, sirvieron en cierto momento para mediar los intereses de fraccionadores urbanos. Concretamente, para asegurar la aprobación formal de los cambios de uso de suelo que eran necesarios para la regularización de los muchos fraccionamientos que se proyectaban.

Hay muchos casos que me ayudarían a ejemplificar lo anterior pero, demandarían un escrito más extenso que el presente, por ello, sólo mencionaré que entre éstos estaba el manejo de los mercados urbanos que, sobre todo a partir de la década de 1980, se extendieron a las calles aledañas de la cabecera municipal de Zamora. Nuevamente, aunque existen marcos para reglamentar el comercio, se aplican con márgenes. Esta práctica no sólo dio lugar a temas de competencia desleal y de movilidad urbana, sino también posibilitó redes de protección, incluyendo el contrabando y narcomenudeo, entremezcladas con otras actividades que se llevaban a cabo en distintas colonias. Para mantener abiertos estos márgenes, intervenían diversos actores que podemos considerar como cívicos; desde los líderes de las uniones de comerciantes hasta las cámaras de comercio y los dirigentes de los partidos políticos, vinculados con algunos servidores públicos municipales. A diferencia de Arias, en este capítulo yo me ocupé de las organizaciones que no sólo evitan mediar intereses delictivos, sino que buscan acotar los márgenes ilícitos en que se realizan estos y otros negocios.

Cuando los actores cívicos buscan reducir márgenes ilícitos

Así como estos múltiples actores cívicos en su momento pueden llegar al extremo de servir como mediadores de grupos delictivos, es posible que también busquen interrumpir estas dinámicas al acotar los márgenes institucionales de acción que amparan las actividades criminales, entre muchas otras. Subrayo que mi intención es evitar hacer una distinción tajante entre los actores cívicos “buenos” y “malos”, pues, a partir de mis resultados etnográficos me percaté que no solamente estos dos tipos de actores habitaban los mismos espacios y tenían ciertas características en común, sino que también

los que trataban de reducir unos márgenes podían ser cómplices en mantener otros abiertos.³

Entonces mi pregunta central es: ¿en qué circunstancias algunos actores cívicos buscan acotar márgenes en algunas fases de instrumentación de políticas públicas?, y ¿cuáles son las consecuencias para las dinámicas que he esbozado? Responderé por medio de un análisis procesal, necesariamente breve, que he dividido en tres etapas: *a)* a la situación que encontré a mi llegada a la ciudad en 2007; *b)* de 2008 a 2013, en que una sola organización criminal logró un dominio regional y estatal, y *c)* el periodo subsecuente a la fragmentación de esta organización en 2014, en que emprendí el trabajo de campo propiamente para este proyecto.



Fotografía de Heriberto Paredes.

3. No quiero dejar a un lado que las iniciativas para acotar márgenes institucionales pueden provenir de otras instituciones. Se han creado múltiples candados que dificultan estos negocios, obligando a los actores a cambiar constantemente sus estrategias y redes de protección. Por ejemplo, se ha ido fortaleciendo la auditoría del Congreso del Estado, que acota los márgenes para los funcionarios; además, la Contraloría tiene un grado mayor de autonomía. En términos más amplios, pese al lugar común de la política mexicana, no todo es corrupción; de ahí también el término márgenes que evita presuponer que todas las instituciones albergan negocios particulares en todo momento. De igual manera, es importante reconocer que desde las instituciones se ha promovido la llamada “participación ciudadana” con el objetivo, entre otros, de ampliar los inputs a los procesos de política pública a la par de legitimar su políticas. Como se ha explicado en el capítulo de Irán Guerrero en este volumen.

ACTORES CÍVICOS Y MÁRGENES ILÍCITOS EN TRES PERIODOS

A) 2007. Cambios en los márgenes para la gestión del suelo urbano y para negocios criminales con incremento de violencia

Actores cívicos que abren márgenes ilícitos

Inicié trabajo de campo en Zamora en 2007, cuando los temas del crimen no eran muy conocidos por la población, aunque ya empezaban a hacerse sentir. En ese momento me preocupaba analizar cómo los zamoranos entendían ser ciudadano y su influencia en disputas políticas, sobre todo entre organizaciones civiles y el gobierno local. Me comencé a interesar por el tema del crimen organizado porque en ese momento empezaba a influir en las dinámicas que estudiaba, incluso en las disputas que protagonizaban.

Se ha argumentado que en el caso mexicano y del estado de Michoacán de manera específica, el régimen que emergió tras el periodo revolucionario (1910-1921), no se sujetó del todo a los marcos jurídicos y buscó “arreglos políticos” (Aitken 1997) que se pueden considerar como márgenes institucionales de acción, si bien no necesariamente servían para negocios particulares. Sin duda, también hubo iniciativas de diversos actores nacionales para reducir estos márgenes. La “política moderna” que prometió Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia de la república en 1988, por ejemplo, incluía el rediseño de los programas de políticas sociales para evitar que fueran controladas por mediadores locales conocidos como *caciques*. Sin embargo, el caso del mismo presidente demuestra que las iniciativas por acotar márgenes fueron selectivas; tras terminar su sexenio, se detuvo al hermano de Salinas bajo cargos de delincuencia organizada. En el caso Zamora, encontré que en 2007, pese a que el municipio tenía casi tres décadas de alternancia electoral entre el PRI y el PAN, seguían operando múltiples márgenes. Aunque no siempre los mismos, pues las oportunidades de negocio también cambiaban con los tiempos.

