

Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas

Miguel Armando López Leyva *

Resumen:¹ la literatura sobre los movimientos sociales ha prestado escasa atención a los resultados y consecuencias tras su acción contenciosa, comparada con la generada por su origen y trayectoria. Los resultados se han vinculado con la idea de “éxito”, evaluado desde cuatro perspectivas generales: cultural, social, económica y política. En este artículo, el interés se centró en esta última, en especial en el procesamiento de las demandas de los movimientos ante las autoridades electas democráticamente. En ese sentido, se realizó un ejercicio de interlocución entre esta literatura—desde el enfoque de la estructura de oportunidades políticas— y la de las políticas públicas, con el objetivo de señalar las vías de contacto entre ambas e indicar su potencial explicativo, en el análisis de un par de ejemplos de la década pasada.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Teléfono: (55) 5622 7407. Correspondencia: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, C. P. 04510, México, Distrito Federal. Correo electrónico: leyvapato@yahoo.com.mx

¹ Agradezco las observaciones, críticas y sugerencias valiosas de los dos dictaminadores anónimos propuestos por la revista, y de la doctora Lucía Álvarez, quien comentó versiones preliminares de este artículo en dos ocasiones: la primera, en el marco del Coloquio de investigación asociaciones: problemas en su análisis y evaluación, realizado en el IIS de la UNAM, en junio de 2007; la segunda, en una sesión del Seminario de movimientos sociales y coyuntura política en México, en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Del Valle, en noviembre de 2009. También le agradezco al doctor René Millán, quien lo comentó en la sesión del Seminario institucional del IIS de la UNAM, en abril de 2008. El resultado final es, por supuesto, responsabilidad del autor.

Palabras clave: democracia, acción colectiva, movimientos sociales, estructura de oportunidades políticas, políticas públicas.

Abstract: the literature on social movements has paid little attention to the results, consequences or impacts of their contentious action, compared to what has been written about their origin and history. Results have been linked to the idea of “success”, evaluated from four broad perspectives: cultural, social, economic and political. In this article we focus on the latter, especially the process given to movement demands by democratically elected authorities. In that sense, we carried out an exercise of dialogue between the literature--from the standpoint of the political opportunities structure--and public policy, in order to point out the means of contact between them and indicate their explanatory potential in the analysis of a couple of examples from the last decade.

Key words: democracy, collective action, social movements, political opportunity structure, public policy.

Introducción

Jorge Cadena y Cristina Puga (2005) han hecho notar que, en la sociología de la acción colectiva, se ha prestado mucha atención al origen y trayectoria de los movimientos sociales (MS) y poca al logro de sus fines. Dicen que las elaboraciones existentes sobre el particular permiten identificar una serie de tipologías de consecuencias; en una dimensión intencional, están las previstas (esperadas) e imprevistas (no esperadas); en una temporal, las inmediatas, mediatas y de largo plazo; en una perceptual, las visibles y las no visibles y en una sustantiva, las superficiales y las profundas.

Esta observación es consecuente con las razones expuestas por los estudiosos de dicho campo temático, para suponer ese énf-

sis menor. Por ejemplo, Giugni (1998a) establece los problemas y dificultades inherentes en el estudio de los movimientos, como la relación causal entre sus acciones y el cambio observado en la sociedad; de manera similar, Burstein et al. (1995) atribuyen el poco crecimiento en el estudio de los resultados de los MS a la atribución causal, además de la falta de una teoría general de “éxito” sobre los mismos; Einwohner (2001) ubica como desafío, todavía sin confrontar de forma adecuada, la evaluación de las consecuencias intencionales y no intencionales en la determinación del “éxito” de los grupos que protestan; Amenta y Young (1999) consideran que el impacto de los grupos sociales desafiantes en contextos democráticos se ha estudiado raramente, en buena medida porque es diferente analizar el impacto a la movilización, aunque también se debe a una serie de aspectos conceptuales y metodológicos peculiares del objeto de estudio.

Resultados, consecuencias e impactos son denominaciones que han sido utilizadas para referirse al objetivo último de los MS: los cambios que provienen de su desafío contencioso. Esos vocablos intercambiables tienen como referencia, por lo dicho antes, el éxito o fracaso de los movimientos no sólo desde el punto de vista de su organización interna o de su capacidad de movilización, sino de su relación con el entorno. Ambas palabras nos remiten, a la vez, al trabajo pionero de Gamson (1990, 2003), quien tenía presente esta idea de “éxito” (que calificó como “elusiva”) al pensarla dividida en dos clusters básicos: el destino de la organización y la distribución de nuevas ventajas para los beneficiarios de la acción del grupo que protesta.²

No obstante, esa idea, así como las denominaciones a las que está vinculada (resultados, consecuencias, impactos), tienden a estudiarse en términos muy amplios, porque sus ámbitos de evaluación son diferentes, así como los logros. Pueden ser culturales, en

² Para Della Porta y Diani (2000), evaluar los efectos de los MS en términos de éxito o fracaso se enfrenta con una serie de dificultades: a) el desfase entre la percepción que tienen los activistas del movimiento de sí mismos y la que se tiene fuera de él; b) la presencia simultánea de varios objetivos, lo cual dificulta estimar lo que se ha conseguido en varios frentes y c) la atribución del crédito del éxito obtenido, pues la relación de variables que lo posibilitan es tan estrecha, que resulta imposible identificar la causa y el efecto.

cuanto a la creación de nuevas identidades; sociales, en lo correspondiente a la generación de una movilización extensiva e intensa; económicos, por lo que toca a la obtención de presupuestos para programas de atención social, o políticos, cuando se refiere a la participación en actos de autoridad, sólo por citar los más recurrentes.

Si se tiene en cuenta esta amplitud de ámbitos consecuenciales, una estrategia adecuada —en tanto posible— de aproximarse a esta preocupación temática es centrarse en uno de ellos y delimitar sus efectos, máxime si son propensos a la observación empírica, es decir, si son visibles. En ese tenor, el enfoque será en el ámbito político, en especial en los efectos que producen los movimientos en el procesamiento de las demandas ante las autoridades electas democráticamente.

La perspectiva a seguir aquí implica un rango reducido de acciones (la promulgación de una ley, la adopción de acuerdos de autoridad y la creación de instituciones, por mencionar algunas), lo cual lleva a tratar el proceso de toma de decisiones, es decir, las políticas públicas (PP), como campo de estudio, que puede ser complementario. En el presente texto se hará un ejercicio de interlocución entre la literatura de los MS y las PP, con la idea de que contribuya a abrir una brecha explicativa que ayude a comprender la influencia de la acción colectiva contenciosa.³

Esta aproximación se apoya en el modelo del *proceso político* o teoría de la *estructura de oportunidades políticas*, pues, según Kriesi (2004), es un salida plausible para permitir la integración de esos campos de estudio que han llevado “vidas académicas separadas”; hay que recordar que dicho modelo se ocupa de las condiciones políticas del entorno para explicar el surgimiento, la trayectoria y el destino de los MS.

En suma, el espíritu que guía este artículo consiste en señalar las vías de contacto entre campos de estudio separados para, a través

³ Mejor conocida como política contenciosa, y entendida como el conjunto de interacciones entre grupos reclamantes y sus oponentes, que son episódicas, no rutinarias y que pueden adoptar formas no institucionales; que afectan (potencialmente) los intereses de al menos uno de los demandantes; y que convierte al gobierno en un mediador, objetivo de demandas o demandante en sí mismo. Así, los MS son una forma de política contenciosa, pues en ellos cristaliza “un conjunto de interacciones sostenidas entre grupos reclamantes y autoridades en torno a demandas de largo alcance e identidades [...]” (Tarrow 2001, 7).

de la conjunción de algunos de sus principales conceptos, mostrar su potencial explicativo como esquema de interpretación. Además, de esta exploración dialógica se pretende indicar los aportes obtenibles para el estudio de cada campo: el análisis de las políticas puede ayudar a comprender mejor las posibilidades de acción de los movimientos para el logro de sus metas, mientras que el análisis de estos últimos puede contribuir a una comprensión mayor del proceso de formulación de las políticas.⁴

El lugar de los movimientos sociales en los análisis de las políticas públicas

Es común, en los estudios sobre las PP, apreciar que se trata de un proceso cuyo desenvolvimiento se registra por etapas; esta distinción analítica brinda los componentes básicos y necesarios para analizarlas, y así se ha llegado a un consenso acerca de las fases que componen su ciclo: definición del problema, identificación de respuestas, evaluación de opciones, selección de opciones, implementación y evaluación (Parsons 2007). En términos de González Madrid (2007), manifestación de problemas, formación de la agenda pública, decisión de alternativas, instrumentación e implementación de acciones y evaluación de resultados e impactos.