Un negocio que implicaba márgenes ilícitos en los procesos de aplicación de políticas públicas era el de los fraccionamientos urbanos; lo que subrayo es que en ellos intervenían actores cívicos para asegurarlos.

En Zamora la base de la economía seguía siendo agrícola, más aún cuando desde 1970 se industrializó gracias a la gran demanda de la fresa y de forma más reciente se diversificó con berries, cultivo que se está expandiendo desde hace varios años. Además, recibía productos desde Tierra Caliente y contaba con un sector de servicios relativamente fuerte, lo que lo hacía el mercado agrícola más importante del noroccidente de Michoacán. Además de sus vínculos con otras zonas del estado, se relacionaba de forma económica con la metrópoli de Guadalajara, ubicada a dos horas y media por carretera en el estado vecino de Jalisco. Desde los años ochenta los zamoranos han acudido a esta ciudad a trabajar, estudiar y realizar compras.

Debido a la importancia agrícola y comercial de Zamora la población se incrementó, lo que a su vez demandó la creación de más fraccionamientos. Esta nueva necesidad implicaba concretamente la autorización de cambios de uso de suelo por el cabildo municipal. Para hacer posible esta maniobra, fue necesario que suspendieran la normatividad. Debido a esta acción, en 2007 la mitad de las colonias urbanas eran irregulares, carecían de títulos de propiedad y de uno o más servicios. Lo que causaba inconformidad no sólo entre los colonos sino incluso por parte de las colonias aledañas. Por ejemplo, la suspensión de las normas de provisión de agua potable provocaba su escasez en las nuevas colonias y también cuando se construían nuevas redes de distribución, en las colonias antiguas. Estos márgenes en la aplicación de las normas de gestión del suelo, eran mantenidos por múltiples actores, entre ellos algunos regidores del cabildo así como también personas que figuraban en los partidos políticos y algunas que habían tenido cargos en la administración pública. El abogado y el hotelero de la viñeta fungían, se decía, como intermediarios de unos fraccionamientos y tenían inversiones en otros.

Algunos de estos actores cívicos contribuían además a reproducir los márgenes en que operaban negocios criminales; márgenes que, en parte por los cambios en el uso de la violencia, paulatinamente se fueron transformando. Ya para 2007 se desplazó de Zamora a un grupo de actores que eran reconocidos por ser delincuentes, y que desde los años ochenta se enfocaban en negocios ilegales como el tráfico de droga y para finales de los noventa se organizaron a nivel regional en asociación con el cártel de Sinaloa. Ellos hacían uso de la violencia, pero no de la forma dramática que se empleó en su contra desde 2006.

Por diversas razones, desde económicas hasta de parentesco, los intereses de este grupo los mediaban diversos actores de perfil público. Se rumora que los defendían conocidos abogados de la ciudad, que ciertos empresarios “lavaban” sus ganancias y que funcionarios de todos niveles los protegían. Pero, esta dinámica cambió, a partir de 2006, con el asesinato de algunos actores criminales a manos de otros que se asociaban con el cártel del Golfo. Estos últimos en 2007 intentaron crear nuevas redes de protección mediante vínculos políticos. Para ello, patrocinaron la campaña de una candidata a la presidencia municipal. Sin embargo, al parecer su candidata no obtuvo el triunfo, y días después de las elecciones un grupo armado irrumpió en Instituto Electoral Michoacán (IEM) para quemar las boletas.

Actores cívicos que buscan acotar márgenes ilícitos o mitigar efectos nocivos

Es importante recalcar que, pese a la misma ideología maniqueísta que nos induce a ver a las ONG como pioneras, siempre hubo ciertos actores cívicos interesados en reducir márgenes. Ciertamente, hubo mayor empeño a partir de los ochenta, empezando con el intento de reducir los márgenes en las instituciones electorales y lograr que en las elecciones para presidente municipal de 1983 se admitiera que contendiera a la presidencia municipal de Zamora un candidato del Partido de Acción Nacional (PAN). Además, estos actores se atrincheraron en una de las cámaras de comercio de la ciudad, buscando también alianza tácita con la diócesis de Zamora. Crearon en efecto una especie de círculo de actores cívicos que buscaban reducir ciertos márgenes, al permitir por ejemplo que los residentes gestionaran obras públicas en sus colonias, en lugar de que se negociara a puertas cerradas.

Si bien el crimen organizado y la violencia no fueron tan notorios hasta 2007, algunas pequeñas organizaciones no adscritas a partidos políticos empezaban desde la década de los noventa a señalar los daños ambientales ocasionados por el desarrollo urbano. Los grupos de ambientalistas, que ya se comenzaban a formar, definían esta situación como problemática. La organización Medio Ambiente Zamora, era uno de los grupos más relevantes. Ellos se opusieron sin éxito a la tala de árboles antiguos para construir la calzada principal entre Zamora y la pequeña ciudad de Jacona, que sirvió para formar la zona conurbada entre estos municipios.

Conforme pasaron los años, los ambientalistas aprendieron diversas estrategias, entre ellas la jurídica y la de protesta pública, aunque reconocían que era muchas veces desgastante. Por ejemplo, para quitar una antena de celular de una colonia invirtieron dos años. Entre los integrantes estaba una abogada que en 2007 fue regidora y comenzó a denunciar en el cabildo las autorizaciones de cambio de uso de suelo, evidenciando así los márgenes ilícitos que posibilitaban los fraccionamientos.

B) De 2008 a 2013. Captura de instituciones y ampliación de negocios delictivos con sus respectivos márgenes institucionales

En esta parte argumento que este periodo puede ser caracterizado por lo que Arias (2018) llama políticas mediadas. Primero, porque la organización criminal logró crear sus propias políticas públicas que buscaban mediar los actores cívicos. Segundo, porque los actores criminales tienen suficiente cercanía con el gobierno, por lo tanto no les es necesaria la mediación por parte de los actores cívicos; más bien, pudiera ser que estos últimos buscaran la mediación de los primeros para incidir en los procesos de aplicación de políticas públicas. Más allá del crimen, algunos márgenes se redujeron y otros se abrieron.

Actores cívicos que abren márgenes ilícitos, políticas mediadas

Ya para 2007 se advertía un aumento en el uso de la violencia a manos de actores criminales, primero los que buscaban desplazar a los que para entonces dominaban el tráfico de drogas, luego para extender su dominio sobre otros negocios, como la extorsión realizada por los cuerpos policiacos. También hicieron uso de la violencia para intimidar a los funcionarios que en ocasiones se oponían a este tipo de prácticas, dando como resultado una alza en la tasa de homicidios en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”, anunciado por el presidente de la república en 2007. En estas condiciones, los gobiernos del estado y de la Federación incrementaron el uso de la retórica de combate al crimen y llevaron a cabo ocasionales operativos orientados hacia los medios masivos.

Al parecer el gobierno zamorano, de 2008-2011, hizo las paces con el grupo delictivo en ascenso. Al principio el presidente municipal se asoció públicamente con la estrategia del presidente Felipe Calderón, pero luego del asesinato del síndico municipal en julio de 2008, se dejó de hacer frente a estos grupos. Esta misma estrategia la adoptó la siguiente administración municipal (2011-2014), pues Los Caballeros Templarios se habían apoderado de la seguridad pública a nivel municipal y estatal, logrando una extensa red de protección a sus actividades delictivas: secuestros, levantones y extorsiones al por mayor.

Los Caballeros Templarios tejieron relaciones con diversos actores cívicos lo que les permitió generar nuevos márgenes, incluyendo los de gestión del suelo urbano. Por ejemplo, en 2013 se informó que los miembros de una organización empresarial tenían que pagar cuota a este grupo delictivo, que al parecer tenía vínculos con partidos políticos. En esta sintonía se creó una asociación civil que exigía respeto a los intereses de los negocios de giro negro. Además, se rumoraba que ellos tenían relaciones clientelares con los actores criminales. No fueron los únicos que recurrieron a este tipo de alianzas, también lo hicieron líderes vecinales y del comercio ambulante. Por ejemplo, en una reunión entre residentes de una colonia y funcionarios para tratar el tema del agua, acudieron actores criminales para intimidar a los funcionarios. Dicha reunión es una ilustración de cómo los márgenes que posibilitaban los negocios criminales en ocasiones se entrelazaban con la gestión del suelo urbano. Ante este contexto no debe sorprender que se siguieran autorizando cambios de uso de suelo como resultado de la expansión de fraccionamientos hacia tierras agrícolas.