Si se hiciera una valoración general de todo el ciclo, se encontraría una referencia secundaria a la participación de grupos sociales en el proceso decisional; se le asigna un valor mayor a la intervención de los grupos de interés, cuyas características son muy diferentes. Pero, si se observa cada fase en sus propios términos, es en la formación de la agenda donde se incluyen las propuestas o iniciativas de las múltiples agrupaciones de la sociedad civil organizada. Por esa razón, aquí se explora la influencia de los MS.

⁴ En esa dirección está la postura de Gomà et al. (2002, 10): “Ya no es posible seguir afirmando que existe una rígida y estable relación de polarización entre actores sociales e instituciones políticas; que unos y otros juegan en campos nítidamente diferenciados con estrategias y discursos sistemáticamente confrontados [...] En mayor o menor grado –por medio de diversos canales de causalidad y a partir de diferentes posiciones en la red de governance–, las agendas de gobierno y la toma de decisiones públicas están siendo orientadas, influidas o directamente conformadas por la acción de los movimientos sociales”.

Elder y Cobb (2003, 77) definen la formación de la agenda de gobierno como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. También observan que la capacidad de atención del gobierno es limitada, dado que hay más asuntos posibles de atender que tiempo para hacerlo.

La formación de agenda puede desglosarse en tres planos: la identificación/calificación de un problema como “público”; la aceptación de éste en la agenda de gobierno y su definición de una manera aceptable para el público y tratable para el propio gobierno (Aguilar 2003). Para Barbara J. Nelson (2003), esa fase se divide en cuatro planos: a) el reconocimiento del asunto, cuándo se advierte por primera vez una cuestión y se le reconoce potencial para la elaboración de un programa específico; b) la adopción, la decisión de dar o no respuesta; c) la priorización, el reordenamiento de la agenda existente, para dar cabida al nuevo asunto y d) el mantenimiento del interés en él.

Para que un problema sea calificado e identificado como “público”, digno de atención de las autoridades y, por ese motivo tenga acceso a la agenda de gobierno, debe convertirse en un *issue*,⁵ en una cuestión de carácter controvertido y polémico. Puede haber muchas demandas, asuntos, reivindicaciones y problemas, pero sólo si son potencialmente conflictivos tendrán la capacidad de ganar la atención y transformarse en asuntos de interés para el gobierno en turno; en otras palabras, debe trascender la “retórica del tema” (Bardach 1998) para que el problema sea definido de forma manejable, y tenga sentido desde una perspectiva gubernamental. Mientras más visible y “dramática” sea la exposición de un *issue*, mayor será la posibilidad de atraer la atención del público y hacerlo tratable por el gobierno (Downs 2003).⁶

⁵ La palabra *issue* significa cuestión, tema o asunto, entre otras cosas, y es de uso habitual en la literatura de las políticas públicas; se utiliza en un sentido específico, como cuestiones o asuntos que se debaten en la esfera pública y de cuya disputa depende el tratamiento y resolución a un problema en particular (Gerston 1997; Majone 2006). De ahí la importancia de utilizar esta expresión en inglés, para reflejar su sentido particular.

⁶ “Un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener la atención, el interés del público, por la sencilla razón de que las noticias son ‘consumidas’ por el público como una forma de espectáculo. Como tal, un cierto problema compete con los

¿Qué o quiénes son los que pueden lograr esa conversión? Por un lado, acontecimientos naturales, cuya ocurrencia es hasta cierto punto impredecible y, por el otro, actores sociales, cuya intervención es moldeable. Estos últimos se encargan de convertir “demandas, asuntos, reivindicaciones y problemas” en cuestiones relevantes, y en ofrecer una primera definición de su carácter (que, mientras más sencilla y genérica sea, mayores probabilidades existirán de expandirse hacia el público e involucrarlo en su discusión). No obstante, para Gerston (1997, 52) la construcción de la agenda es una “tarea cuidadosamente orquestada”, en la que participan, por lo general, actores que tienen el potencial de llevar issues a la arena pública “cuando perciben la necesidad de exponer un problema político con la esperanza de alterar un arreglo de políticas existente”. En la mayoría de los casos, dice el autor, esos actores son las autoridades (el Presidente, el Congreso y la Corte), los medios de comunicación, los grupos de interés y la burocracia.

Un problema público requiere, además, una definición precisa, que necesariamente tenga conexión con las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones; esta otra definición precisa superar los escollos de cualquier polémica, y alzarse de alguna manera como aceptable para (casi) todos y conducir a una determinación operativa gubernamental, que permita una intervención viable con los instrumentos y recursos disponibles (Aguilar 2003).⁷ Hay que tener en cuenta, por tanto, que los problemas públicos no son datos a priori, sino resultados de definiciones que dependen de creencias y valoraciones varias, además de los hechos mismos (Elder y Cobb 2003).

demás entretenimientos por el tiempo y la atención de las personas” (Downs 2003, 146-147). Se infiere de este extracto que los medios de comunicación ejercen una influencia significativa en el establecimiento de la agenda, pues como dicen Tamayo y Carrillo (2005, 671-672, 679) en su análisis sobre España, “influyen porque informan, es mediante ese papel de transmisores de información como ayudan a conformar la opinión pública [...] [influyen] no tanto porque ‘manipulen’ la realidad, sino porque informan sobre las condiciones reales de los problemas”.

⁷ No hay que perder de vista, como lo plantean Elder y Cobb (2003), que la importancia de la definición de un problema radica en que define su tratamiento posterior. En palabras de Casar y Maldonado (2010, 213): “Se sabe con certeza, por ejemplo, la definición de un problema público delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo y que la aceptabilidad social y política de un asunto (como preocupación gubernamental) depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público”.

Al respecto, conviene recordar la precisión hecha por Nelson (2003): los actores que participan en la promoción y selección de las cuestiones relevantes no las definen de la misma manera, porque son controvertidas en tanto están sujetas a disputa.⁸ En ese terreno, es decisivo el cómo se “marca” una cuestión, porque de ello dependerá el tipo de atención recibida. La “marca” (o “etiqueta”) cobra sentido con la definición que Rein y Schon (1999, 328) hacen de “discurso de políticas”, son “las interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de los cuales situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones”.

La idea central de estos autores es que la disputa por la definición de un problema pasa por un proceso de nombramiento y enmarcamiento, es decir, de selección, organización e interpretación de la realidad, con lo cual una situación amorfa, problemática y mal definida puede cobrar sentido. De ahí que se considere a los problemas públicos como una construcción social, en tanto son “un conjunto de ideas, valores y percepciones *empaquetados* y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (Casar y Maldonado 2010, 211).

En esa tesitura, cobran sentido los esfuerzos que realizan los MS para evitar ser excluidos de una definición de problema:

Las disputas dentro de un discurso de políticas pueden tener que ver con la lucha por obtener categoría. Los que fueron excluidos de la conversación pueden luchar por intervenir. Como un aspecto de este tipo de lucha, ciertos movimientos sociales pueden entrar en acción para poner ciertas ideas en buena circulación y legitimar a sus propios representantes como participantes en una conversación de políticas, empleando con este fin todo el repertorio de la acción y las protestas sociales (Rein y Schon 1999, 341).

⁸ Como señala Bardach (1998, 19), “la idea de ‘un problema’ significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo. Sin embargo, debe tenerse presente que ‘mal’ o ‘indeseable’ son términos muy discutibles. No todos pensarán que los hechos definidos como problema por el analista (u otras personas) en realidad lo son; cada persona presumiblemente utilizará criterios diferentes para evaluar los ‘hechos’”.

El proceso de formación de la agenda descrito debe considerar, además, dos aspectos, de acuerdo con Kingdon (Dorantes 2006). En primer lugar, la intervención de los especialistas, quienes se encargan de definir los problemas de manera acotada y precisa, para generar propuestas de solución técnicamente viables que sean consideradas por los gobernantes.⁹ En segundo lugar, los eventos políticos que ocurren en el sistema social llevan a la arena de la disputa política las propuestas elaboradas por los especialistas, quienes deben juzgar si la correlación de fuerzas es favorable o no.¹⁰

La primera distinción, derivada de los elementos anteriores, se establece entre factibilidad técnica (las “políticas” o *policy*) y la política (la “política” o *politics*). Pero se les puede agregar un ingrediente, clave en la comprensión del ciclo de políticas en todas sus fases: la racionalidad comunicativa (Majone 2005; Aguilar 2005). Según esta lógica, para ser eficaz y eficiente, un gobierno debe incorporar la capacidad de ofrecer razones a sus ciudadanos y a las organizaciones, de los actos que emprenda y las decisiones que toma; se requieren soluciones técnicamente viables y políticamente factibles, pero también argumentaciones públicas convincentes, que den cuenta de por qué se seleccionaron como objeto de la acción gubernamental unos problemas en lugar de otros, y por qué se propusieron ciertas soluciones en lugar de otras.

Lo ideal es que en una buena PP se conjuguen en forma equilibrada dos racionalidades: la instrumental (el análisis técnico que

⁹ Que una solución sea “técnicamente viable” no la hace, per se, neutral. Para Schudson (2006), el problema fundamental del conocimiento experto es cómo controlarlo, es decir, cómo hacer responsables a los “expertos” de la emisión de sus opiniones autónomas. Para la hechura de las políticas, los servicios que estos profesionales pueden rendir a la democracia son los siguientes: a) decir la verdad (aunque pueda ir en contra de la posición de la autoridad que consulta), b) clarificar las alternativas de acción (para que legisladores y público en general puedan participar en el proceso decisional) y c) diagnosticar la oportunidad y la injusticia de una situación (poner a disposición los recursos con los que cuentan para tratar una cuestión de políticas y legitimarla entre un público más amplio).

¹⁰ La factibilidad política implica la indagación acerca de las “consecuencias políticas futuras de las distintas opciones de política”. Pensar en las consecuencias de cierto curso de acción conlleva pensar en dos etapas subsecuentes: a) “la generación de una respuesta basada en el razonamiento cuantitativo y económico” y b) “la modificación posterior de dicha respuesta a partir de consideraciones de orden político”. De este modo, “la política se convierte en un criterio adicional para la selección de la alternativa más adecuada” (Meltzer 2007, 369 y 388).

derivará en la eficiencia pública) y la comunicativa (el consenso en su momento predecisional, la factibilidad política y posdecisional, la necesidad de comunicar y persuadir, mediante la argumentación explicativa, y la justificación valorativa). En consecuencia, hay una fuerte interdependencia entre factibilidad y comunicación políticas, cuyo objetivo último será suscitar consenso o, cuando menos, disminuir inconformidades y descalificaciones. Como ha señalado Aguilar (2005, 32):

[...] habrá que someterse al escrutinio y debate, y suscitar la persuasión suficiente para recibir el refrendo ciudadano y escapar a su sentencia de muerte. No basta saber o creer que se tiene la razón, hay que convencer de ello [...] la política se decide con referencia a la máxima eficacia-eficiencia posible bajo ciertas circunstancias sociales (factibilidad) y también respecto a su máxima aceptación posible mediante comunicación persuasiva.

Como se aprecia en este breve recorrido, los movimientos aparecen de manera notable como actores que intervienen en la conversión de asuntos públicos en cuestiones de gobierno o bien, como promotores de una definición especial de una situación problemática a través de su enmarcamiento. En esta línea de interpretación puede analizarse, por ejemplo, el establecimiento de la agenda de las PP a partir de los MS, de acuerdo con Mauss (citado por Parsons, 2007), cuya acción facilita el paso de un tema a un problema, siempre y cuando las personas dispongan de tiempo, energía y recursos. Asimismo, las características de los movimientos, junto con las de los grupos de presión, son factor fundamental para lograr el acceso de temas nuevos en las agendas ya establecidas (Ibid.).¹¹

Este papel de los movimientos en una sola fase del ciclo de políticas se debe, en buen grado, a que el interés de los estudios de las

¹¹ No obstante, Casar y Maldonado (2010) reconocen la necesidad de introducir explícitamente en el análisis de la formación de agenda lo que llaman la variable social: los grados y formas de organización de los actores sociales, sus vínculos formales –e informales– con el poder político, y los recursos de que disponen (movilizaciones disruptivas, por ejemplo) para presionar en la formación de agenda y llevar al terreno de la política sus preferencias y alternativas de solución.

PP reside en el proceso de hechura, por lo cual la intervención de todo actor social es una parte del entorno que enfrenta, porque el énfasis se encuentra en el procesamiento racional de las decisiones del gobierno. Asimismo, que en el resto del ciclo no aparezcan los movimientos, como un actor interviniente, ha dado pie a que estudiosos hagan consideraciones como la siguiente: “La investigación sobre políticas públicas rara vez ha tratado los movimientos sociales como agentes activos para el cambio de políticas” (Ann L. Craig citado por Favela Gavia, 2006, 20).

En efecto, el espacio acotado que se le adjudica a estos actores en los estudios o análisis de políticas tiende a reafirmar la consideración anterior. Por un lado, se les cataloga como “participación ciudadana” o “social”, bajo el entendido que todo acto de gobierno o autoridad en una sociedad democrática requiere “una mirada de formas de participación socio-política” (González Madrid 2007, 250); o bien, se le considera como la “otra”, diferente a la participación propiamente política,¹² que implica la intervención de las personas en la gestión pública “cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado” (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, PENDINGHS 2001, 343).¹³

El lugar de las políticas públicas en los estudios de los movimientos sociales

Los estudios de los MS han abarcado muchos focos temáticos: origen, surgimiento, participación, organización, movilización, estrategias de acción, tácticas, identidad(es), declinación y cambios obtenidos

¹² Aunque en algunos casos se considera a los MS como una forma de participación política, pero “que desborda los canales institucionales”, debido a “su radical oposición a iniciativas o políticas gubernamentales” (Emmerich et al. 2009, 211).

¹³ Empero, existe un matiz a esta interpretación: la participación ciudadana en la gestión pública puede incluir también a los MS cuando, por reacción o anticipación a ciertas decisiones, reflejen “un proceso de facto de incorporación al debate de los asuntos públicos” (PENDINGHS 2001, 357).

(Della Porta y Diani 2000; Freeman y Johnson 1999; Goodwin y Jasper 2003). En cuanto a los últimos, vinculados con resultados, consecuencias o impactos, se verán algunos de los énfasis que se han hecho para delimitar el terreno de las políticas que interesa indagar.¹⁴

En términos generales, Amenta y Caren (2004) describen cuatro argumentos principales del impacto de los MS en los Estados, de acuerdo con la literatura especializada: a) la movilización o la acción colectiva en sí misma tiende a ser efectiva; b) una vez emprendida la movilización, ciertas estrategias o formas de organización son más efectivas que otras; c) las oportunidades o contextos políticos favorables son benéficos para la movilización contenciosa y d) la acción colectiva está políticamente mediada, en otros términos, las combinaciones específicas de formas de movilización, acción y condiciones políticas determinan las consecuencias de los movimientos.

En un terreno más particular, Giugni (1998a) distingue dos líneas de investigación: la que se preocupa por el impacto de una serie de variables organizacionales de los MS sobre todo en las políticas, al grado que propone hipótesis del tipo “movimientos fuertemente organizados son más exitosos que aquellos débilmente organizados”; y la que busca los efectos de la protesta disruptiva y violenta, en el sentido de si el uso de tácticas de ese corte tiene más probabilidades, que las moderadas, de traer cambios en las políticas.