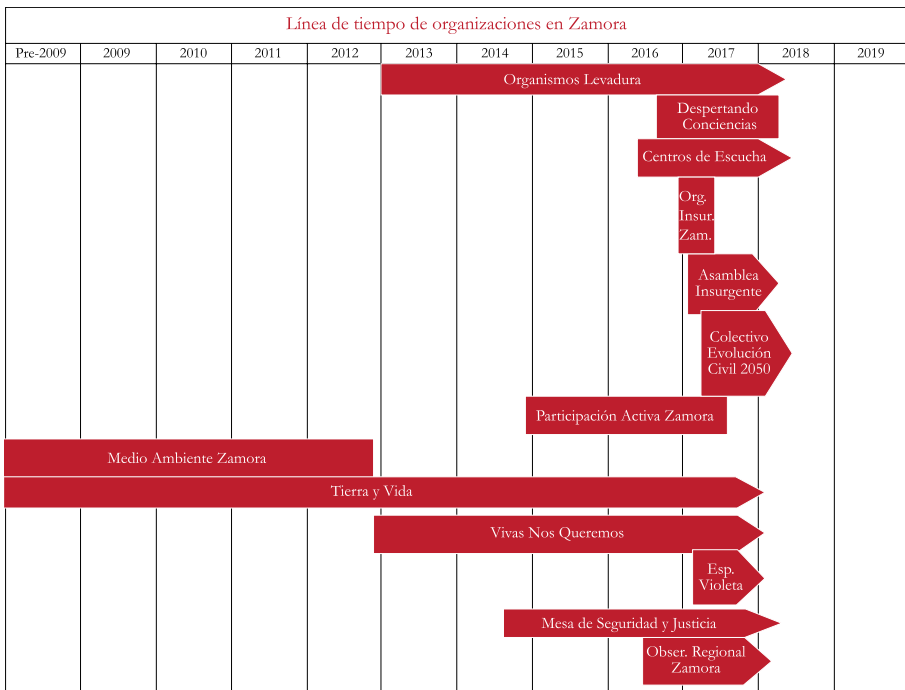
Actores cívicos que buscan acotar márgenes ilícitos o mitigar efectos nocivos

Como demuestra la línea de tiempo que desarrollo en la gráfica 1, si bien la mayoría de las organizaciones que buscan acotar márgenes ilícitos surgen a partir de 2016, se generaron dos importantes oportunidades de participación para este tipo de grupos durante el periodo de 2008-2013.

Primero, en 2011 los grupos ambientalistas lograron constituirse como Consejo Municipal para la Defensa del Medio Ambiente, aprovechando la legislación en materia de participación ciudadana. Sin embargo, debido a su

crítica hacia el gobierno municipal, incluido el tema de la gestión del suelo urbano, terminaron marginados. Entonces, y de conformidad con la legislación emergente, se constituyeron como mediadores que ayudarían a definir políticas con cierto sentido ambiental, dándole legitimidad a estas políticas específicas por su papel público y a la administración en general por aceptar la participación ciudadana. También se opusieron a la aprobación de permisos para un centro comercial sobre tierras aparentemente fértiles; aunque explicaron que tuvieron que desistir tras recibir amenazas, lo cual ilustra que la violencia para abrir márgenes no sólo alcanzaba a funcionarios sino también a los actores cívicos que quisieran reducirlo.

Gráfica 1. Línea de tiempo de actores que buscan un perfil cívico para atender los efectos nocivos de los márgenes de acción institucional



Fuente: Elaboración propia.

Segundo, desde 2009 un sacerdote de la región ha participado en un proceso nacional para definir respuestas eclesiales frente a la violencia que ya se hacía evidente en el país. Este sacerdote fue responsable de la pastoral social en la diócesis de Zamora desde los años noventa y luego fungió como señor cura en una parroquia cercana, donde presencié de manera directa las incursiones de los actores criminales. Además, elaboró un documento importante en 2010, autorizado por la Conferencia Episcopal Mexicana, que comprende un análisis sofisticado no sólo de las múltiples violencias incluyendo la de género, sino también sobre la impunidad generalizada. Es decir, observa la problemática en términos de márgenes institucionales y no sólo de sus efectos sino que vislumbra un esquema que pudiera trastocar estos márgenes. Tras dicho documento, el equipo pastoral de la diócesis de Zamora participó, junto con integrantes de otras diócesis michoacanas, en la elaboración de estrategias para contribuir a erradicar la violencia. Luego de un encuentro regional en 2013, se inició una serie de diplomados en la diócesis con el fin de capacitar a agentes de cambio, integrados por grupos de activistas que describo en el siguiente apartado.

C) De 2014 a 2018. Centralización del aparato de seguridad pública, incremento de actores cívicos que buscaban acotar márgenes, o bien enfrentar o mitigar los efectos

Este periodo empieza con un importante reajuste en los márgenes ilícitos en que operaban los actores criminales en la ciudad e interrumpe las políticas mediadas dejando una mezcla de lo que Arias denomina política dividida y política de fricción que, desde 2016, tal como observa Arias (2018), da lugar a un alza en las tasas de violencia en la ciudad y la región. El periodo también se caracteriza por el incremento de organizaciones que respondían a estos efectos nocivos; y en algunos casos, que buscaban acotar los márgenes que propiciaban los negocios que producían violencia. Sin embargo, debemos evitar caer en la visión maniqueísta de sociedad civil, pues ésta se debe entender en relación a los demás actores cívicos que compiten por el espacio público. Entre ellos, los que seguían buscando abrir márgenes, incluso para los mismos negocios criminales.

Actores cívicos que abren márgenes ilícitos

En 2017, hubo informes mediáticos en los ámbitos nacional e internacional por la asociación de un deportista de origen zamorano, una diputada y un abogado de la ciudad, con un actor criminal en el estado vecino de Jalisco. Lo cual sugiere que seguían operando márgenes importantes para albergar negocios criminales. Sin embargo, el papel de los actores cívicos era menos público que en el periodo anterior, probablemente por el cambio en las políticas institucionales.