En otro texto, Giugni (1998b, xv) propone dividir los “resultados” de los movimientos en tres procesos: incorporación (efectos procedimentales), transformación (efectos sustanciales o estructurales) y democratización (efectos en el régimen). En lo relativo al primero, que se vincula con el interés de este artículo por las políticas, “los movimientos gradualmente se incorporan en las estructuras y procedimientos existentes, aun sin transformar las reglas

¹⁴ Según Burstein (1999), hay una fuerte discrepancia en torno a las consecuencias de los MS. Por un lado, un grupo de estudiosos afirma que en ellos éstas son importantes, porque representan una fuerza sustancial de cambio social; pero otro considera que en ocasiones hay consecuencias, ya sea porque –argumentan– la democracia funciona mal o porque –paradójicamente– la democracia funciona muy bien. Aquí la atención se centra en los autores del primer grupo.

básicas del juego. Este camino guía a la institucionalización, pero también simplemente a la integración de las demandas de los movimientos en las agendas y políticas públicas.” En la incorporación existen dos vías posibles para que los MS influyan en el cambio social: a) los efectos en las políticas, en particular en la legislación existente, como indicador de grado de “éxito”, y b) los resultados en las políticas, vinculados con la incorporación de demandas en la agenda de gobierno, las leyes o en PP en general.¹⁵

En relación estrecha con lo anterior, otros estudiosos dirigen su atención a la definición de “éxito”, siguiendo la idea pionera de Gamson (1990 y 2003), aunque con soluciones dispares. Klandermans (1997) define el “éxito” como el incremento de la respuesta del sistema político a las demandas de los MS, sea que consigan abrir un sistema cerrado o que logren crear oportunidades para sí mismos y para otros. Lo cierto es que, dice el autor, comparado con los procedimientos burocráticos, lentos y engorrosos, la protesta puede ser un medio efectivo para empujar a las autoridades a ponerse en acción en asuntos que demandan atención inmediata.

Kriesi (1995) extiende el contenido de las formulaciones de Gamson (1990 y 2003), y define el “éxito” a partir de una connotación doble, según el grado de cambio obtenido: a) éxito procedimental, que consiste en la apertura de canales de participación para los grupos demandantes y su reconocimiento, como representantes legítimos de ciertos reclamos, y b) éxito sustancial, que consiste en cambios en la PP en respuesta a los reclamos expuestos por aquellos grupos, y puede dividirse en *proactivo*, la introducción de “nuevas ventajas” para el movimiento, es decir, cuando adquiere poder para intervenir en la hechura de las políticas (*policy-making power*), y *reactivo*, cuando se previene de la introducción de “nuevas desventajas”, es decir, cuando tiene la capacidad de vetar ciertas políticas.

¹⁵ El proceso de transformación se refiere a la producción de cambios de mayor profundidad, en un extremo estarían las revoluciones aunque también aplicaría para los cambios institucionales; por otra parte, el proceso de democratización se entiende como aquél en el que los MS pueden influir en al menos cuatro elementos definitorios de la democracia: a) ampliación de la ciudadanía, b) ciudadanía igualitaria, c) consulta vinculante de las autoridades hacia sus ciudadanos y d) protección de los ciudadanos, en especial a las minorías, de la acción arbitraria del Estado (Ibid.).

Esta última distinción del “éxito sustancial” ha sido útil para referirse a situaciones emblemáticas, como las de América Latina. Por ejemplo, para definir el papel de los MS en el proceso de formulación de políticas, Stein et al. (2006) parten de dos dimensiones: la generalidad o especificidad relativa del problema que suscita la movilización (incluida la amplitud de la población movilizada) y la medida en que los MS procuran intervenir en dicho proceso, sea de manera constructiva en una dirección determinada (“proactivo”) o mediante el veto de propuestas de gobierno o la expresión de insatisfacción con funcionarios públicos (“reactivo”).¹⁶ Sobre la dimensión “reactiva”, señalan: “Si son constructivos, los movimientos sociales organizados en torno a reivindicaciones concretas tienden a desempeñar un papel en la formulación de la agenda; si no lo son, tienden solamente a esgrimir el poder de veto” (Stein et al. 2006, 126).¹⁷

Hasta aquí se ha visto cómo el interés de las investigaciones de los MS radica en los cambios observables en el corto plazo (los resultados de su acción contenciosa), y que el procesamiento gubernamental de las demandas (el “cómo” se seleccionan temas y toman decisiones) es un aspecto menor, porque el énfasis está circunscrito en los logros inmediatos de los grupos demandantes. Es paradójico que sea así, esto es, que los sociólogos de la acción colectiva hayan prestado poca atención al impacto directo que los movimientos producen en las políticas, dado que ahí es donde tienen mayor visibilidad los cambios obtenidos (aunque tarden en conseguirse y requieran de mayor capacidad organizativa).

¹⁶ Dicho de otro modo, la intención de los movimientos sociales “no es ocupar ni ejercer el poder, sino ejercer una oposición visible con el fin de presionar a las autoridades para que cambien o abandonen una determinada política o para introducir nuevos temas en la agenda pública” (Ibarra et al. 2002a, 25).

¹⁷ La conclusión de este cruce de dimensiones para el análisis de América Latina es contundente: “En la región ha habido pocas manifestaciones que hayan movilizado segmentos amplios y representativos de la población y que también hayan sido capaces de formular propuestas constructivas. Todos los movimientos que llevaron a la destitución de un presidente tienen las características de manifestaciones civiles en masa (generales) esencialmente negativas en el sentido de que expresaban con claridad la oposición a algo o a alguien, pero no propugnaban una alternativa constructiva” (Ibid.).

Si se hace un alto en el ámbito de las PP, se encuentran dos propuestas concretas para visualizar los efectos de los movimientos en su hechura. De acuerdo con Burstein et al. (1995), existen seis tipos de “responsividad de las políticas” (véase figura 1), es decir, de respuestas de los sistemas políticos a las demandas de los movimientos sociales.¹⁸

Figura 1

Responsividad de las políticas

Tipos	Descripción	Ejemplos
Acceso	La disposición de la autoridad a escuchar las preocupaciones de un MS	El MS participa en una audiencia pública en el Congreso
Agenda	La disposición de la autoridad a poner las demandas de un MS en la agenda política	La iniciativa preferida por el MS es introducida al Legislativo
Políticas	La adopción de la autoridad de nuevas políticas –en particular la legislación– congruente con las demandas manifiestas de un MS	La legislación preferida por el MS es adoptada
Resultado	La implementación efectiva de las nuevas políticas	La legislación adoptada se hace cumplir
Impacto	El grado en que las acciones de un sistema político tienen éxito en aliviar los agravios de un MS	La legislación tiene las consecuencias buscadas por el MS
Estructural	La transformación de las estructuras políticas mismas	El sistema político cambia, para incrementar las oportunidades de influencia de un MS

¹⁸ Schumaker (1975, 494), uno de los autores en los que se basa esta tipología, define la responsividad como “la relación entre las demandas, manifiesta o explícitamente articuladas de un grupo que protesta, y las acciones correspondientes del sistema político que es el blanco de las demandas de ese grupo”. La importancia de la perspectiva de este autor es que redefine el significado –hasta entonces restrictivo– de la actividad de protesta, centrado en las tácticas de acción directa (marchas, manifestaciones, boicots, entre otras); considera que los grupos que protestan no sólo utilizan esas estrategias no convencionales de acción, también pueden hacer uso de las convencionales para influir en las autoridades.

Los tipos contenidos en la figura 1, salvo el sexto, se corresponden con las fases del ciclo de las PP vistas en el apartado anterior. La originalidad de esta propuesta reside en que a cada una se le hace corresponder con una forma de incidencia de los MS, junto con un ejemplo de cómo se logra. Una propuesta muy similar se encuentra en el trabajo de Ibarra et al. (2002a, 52), la cual se resume en la figura 2.

Figura 2

Intervención de los movimientos en el proceso de políticas públicas

Fase	Proceso	Impacto
Aparición	La movilización hace visible la demanda	Inaugural
Acceso	Las autoridades reciben formalmente a los miembros del movimiento	Procedimental
Agenda	Se admite una propuesta	Procedimental
Formulación	Se aprueba la norma legislativa	Procedimental
Ejecución	Se ejecuta e implementa	Sustancial
Impacto	Consecuencias de las medidas	Sustancial
Estructural	El sistema cambia y mejora las posibilidades de influencia de los MS	Sistémico

Lo que propone Ibarra, para observar el impacto de los movimientos, se diferencia de Burstein et al. (1995) en que incluye la repercusión que generan a partir de lo variado de su intervención en cada fase; como resultado de ello, la premisa del tipo de análisis que se emprende con ese esquema es que “la capacidad de gobernar ya no aparece como una actividad unidireccional y monopolista, sino a través de una lógica relacional más compleja: el *governance*”.