De manera simultánea el grupo de autodefensas, que surgió en Tierra Caliente, Michoacán, logró avanzar hacia Zamora en 2014, aunque no consiguió organizar grupos de civiles armados en esta ciudad. Por otro lado, a raíz de la intervención federal del mismo año, el nuevo procurador estatal ordenó el reemplazo del subprocurador regional y director de Seguridad Pública Municipal; luego se subordinó la policía municipal a la policía de Michoacán comandada por la Secretaría de Seguridad Pública, al firmar un convenio de Mando Único entre municipio y estado en 2016, cediendo el control a este último. Al parecer, los nuevos funcionarios estatales fueron más renuentes a entenderse con el grupo criminal y realizaron algunas detenciones. La mayoría de los líderes delictivos fueron liberados y siguieron operando, pero surgieron conflictos entre ellos desde 2014, impidiendo que un grupo controlara “la plaza”, dando lugar a una guerra descarnada.

La violencia crea lo que Arias (2018) llama *fricción* en el sentido de disuadir los operativos policiacos en ciertas zonas, y que en ocasiones iba dirigida a las autoridades. Se dejaron fuera de las bases policiacas mensajes intimidantes junto con cadáveres. En este contexto fragmentado, era menos evidente el papel de actores cívicos que en el periodo anterior, aunque se decía que el gobierno municipal se valía de intermediarios para establecer acuerdos con los diferentes actores criminales. En cuanto a la gestión del suelo urbano, hubo importantes denuncias sobre los márgenes que permitían negocios turbios, mismos que describo en seguida.

Actores cívicos que buscan mitigar efectos nocivos o acotar márgenes ilícitos

Es en este periodo que se incrementa el número de actores cívicos que buscan reducir márgenes o de mitigar sus efectos, tal y como lo demuestra la siguiente gráfica 2. Pregunto entonces cuáles son sus características, así como las relaciones entre sí; y sus alcances frente a estos márgenes. Al mismo tiempo insistiré que es necesario ubicarlos dentro de un espacio público dinámico y complejo. Dicho de otra manera, la gráfica es parcial pues representa a estos actores no sólo como si fueran cortados de la misma tela, sino también como si se pudieran distinguir fácilmente de los demás actores cívicos de la ciudad. Incluso los actores que reproducían márgenes ilícitos, como demuestra la viñeta con la que comienza este capítulo.

ACTORES CÍVICOS DE ÉLITE EMPRESARIAL Y PROFESIONAL

De manera general, se puede concluir que un grupo de élite empresarial y profesional se comenzó a interesar por reducir márgenes en este periodo porque empezaron a ver a los grupos delictivos como una amenaza para sus intereses, debido a la evidente complicidad de las instituciones de seguridad y justicia con ellos, prueba de ello fue que el secuestro se volvió frecuente. Además, porque los informes mediáticos acerca de la tasa de homicidios afectaba la imagen de Zamora. A diferencia de algunas élites de Tancítaro, Tierra Caliente y la Costa/Sierra, las élites zamoranas no optaron por financiar grupos de autodefensa. Más bien, decidieron incorporarse a la MSJ que en 2015 fue promovida por una asociación también dominada por empresarios del estado. La MSJ era una especie de consejo que reunía a los actores cívicos más importantes de la ciudad, entre los que se encontraban dirigentes de cámaras empresariales, asociaciones de profesionistas e institutos de educación superior, así como el obispo y el encargado de la pastoral social diocesana. Además de funcionarios de alto rango del gobierno del estado y federal.

Debido a la escala de la aparente corrupción en un proyecto municipal de agua potable, otro ejemplo de márgenes ilícitos, algunas élites empresariales y profesionales formaron en 2016 una asociación civil con enfoque en la corrupción municipal. Además fueron motivados por la frustración que

comenzaron a sentir integrantes de la MSJ por la poca sensibilidad de los funcionarios estatales; en este rubro, buscaron transparentar la cifra delictiva que, a decir de ellos, eran maquilladas. Para llevar a cabo esta acción contrataron a una persona profesional en la materia, cuyo sueldo cubrieron con la alta mensualidad que la misma asociación recibía.

Hubo cierto alcance en las dos iniciativas, pero también observé límites significativos. Los integrantes de estas iniciativas solían privilegiar sus propios intereses. Por ejemplo, los empresarios utilizaban estos espacios políticos para desarrollar lazos con funcionarios como el procurador, de modo que pudieran llamarlos por teléfono cuando hubiera un robo o un secuestro. Esta práctica les impedía criticar a las propias instituciones, pues era necesario mantener lazos con las autoridades.

Los grupos de élite, sobre todo por miedo, eran reacios a exponer el papel de otros actores cívicos en los márgenes de apertura. Pero además porque, como lo sugiere la viñeta, continuaban compartiendo el espacio público con ellos. No es de extrañar que se concentraran en los márgenes que más les interesaban, por ejemplo, como el secuestro. Mientras que, aunque en la Mesa se hablaba de la tasa de homicidios; al igual que los funcionarios estatales y regionales, solían quedarse en el limbo de la estadística.