La autoría de la segunda propuesta para visualizar los efectos de los MS en la *policy* es de Amenta y Young, para quienes el impacto de éstos puede medirse si se introduce como criterio principal el logro de bienes colectivos: “A mayor número de bienes colectivos obtenidos por quienes desafían, mayor el impacto favorable” (1999, 24). Ellos consideran que ese logro puede verse en el proceso legislativo,

si se separa analíticamente en tres momentos, como se muestra en la figura 3.

Figura 3

Momentos del proceso legislativo¹⁹

Momento	Objetivo del movimiento	Impacto
Establecimiento de la agenda política	Cambiar los planes y agendas de los líderes políticos	Si un MS logra introducir un tema en la agenda, incrementa las probabilidades de que algunos beneficios colectivos se incorporen a la legislación propuesta
Establecimiento del contenido de la legislación	Influir en el contenido de las propuestas concebidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo	Si un MS logra cambiar el contenido de una propuesta, incrementa la probabilidad de obtener un mayor valor potencial de los beneficios colectivos
Promulgación de la legislación	Influir en legisladores clave para la aprobación de la legislación	Si el MS consigue influir en legisladores para que voten por la iniciativa de su preferencia, incrementa la probabilidad de obtener beneficios colectivos especificados

La propuesta de Burstein et al. (1995) e Ibarra et al. (2002a) es muy amplia, en eso reside su virtud y defecto. Virtud, porque vinculan con originalidad las etapas del ciclo de las políticas con el modo como pueden intervenir los movimientos; dan una pista concreta de cómo los resultados obtenidos por éstos se encuentran en función directa de lo que hacen para conseguirlos (una noción obvia

¹⁹ De acuerdo con Burstein (1999), la influencia de los MS en la formulación de las políticas está delimitada por dos aspectos clave de la política democrática: la competencia electoral y la habilidad de los ciudadanos y legisladores para prestar atención a muchos issues al mismo tiempo. De aquí se comprende la importancia de observar el proceso decisional en el Poder Legislativo, porque este órgano integra la representación nacional a través de la competencia democrática periódica.

pero poco explorada por la literatura). Defecto, porque mezcla respuestas diferentes; las correspondientes a “impacto” y “estructural” son de un orden distinto y es difícil que puedan interpretarse a la luz de la literatura de las PP (si el “impacto” se hubiera relacionado con efectividad de la política, más que con “alivio de los agravios” o “consecuencias de las medidas”, tendría pleno sentido).²⁰

Por otra parte, la propuesta de Amenta y Young (1999) está bien delimitada al ámbito del Poder Legislativo, aunque justo por eso escapa a la observación de la variedad de fuerzas que, exteriores a su estricto ámbito de acción, pueden influir en la decisión en una dirección u otra (por ejemplo en el papel fundamental que tiene un Ejecutivo para impulsar una iniciativa de ley o el de la opinión pública para incentivar o posponer la discusión de un asunto difícil). No obstante, es completamente compatible con la disección que realizan Burstein et al. (1995).

La influencia de los movimientos sociales (1): elaboración de un esquema para la interpretación

Como resultado de la revisión de las propuestas descritas en el apartado anterior, es posible elaborar un esquema analítico del proceso decisional de las políticas, desde la perspectiva de los movimientos. Primero se considera la noción de “influencia”, como sustituto de “resultados, consecuencias, impactos” o cualquier otra denominación alternativa; es decir, los movimientos buscan influir, esto es, producir efectos en la toma de decisiones.

²⁰ Schumaker (1975, 495) sostiene la dificultad para medir tanto la responsividad de resultado como la de impacto (esta última, en razón de que la adopción de políticas de este tipo no garantiza que los agravios que la generaron sean, en efecto, aliviados). Es una cuestión metodológica: “aunque estimar la responsividad de resultado y de impacto de las demandas pueda ser posible en investigación de estudios de caso, los obstáculos que dificultan la recopilación de estos datos hacen esta meta inalcanzable en un estudio comparativo como éste”. En un sentido similar, escriben Della Porta y Diani (2000, 236): “El cambio real, los efectos producidos por la legislación implementada, es incluso más difícil de evaluar. Las leyes que buscan satisfacer ciertas demandas de los movimientos sociales pueden ser limitadas en sus efectos o incluso contraproducentes, sin importar lo bien que hayan sido implementadas”.

La influencia tiene dos rutas: participar en el proceso decisional de las políticas (“influencia proactiva”), y también negarse a reconocer/acatar cualquier decisión de autoridad (“influencia reactiva”), como se deriva de las propuestas vistas. El primer tipo de influencia varía de acuerdo con el grado de intervención y logros conseguidos en el ciclo de las políticas, de acuerdo con estas fases: a) acceso a los canales institucionales de decisión, b) establecimiento (parcial o total) de un tema en la agenda de gobierno, c) adopción (parcial o total) del contenido de las políticas sugeridas e d) implementación de las políticas adoptadas. Por otra parte, el segundo tipo de influencia queda como una manifestación de rechazo al proceso de toma de decisiones, y puede manifestarse en dos fases: a) expresión de descontento y b) acciones de veto. La figura 4 ilustra la dinámica entre ambas influencias, donde su fluidez está determinada por la propia interacción de sus respectivas fases.

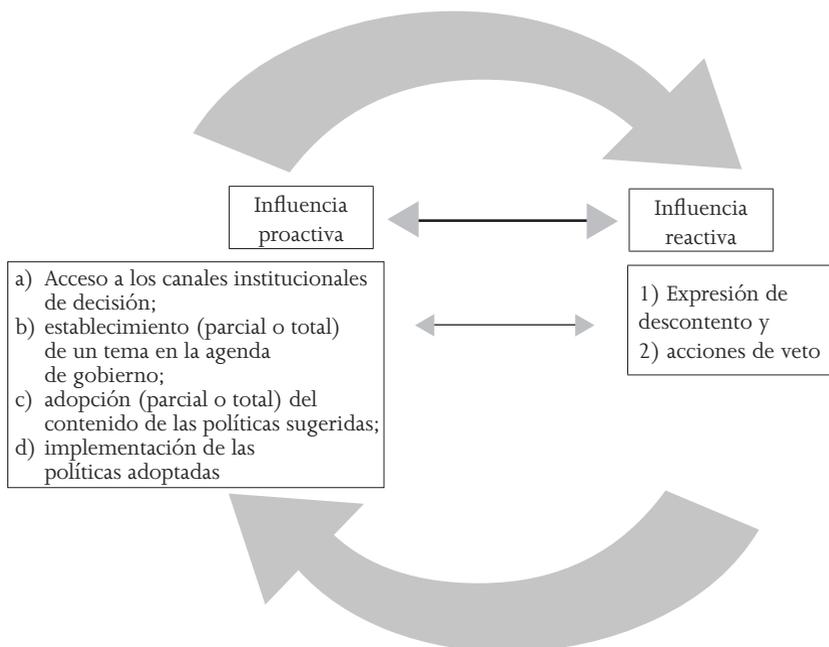
Desde este mirador, introducir la noción de “éxito” podría rendir frutos porque vendría a ser una derivación de la actividad de los MS en cualquiera de las fases señaladas. En consecuencia, en la “influencia proactiva” el éxito es relativo, porque depende de lo que se haga en cada fase. Así, un movimiento es exitoso si accede a los canales institucionales de la política formal, pero si no se introduce en la agenda de gobierno el tema por el cual se movilizó, su éxito quedará limitado a la primera fase; de igual modo, si coloca el tema en la agenda pero no consigue la adopción de la política de su preferencia, entonces el éxito quedará limitado a las primeras dos fases. Y la misma lógica acumulativa es aplicable para las fases restantes, apuntadas en la figura 4. Claro, si existe la posibilidad de producir “éxitos parciales”, también la hay de un “éxito total”: cuando el movimiento influye a su favor en todo el ciclo completo, sería un resultado excepcional sin duda alguna, porque ello implicaría capacidades de movilización y cabildeo muy amplias, junto con una coordinación bien establecida entre sus líderes.

En el caso de la “influencia reactiva”, la lógica es diferente porque sólo hay un objetivo: vetar una política determinada (ya sea antes, en su anuncio; durante, en su negociación, o después de aprobada, en la implementación). Siendo así, un movimiento es exitoso si evita, mediante el uso de cualquier repertorio de confrontación,

la promulgación de una iniciativa o la puesta en marcha de alguna decisión (si lo logra, su éxito será total). No obstante, si sólo expresa descontento, sin influir en la dinámica de las deliberaciones parlamentarias, su éxito será parcial.

Figura 4

Influencia de los movimientos en el proceso decisional de las políticas



Donde un movimiento:

- puede empezar siendo proactivo o reactivo (así lo indican las flechas que rodean cada tipo de influencia);
- puede pasar de reactivo a proactivo y viceversa, en cualquier momento (así lo indica la flecha grande de dos sentidos que se encuentra entre ambos tipos de influencia) y
- no tiene que cerrarse un ciclo completo –proactivo o reactivo–, para que un movimiento emigre de una situación de influencia a otra; es decir, en cualquier fase o momento puede cambiar su acción (así lo indica la flecha pequeña de dos sentidos que se encuentra entre las fases que caracterizan a ambos tipos de influencia).

Conviene indicar que en las dos influencias presentadas existe la posibilidad que muten de una a otra, de acuerdo con las circunstancias y las interacciones de los actores de la política. Puede ser el caso de un movimiento que, habiendo impulsado sus demandas hasta la fase dos de la influencia proactiva, si encuentra imposible incidir en el contenido de las políticas negociadas, la fase tres hace uso de estrategias reactivas, como protesta a ese resultado y mecanismo de presión (en alguna medida el ejemplo del zapatismo, que más adelante se explorará, embona en este escenario). También puede ser el caso, en sentido inverso, que un movimiento exprese descontento y, como producto de ello, en lugar de un veto consiga ser incorporado en los canales institucionales de la política formal, con lo cual habrá cambiado de terreno y podrá tener un papel “constructivo” (entrará al territorio de la “influencia proactiva”).

En ese tenor, se puede decir que estos caminos no son incompatibles, sino que pueden conectarse mediante distintos puentes al final del ciclo o en algunas de las fases que lo componen. Esto indica que los canales de actuación a los que remite cada influencia no son del todo excluyentes y, por consiguiente, la acción de los MS es más compleja de lo que se supone a primera vista.²¹

Ahora bien, para completar este esquema de análisis sobre la influencia de los movimientos en la toma de decisiones, y estar en posibilidad de generar explicaciones para analizar casos, se requiere retomar las nociones propias de las políticas, y evaluar su compatibilidad con las de los movimientos, temas incluidos en los apartados anteriores. Se puede partir de las preguntas formuladas por Giugni (1998b): ¿pueden los grupos sociales desafiantes tener éxito en poner un tema en la agenda gubernamental?, ¿en qué medida pueden forzar a cambios en la legislación y en las políticas? Aunque él señala que la primera pregunta ha recibido suficiente atención de parte de los estudios de las PP y la segunda de la investigación acer-

²¹ Dichos “puentes” vinculan dos prácticas sociales diferentes: la institucionalizada y la que no lo es. La primera está ligada de manera directa con la participación en el ciclo de las PP: “Hablar de procesos de institucionalización, es hablar de los resultados de la participación [...] La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de ‘exigibilidad’ por parte de la población al hacer ‘justificables’ sus demandas de intervención en las decisiones públicas” (Canto Chac 2006, 5).

ca de los MS, parece que no son preocupaciones distantes entre sí, sino que deben ocupar el mismo espacio para el análisis, de forma complementaria. Si a los dos aspectos se les considera juntos, habrá un margen de interpretación mayor en torno a los efectos de los movimientos, ya que los resultados de su acción y, en consecuencia, su éxito dependerá de cómo encaren el proceso de hechura de las políticas.

En razón de lo anterior, vincular el “qué se obtuvo” (es decir, en cómo “forzar cambios en la legislación y en las políticas”, los resultados) con el “cómo se logró” (que parte de “poner un tema en la agenda gubernamental”, el proceso) ha de considerar el eslabonamiento de las interacciones entre actores políticos y sociales, que den cuenta de sus estrategias en la arena de la política formal. Así las cosas, parece que el asunto nodal de esta vinculación se encuentra en la colocación de temas en la agenda pública, en especial en la de gobierno, puesto que es el punto de arranque para visualizar cómo funciona el mecanismo de la toma de decisiones, y cómo pueden intervenir los movimientos en él (en sentido “proactivo” o “reactivo”, según se verá).

La primera línea de compatibilidad explicativa encontrada entre ambas literaturas recae en la *definición de una situación problemática*. La definición de las cuestiones relevantes (los issues) a partir de una “etiqueta” particular (un “enmarcamiento” del problema por resolver) puede contribuir a entender por qué los MS insisten en crear una definición propia de la situación que experimentan (un “esquema interpretativo”, “representación discursiva” o *framing*, como se le conoce en la sociología de la acción colectiva (Hunt et al. 2001; Snow et al. 1997). Si se acepta la premisa de que “los problemas se construyen”, las protestas también, y es fundamental en ello la edificación conceptual del objeto de la disputa. La batalla discursiva es una lucha por ver quién define mejor “la situación”; si los MS son exitosos en esta empresa, habrán logrado definir el problema que les interesa sea atendido, aunque sin garantía expresa de que su resolución final le será satisfactoria.²²

²² Si los movimientos logran ganar esa batalla, habrán “sensibilizado la agenda”: “si un movimiento, por ejemplo, inserta un tema en la agenda política, puede ver incrementada

La segunda línea de compatibilidad explicativa que interesa resaltar radica en la *justificación racional de las decisiones*. La ponderación de las racionalidades en juego (la política y la comunicativa) puede contribuir a entender por qué los MS son reactivos a las decisiones, cuando se sienten excluidos de la cadena de su elaboración (máxime cuando la información es escasa o, de no serlo, es deficiente; o de haber comunicación, también la persuasión es deficiente) y, como respuesta, pueden vetar una decisión;²³ o bien, por qué los MS son proactivos e intervienen en la estructuración de los temas de la agenda e incorporan los suyos, por lo que valoran la factibilidad política mediante el cálculo de las correlaciones de fuerza de las que puede depender la viabilidad de la atención de sus demandas (es decir, miran las “oportunidades” que se abren en las instancias de poder y las aprovechan), aunque tampoco existe garantía de que su resolución final les será satisfactoria (McAdam 1999; Tarrow 1997).

Estas dos líneas se resumen en la figura 5; se aprecia que en cada una de ellas se detectan las “señales de éxito”, es decir, lo que indica que los MS han logrado influir en el ciclo de las políticas (en una dirección claramente proactiva); en otras palabras, cómo logran influir, en un sentido favorable a sus intereses, en cuanto a definir una situación problemática y al cálculo de las racionalidades.

La influencia de los movimientos sociales (2): ilustración del potencial explicativo del esquema

A partir de las consideraciones analíticas anteriores, se puede intentar un ejercicio de ejemplificación, para validar el potencial explicativo del esquema ensayado (resumido en las figuras 4 y 5). Para ello

la probabilidad de obtener algunos beneficios colectivos para sus representados” (Amenta y Caren 2004, 466).

²³ Por ello es importante destacar lo escrito en la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: “La participación ciudadana en las deliberaciones sobre las políticas públicas permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir, que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población y puede reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (local y nacional)” (PENDEHS 2001, 344).