El enfoque en transparencia es interesante, pues algunos de los grupos activistas lo vieron como de menor relevancia mientras que la asociación insistió que era un bien público importante. Con esta lógica trataron los temas de impacto ambiental. Por ejemplo, los proyectos de agua potable, aunque la preocupación tenía tintes particulares puesto que algunos integrantes de la asociación necesitaban el acceso a agua limpia para el cultivo agroindustrial o para sus fraccionamientos urbanos, específicamente.

ACTORES CÍVICOS TIPO “ACTIVISTAS”

Las demás organizaciones no eran propiamente de élite, o por lo menos sus integrantes no dirigían asociaciones como cámaras de comercio o colegios profesionales. En cuanto a su estatus socioeconómico prevalecían personas que se podían caracterizar como profesionistas subempleados; es decir, que en su mayoría tenían estudios de licenciatura, pero sin empleo de tiempo completo.

Los integrantes de estas asociaciones tenían objetivos muy diversos, desde la protección al medio ambiente y la prevención de violencia hasta el empoderamiento de mujeres y de colonias marginadas. Aunque también variaban en muchos otros aspectos; sin embargo, tenían ciertas semejanzas por lo que las agrego en este análisis. Empleo la etiqueta *activista*, de manera tentativa y sin presuponer tampoco que son “los buenos”, más bien porque, cuando menos hasta cierto grado a nivel discursivo, se posicionaban en confrontación con las instituciones.

Los grupos ambientalistas comenzaron a surgir desde los años noventa, pero proliferaron en el periodo que ocupa este capítulo, y no solamente para el caso Zamora, sino en el contexto global. Dicho auge, a escala nacional y estatal, tiene claramente que ver con el proceso de democratización que incluye la provisión de diversos marcos jurídicos para la participación ciudadana (Guerrero Andrade, en este volumen). En el ámbito local, es cierto que una de las causas fue la violencia que se hizo notoria en 2014. Un ejemplo de ello fue una asociación de colonos que se formó en 2016 tras el asesinato de un joven de 14 años en el parque de su colonia. Otro fue un grupo feminista que se organizó dos años antes, tras el asesinato de una enfermera en la ciudad de Uruapan. En estos y otros casos, los integrantes mencionaron otros motivos de su formación; en el caso del grupo feminista, las mujeres ya habían conocido el feminismo durante sus estudios universitarios fuera de Zamora. Estas organizaciones tenían además estructura y *modus operandi* relativamente parecidos. En general estaban formados por entre dos y cinco miembros comprometidos y, aunque buscaban unirse por medio de foros, se fragmentaban rápidamente. Una de las causas de los conflictos dentro de cada grupo era debido a que cada uno de sus integrantes trata de proyectar su visión personal, además de crear una estructura acorde a sus predilecciones; actitud que respondía a un fenómeno global de las iniciativas tipo clase media (Jacobsson 2012).

A diferencia de algunos de los actores de élite, estos activistas necesitaban generar un perfil cívico para incidir en los procesos de políticas públicas. Para ello, recalcaban sus credenciales profesionales, aunque muchos fueran recién graduados; algunas ostentaban cierta representatividad al asociarse con residentes de colonias marginadas; además, sus causas preferidas, como el ambientalismo, se asociaban en general con el espíritu público del buen

ciudadano. Por último, buscaban construir alianzas con actores cívicos establecidos; lo cual creaba enlaces con los actores de élite, por ejemplo, con el clero católico. Algunos de estos activistas, que integraban asociaciones que proliferaron desde 2016, se encontraban entre los agentes de cambio que la diócesis católica buscaba capacitar por medio de los diplomados de 2014-2016. Los foros también eran oportunidades de perfilarse en la luz pública y en ocasiones buscaban la cobertura mediática.

Estas organizaciones activistas solían enfocarse en la mitigación de los efectos de los márgenes, más que en su acotación; sin embargo, la distinción no es tajante. Hemos visto, por ejemplo, que el grupo Medio Ambiente Zamora comenzó por oponerse a obras específicas, para luego incorporarse como Consejo Municipal e incluso, intentar reformar el reglamento municipal; aunque esto no se concretó. En este y otros casos, los efectos nocivos de los márgenes sirvieron de detonante para que comenzaran a buscar su reducción. Como en la campaña ambientalista contra el proyecto de agua en 2017, que terminó revelando múltiples opacidades en el proceso gubernamental. De hecho, algunas de las organizaciones rechazaron la idea de intervenir en procesos de políticas públicas, especialmente las de pastoral social y las de izquierda radical. Sin embargo, un momento clave fue un taller de dos días impartido a diversas organizaciones por un abogado ambientalista de la capital del estado. El tallerista expuso los diversos marcos normativos en materia de participación ciudadana en cuestiones de medio ambiente; además, criticó a los activistas que descalificaban los recursos jurídicos sin conocerlos. La experiencia dejó entre los asistentes cierta inquietud por intervenir en los procesos de políticas públicas; si bien la transparencia siguió siendo prioridad sólo de la asociación de élite, diversas organizaciones luego participaron en una serie de talleres sobre el ordenamiento territorial ecológico, impartido por un especialista. Es decir, crecía la preocupación por reducir lo que aquí denomino como los márgenes ilícitos en los procesos de políticas públicas.

Algunas organizaciones también intentaron mitigar el efecto de la violencia por medio de este tipo de talleres y de programas de corte psicológico, por ejemplo, los grupos de feministas y la pastoral social. Esta acción fue con el fin de impedir lo que Pearce llama su *socialización* (Pearce 2010).

Aun en estos casos en que se prestó atención a los márgenes ilícitos, se evidenciaron importantes límites. A los activistas les faltaban recursos; no

tenían la manera de contratar a profesionales como lo hizo la asociación de élite. Los activistas tenían que poner su tiempo y, si bien la mayoría eran graduados, no tenían la misma trayectoria y experiencia en los procesos de políticas públicas que los integrantes de la asociación. Un segundo límite era en los procesos de fragmentación dentro y entre las propias organizaciones, que también agotaban a los activistas. Además, frente a la tentación de ubicarse como la “verdadera” sociedad civil, tachaban de falsos a los actores de élite. Sin embargo, es importante reconocer que, aun cuando estos activistas buscaban reducir ciertos márgenes, en ocasiones contribuían a producir otros.

CONTRA LA IDEOLOGÍA DE SOCIEDAD CIVIL. LA RELACIÓN DINÁMICA ENTRE ACTORES CÍVICOS EN RELACIÓN A LOS MÁRGENES ILÍCITOS

Al utilizar la categoría tan amplia de actores cívicos, aparte de diferenciarlos, es necesario detallar sus interacciones dinámicas, no sólo entre los que buscaban reducir márgenes o mitigar sus efectos, sino también con todos los demás actores de perfil público; incluso los que figuraban en la viñeta, que al parecer mediaban intereses criminales. Pues, pese a las muchas diferencias e incluso fracturas, hubo interacción de toda índole; se puede decir que compartían el espacio público, por fragmentado que estuviera. Lo cual se hacía más notorio durante los tiempos electorales.

La relación entre los grupos activistas era con frecuencia complicada, al igual que sus vínculos con las organizaciones de empresarios y profesionistas de élite. Por ejemplo, cuando la asociación de élite elaboró un video resumiendo sus hallazgos sobre la aparente corrupción en el proyecto municipal de agua potable, los activistas reconocieron que el video sí aportaba cifras, pero lamentaron la falta de acciones consecuentes, quejándose de que “eso ya lo sabíamos aún sin cifras”. Difícilmente aceptaron que la transparencia fuera en sí el bien público del que se jactaba la asociación. Por su parte, los integrantes de la asociación ponían en tela de juicio la efectividad de la protesta de los ambientalistas frente a un segundo proyecto municipal de agua, en que también se evidenciaban márgenes ilícitos. En cuanto a la violencia, los mismos integrantes de la MSJ reconocían que sus estrategias tenían un sesgo por no experimentar de cerca la violencia concentrada en las colonias marginadas.

Como me dijo el dirigente de una cámara de comercio: “yo te hablo de acá [los ámbitos de clase media] tú me hablas de allá [las colonias con los índices de criminalidad más altos]”. Sin embargo, él dudaba que los activistas realmente hablaran por esas mismas colonias por más que las visitaran. A pesar de estos distanciamientos y descalificaciones mutuas, coincidían y en ocasiones hubo solidaridad entre ellos. De hecho, desde su fundación la MSJ incorporó a un actor cívico de tipo activista, quién buscó el registro de un candidato independiente en la contienda electoral de ese año, para luego formar una asociación civil. El mismo activista se inscribió en los diplomados en materia de construcción de paz impartidos a agentes de cambio de la pastoral social diocesana, entre 2014 y 2016. La relación se intensificó durante la campaña electoral de 2018, pues un empresario, integrante de la MSJ, acordó financiar la campaña del mismo activista, quien contaba con el respaldo de algunos otros activistas. Este equipo de campaña coincidió con la MSJ al proponer la creación de policías de barrio como modo de superar la mutua desconfianza entre la policía preventiva y los residentes de colonias marginadas.

Ahora, en el proceso electoral de 2018 se evidenció no sólo la interacción entre estos actores de élite y los activistas, sino la de éstos y otros muchos actores cívicos, es decir, de perfil público; así como las posibilidades de incidir en los procesos de políticas públicas, sea para abrir o reducir márgenes institucionales de acción. Sin embargo, en todo el proceso compitieron por establecer lo que hemos denominado un perfil público o cívico. De entrada, los activistas en su mayoría negaban su interés en participar en los procesos electorales, para luego integrarse al equipo de uno de los ocho candidatos a presidente municipal. Lo cual creaba alianzas como las que he mencionado pero también muchas divisiones dentro de las organizaciones y entre ellas. La asociación de élite mantuvo su distancia como tal y llevaron a cabo otras actividades. Por ejemplo, un debate entre candidatos.