Figura 5

Líneas de compatibilidad explicativa

Líneas compatibles	Literatura de las PP	Literatura de los MS	Señales de éxito
Definición de una situación problemática	Definición de issues, “enmarcamiento” de un problema como público	Creación de “marcos” (framing): esquemas interpretativos o representaciones discursivas de una situación agravante	El dominio de la visión particular del movimiento permite “enmarcar” –a su manera– un problema como público, e incluirlo en la agenda de gobierno
Justificación racional de las decisiones	Equilibrio de racionalidades: técnica, política y comunicativa	Cálculo y aprovechamiento de las “ventanas de oportunidad”, ²⁴ que se abren en las instancias de poder público	La inclusión del movimiento en la cadena decisoria facilita la aceptación de las decisiones, mediante la valoración de la factibilidad política y el uso de la comunicación persuasiva

se toman dos movimientos relativamente recientes y de indudable resonancia nacional: la marcha del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a la Ciudad de México (2000-2001) y la “revuelta” de campesinos en San Salvador Atenco (2001-2002), como reacción a la construcción de un aeropuerto nuevo, el proyecto más importante del sexenio del presidente Fox, como fue calificado. Será difícil objetar que se trata de episodios relevantes ocurridos en un régimen democrático.

²⁴ Existe un parecido de familia muy fuerte entre las “ventanas de oportunidad” y “oportunidad política”, utilizada tanto en la literatura de los MS, en particular en la corriente de la estructura de oportunidades públicas, y las “ventanas de políticas”, como en la literatura de las PP, a raíz de la formulación original de Kingdon (1984). En ambos casos el énfasis está puesto en la percepción de oportunidad por los actores, pero difieren en el propósito: para un movimiento, una oportunidad le permite exponer sus demandas, aumentando la probabilidad de éxito del desafío y disminuyendo los costos de participación; para los promotores (“empresarios”) de una política, una oportunidad les permite que avancen ciertas iniciativas, para lo que deben estar preparados para documentar bien el problema que les interesa introducir en la agenda de gobierno. En ambos casos, las “ventanas” se mantienen abiertas por periodos cortos. En el sentido pretendido por el presente trabajo, de hilvanar puntos de encuentro entre las PP y los MS, es claro que una oportunidad política para un movimiento –en una dirección proactiva– implica la apertura de una ventana de oportunidad en el ciclo de las políticas (López Leyva 2004).

En el caso de la marcha, la toma de posesión de Vicente Fox como presidente, el 1 de diciembre del año 2000, fue el evento disparador para que los zapatistas optaran por marchar a la capital. En ese acto, Fox prometió enviar la iniciativa elaborada años atrás por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), avalada por el EZLN, al Congreso de la Unión, para que fuera discutida y aprobada. El 30 de abril de 2001, luego de cinco meses intensos en los que el desarrollo de la marcha y el debate legislativo concentraron la atención pública, el Congreso aprobó una iniciativa diferente a la defendida por los zapatistas, generando la suspensión del diálogo por parte de éstos.²⁵

El resultado de este episodio lo explica, en primera instancia, la batalla por definir la situación. Fox abrió el espacio político a los zapatistas, articulando un discurso sobre la “búsqueda de la paz”, mientras éstos aprovecharon el canal de interlocución abierto —que iba más allá de la comunicación tradicional con sus grupos afines— y generaron el propio, en el que la reivindicación de la diferencia y la identidad étnica ocupaba un lugar preponderante. De este modo, ninguno de los actores relevantes, en particular del Congreso, del que dependía la última decisión, ponía en duda la validez de ambas “etiquetas” de la situación; quizá eso haya permitido la llegada del EZLN a la capital, y su intervención en el pleno de la Cámara de Diputados (aunque no lograron hacerlo en la de Senadores).

Como se aprecia, este entrelazamiento de definiciones no era excluyente. Aunque para Fox permitir la marcha era una muestra de su disposición para alcanzar la paz y la aprobación de su iniciativa, casi su obtención, y para el EZLN la marcha era indicio de un horizonte pacificador más lejano, porque lo primero era el reconocimiento constitucional indígena; y, a pesar de esta diferencia crucial, para ambos la meta era la aprobación de la denominada “Ley COCOPA”.

Pero el paso fundamental en el resultado último estuvo en la factibilidad política. Tal parece que ninguno de los dos actores en disputa consideró con seriedad cuál era el principal escollo en la coyuntu-

²⁵ El análisis de este movimiento está basado en Chihu Amparán (2006), López Leyva (2008) y Pérez Ruiz (2005).

ra abierta por la incursión zapatista. Muchas señales se percibieron antes, durante y después de la marcha, que apuntaban a un escenario poco favorable para su propósito compartido; la principal fue la mala relación entre el presidente Fox y el Congreso de la Unión, y la falta de coordinación con los legisladores de su partido en ambas cámaras.²⁶

En suma, compartir una meta no significa compartir su abordaje concreto, menos una solución. Eso es lo que ocurrió: el Presidente y el EZLN hicieron que predominara el tema indígena, a partir de aquellas definiciones paralelas y complementarias en el espacio público los primeros meses de la “administración de la alternancia”, y lanzaron una apuesta arriesgada: la presión obligaría a legislar en el sentido deseado por ellos.²⁷

No obstante, el Congreso, después de negociaciones activas y debates intensos, decidió en sentido adverso a esas expectativas, dejando en el vacío la posibilidad de la culminación de un conflicto que lleva varios años sin solucionarse.²⁸

²⁶ De acuerdo con Peschard, el gobierno de Fox arrancó con dos problemas serios que serían determinantes para el resultado del conflicto: la falta de mayoría en el Congreso y la disociación entre él y su partido, cuestión que se remontaba a la campaña y que se acentuó al comienzo de su gobierno (2006).

²⁷ Peschard destacó que el presidente Fox utilizó para esta iniciativa, como para otras (la reforma fiscal, por ejemplo), su capital político o “bono democrático” (la legitimidad adquirida por haber triunfado en una elección competitiva y ser el primer presidente que no provenía de las filas del Partido Revolucionario Institucional, PRI): “Su apuesta fue apelar al respaldo de la opinión pública, utilizando a fondo los medios de comunicación. Su autoridad como representante legítimo de la sociedad, su popularidad y sus propias dotes oratorias le ofrecía a Fox la oportunidad para recurrir a los medios de comunicación y movilizar a la opinión pública para presionar a favor de su agenda legislativa” (2006, 71). En eso coinciden Aguilar y Castañeda (2007, 84-85), ex funcionarios de esa administración: “Fox no contaba con el apoyo de su propio partido, ni tampoco del PRI y menos aún del Partido de la Revolución Democrática. Para que el Congreso aprobara la Ley Indígena, era necesario animar a la ciudadanía y aprovechar su relación con ella. De allí la prisa “[...] Optó por el camino que en ese momento le pareció más efectivo: conquistar el apoyo de la ciudadanía a través del contacto directo con la gente y gracias a una comunicación que aprovechara las ventajas de los tiempos de Estado, que le permitiría utilizar sus capacidades de comunicador”.

²⁸ De acuerdo con Gimete Welsh, en el asunto de la Ley Indígena, se observó una confluencia del entramado institucional del Congreso con los estatutos de los partidos políticos, lo que aseguró la coincidencia de puntos de vista. Más aún, lo que se constató fue “una política de estabilidad institucional, de mantenimiento del statu quo o, al menos, un cambio no extremo del statu quo. En efecto, el resultado final de la Ley indígena muestra un cambio en el statu quo que no es extremo tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, ya que las nociones de autonomía y territorialidad propuestas por la COCOPA no son aceptadas” (2009, 175).