Se hablaba de que la mayoría de candidatos habían estrechado relaciones con actores cívicos que tenían reputación de operar márgenes ilícitos; por ejemplo, en la gestión del suelo urbano o de la seguridad pública. Por último, hubo informes de intentos de abrir márgenes ilícitos dentro del proceso electoral en sí, tanto en la evasión de controles de financiamiento de campañas, como también en el soborno de votantes; en estos casos, se aludió a actores de cierto perfil público.

Fuera del proceso electoral, también era densa la interrelación entre estos diversos actores cívicos; al igual que los intereses que mediaban. Dentro de las mismas organizaciones que buscaban acotar márgenes, al parecer había personas que participaban en la reproducción de otros. Se decía que algunos integrantes de la asociación de élite, que además tenían redes de parentesco con una familia de peso político nacional, proveían servicios al gobierno municipal en términos ventajosos. En casos más extremos, se hablaba de complicidad con los actores criminales; o que se siguieran asociando con otros actores cívicos que sí se vinculaban con los criminales, como los de la viñeta. Observé que aun los actores de élite evitaban hacer críticas abiertas a estos otros actores cívicos; al parecer por miedo a represalias o simplemente porque seguían interactuando en los mismos espacios.

CONCLUSIONES. MÁRGENES ILÍCITOS Y LOS ACTORES CÍVICOS

Para resumir, la imagen de una sociedad civil heroica que lucha contra el mal del crimen y la corrupción dista mucho de la realidad en estos contextos. Aproveché elementos de los marcos analíticos de Arias (2018) y otros autores para iluminar la relación compleja entre *actores cívicos*, como aquí los defino, frente a lo que denomino *márgenes ilícitos* en los procesos de políticas públicas, que posibilitaron, entre otros negocios, los que se conocen como criminales; y que a su vez suelen generar no sólo violencia sino también otros efectos nocivos como la degradación ambiental.

Si bien el enfoque es en el estado de Michoacán, sugiero que el acercamiento puede ser provechoso para investigadores que trabajan empírica o teóricamente en otros lugares que han sido afectados de manera similar por la violencia relacionada con el crimen. Me lleva a proponer, de entrada, que esta violencia se debe entender no sólo en cuanto a contrato forzado (*contract enforcement*), sino también en relación a la reproducción de márgenes ilícitos. Pensar en términos de este tipo márgenes nos ayuda a evitar caer en estereotipos; México está lejos de ser el único país en el contexto global en que hay serios intentos de crear e implantar legislación basada en los derechos humanos, que podría dar lugar a políticas públicas creíbles que equilibren los

intereses privados de manera sustentable y digna, pero que se desarrollan y aplican con amplios márgenes.

La reproducción de estos márgenes se logra no sólo por medio de la violencia, sino también por el papel de actores de perfil público que Arias y otros nombran *cívicos*. Entonces, lejos de presuponer que surja una heroica sociedad civil que combata la violencia, hay que preguntarnos por qué algunos actores cívicos optan en cierto momento por reducir algunos de estos márgenes. Además, aunque estos actores pudieran tener una relación tensa entre sí, como es el caso de los grupos activistas, por una parte, y las iniciativas de élite, por otra, pueden tener intereses contradictorios. Por último, es importante reconocer que estos diversos actores que buscan reducir algunos márgenes pueden ser cómplices en la apertura de otros e incluso, pueden ser mediados por actores criminales.

Otra manera de articular la acotación de márgenes de acción sería en términos de Estado de derecho. Sin embargo, sugiero que el concepto resulta demasiado abstracto y enfocado en reformas institucionales, como la autonomía judicial; lo complicado es delinear el papel de actores como los que aquí denomino cívicos. Creo que este artículo será una aportación al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AITKEN, Rob (1997), “Political Culture and Local Identities in Michoacan” en Wil G. Pansters (coord.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam: Thela Publishers (Thela Latin American Series).
- ARIAS, Enrique Desmond (2018), “Criminal organizations and the policymaking process”, *Global Crime*, vol. 19, núm. 3-4, pp. 339-361.
- FAZEKAS, Mihály e István János Tóth (2016), “From Corruption to State Capture”, *Political Research Quarterly*, vol. 69, núm. 2, pp. 320-334.
- FLORES PÉREZ, Carlos Antonio (2013), *El Estado en crisis. Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México: Publicaciones de la Casa Chata.
- JACOBSSON, Kerstin (2012), “Fragmentation of the collective action space: the animal rights movement in Poland”, *East European Politics*, vol. 28, núm. 4, pp. 353-370.
- MONCADA, Eduardo (2016), “Urban Violence, Political Economy, and Territorial Control: Insights from Medellín”, *Latin American Research Review*, vol. 51, núm. 4, pp. 225-248.
- PEARCE, Jenny (2010), “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America”, *Democratization*, vol. 17, núm. 2, pp. 286-306.

SIGLAS

- Organización no gubernamental (ONG)
Mesa de Seguridad y Justicia (MSJ)