En el caso de la “revuelta” campesina, el movimiento se activó el 22 de octubre de 2001 al publicarse los 19 decretos expropiatorios de 5 391 hectáreas de 13 núcleos ejidales, correspondientes a los municipios de Texcoco (27.82 por ciento), San Salvador Atenco (66.63) y Chimalhuacán (5.53), en el Estado de México. El 1 de agosto de 2002, luego de casi diez meses de protestas, algunas de las cuales terminaron en enfrentamientos violentos con las autoridades policiacas, el Ejecutivo federal decidió cancelar el proyecto, dado su convencimiento de que “sin la aprobación de los ejidatarios no habría aeropuerto”.²⁹

El resultado de este episodio se explica bien si se mira primero el objeto de la disputa campesina: la tierra. De él se desglosaron tres agravios relacionados que tuvieron una influencia decisiva en cómo se definió la situación: la expropiación sin consulta previa, el pago fijado por las tierras expropiadas, muy bajo en relación con su precio comercial, aunque después se incrementó, y el desdén gubernamental por la protesta. Los ejidatarios explotaron el primer agravio en su favor, y adoptaron una postura inamovible. La respuesta discursiva de los gobiernos federal y estatal se centró en presentar a los ejidatarios como sujetos radicales, poco dispuestos a la negociación; de ahí que buscaran desacreditarlos, mediante el conocido recurso de asegurar que el suyo no era un movimiento legítimo sino movido por causas ajenas; y también dividirlos, negociando con los grupos campesinos dispuestos a recibir indemnización y poniéndolos como ejemplos de mesura. La confrontación fue clara.³⁰

Pero el factor que se reveló clave en el resultado final fue la falta de comunicación de la decisión. Una vez anunciada la expropiación, el presidente Fox asumió que los beneficios futuros que traería el aeropuerto (empleos en el corto plazo, desarrollo de la zona en el

²⁹ El análisis de este movimiento está basado en Davis y Rosan (2004), Gil García (2008) y Lajous (2003).

³⁰ De acuerdo con Kuri (2006), la distancia entre las posturas del gobierno federal y los ejidatarios residía en la existencia de códigos o marcos de significación “completamente diferentes” en relación con la tierra: para el primero primaba el valor de cambio, para los segundos el de uso. Bajo esta perspectiva, se antojaba imposible alguna conciliación entre posiciones tan disímboles.

largo) pagarían con creces la pérdida presente de la tierra. Con esa lógica, la incompreensión de la administración gubernamental era segura, y ocurrió un desencuentro entre esta postura y la de los supuestos beneficiarios: un gobierno que traía progreso o modernización a comunidades atrasadas debía ser elogiado por esa visión en lugar de ser impugnado.³¹

La descuidada atención gubernamental en la presentación del proyecto aeroportuario tuvo una respuesta contenciosa muy agresiva,³² porque los directamente afectados se sintieron ignorados y excluidos de la cadena decisoria. Lo paradójico del caso fue que, en el México democrático, se hubiera esperado que el presidente Fox los involucrase en el proceso de toma de decisiones, que se diferenciara de los gobiernos del PRI; pero lo que percibieron los ejidatarios fue una jugada autoritaria al viejo estilo, que reproducía las prácticas de cuño autoritario.

En suma, una solución técnicamente viable, si no es comunicada de forma adecuada, con sencillez y claridad, y consensuada con quienes se verán afectados, puede resultar inaplicable. Eso es lo que ocurrió; el proyecto del nuevo aeropuerto se transformó, en virtud de un acto de autoridad no comunicado y legitimado en forma adecuada, en un “acto de injusticia” o “abuso de autoridad”. ¿Cómo un gobierno democrático actuaba como uno autoritario?, era la pregunta que flotaba en el movimiento.³³

³¹ Esta incompreensión gubernamental se basó en el descuido de valorar los aspectos sociales y políticos de la decisión y no sólo los técnicos y económicos de las propuestas en competencia, para construir el aeropuerto (Tizayuca, en el estado de Hidalgo, era la otra opción). Por tal razón, no hubo acercamiento previo con quienes serían desplazados de sus ejidos, y se asumió que en cualquiera de los dos lugares el proyecto sería bienvenido (Cadena 2007). Además de ese descuido, el gobierno federal no hizo un ejercicio suficiente de negociación política con todos los actores involucrados (Congreso, gobiernos estatales, grupos empresariales), lo que tuvo como resultado “que su actuación no tuviera un frente único” (Velázquez García 2004, 69).

³² Con un efecto contundente, que la violencia se convirtiera en un recurso efectivo para cualquier organización para presionar por el logro de sus objetivos: “Recurrir a la fuerza pública se ha transformado en un recurso para la acción colectiva: el grupo que sufre represión gana legitimidad como ‘víctima’ de un abuso; demuestra lo ‘justo’ del movimiento [...] la ‘represión’ representaría terminar con cualquier intento de defensa de los intereses ‘auténticos’ del pueblo” (Ibid., 70).

³³ A estas consideraciones, relacionadas con la falta de justificación racional de una decisión tomada, pueden agregarse los obstáculos provenientes de la “desconexión institucional”

El resultado de ambos ejemplos se ilustra en las figuras 6 y 7.

Figura 6

Casos de influencia en México;
elementos explicativos determinantes

Líneas de explicación	Señales de éxito	Elementos determinantes en el resultado	
		La marcha zapatista	La “revuelta” de Atenco
Definición de una situación problemática	Dominio del “marco” del movimiento en la definición del problema público	Para el éxito (parcial): definición compartida con el Ejecutivo federal de la necesidad del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas	Para el éxito: predominio de los agravios campesinos en relación con la tierra: expropiación sin consulta, pago injusto y desdén gubernamental por las demandas
Justificación racional de las decisiones	Factibilidad política (correlaciones de fuerza del entorno) y comunicación persuasiva (grado de convencimiento posible) en la aceptación de la política por adoptar o adoptada	Para el no éxito: valoración inadecuada de la relación Ejecutivo y su partido, y de las condiciones en que operaba el Congreso de la Unión	Para el éxito: justificación precaria del gobierno federal el proyecto aeroportuario
Resultados		Éxito parcial	Éxito total

entre secretarías de Estado. De acuerdo con esta idea, provista por dos ex funcionarios de la Administración Fox (Aguilar y Castañeda 2007), la serie de desconexiones fueron las siguientes: a) entre las secretarías de Comunicaciones y Transportes (sct) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por el impacto ecológico del aeropuerto y la exigencia de esta última de una compensación adecuada (3 363 hectáreas); b) entre la sct y las Secretaría de Hacienda, por la falta de recursos fiscales para emprender el proyecto y la manera de financiarlo y c) entre la sct y la Secretaría de Gobernación, por la tensión entre la urgencia por comenzar la obra para así asegurar la participación de inversionistas –la postura de la primera secretaría– y la necesidad de negociar con todos los actores involucrados o afectados por la obra –la postura de la segunda–.

Figura 7

Casos de influencia en México;
ciclo de políticas y resultados obtenidos

Proactiva: la marcha zapatista		Reactiva: la “revuelta” de Atenco	
Componentes	Resultado	Componentes	Resultado
Acceso a los canales institucionales de decisión	Exitoso: participación en la tribuna de la Cámara de Diputados	Expresión de descontento	Exitoso: manifestaciones públicas de rechazo a la construcción del aeropuerto; enfrentamientos violentos con las autoridades locales y federales
Establecimiento (parcial o total) de un tema en la agenda de gobierno	Exitoso: introducción del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en las deliberaciones públicas		
Adopción (parcial o total) del contenido de las políticas sugeridas	No exitoso: aprobación de una ley diferente a la “iniciativa COCOPA”	Acciones de veto	Exitoso: cancelación del proyecto aeroportuario
Implementación de las políticas adoptadas	No exitoso: rechazo a la legislación aprobada por considerarla poco fiel a los reclamos indígenas, expresados en la iniciativa		
Éxitos parciales		Éxito total	

Conclusión

En el artículo se trató de mostrar que la investigación acerca de los resultados, consecuencias o impactos de los movimientos puede rendir frutos si su ámbito se acota y se desmenuzan sus efectos particulares. Se argumentó que, en el proceso decisional de las políticas, una de las maneras posibles de abordarlas es factible si el análisis sigue la siguiente secuencia: a) buscar puntos de contacto entre las literaturas de los MS y las PP (se encontraron dos: la definición de una situación problemática y la justificación racional de las decisiones);

b) estudiar paralelamente el *proceso* (el “cómo”) de la hechura de las políticas con los *resultados* esperados (el “qué”); c) utilizar la noción de “influencia” para caracterizar los efectos y la de “éxito”, como adjetivo de logros específicos en cada una de las fases del ciclo de las políticas y d) valorar el alcance explicativo de este esquema de interpretación, mediante su aplicación –de manera indicativa– a un par de casos ocurridos en el México democrático.

Es evidente que un esquema como el propuesto en estas líneas tiene limitaciones; por principio se pueden señalar dos muy claras: a) los resultados obtenidos por los movimientos se abstraen de la consideración de otros elementos importantes, que no dependen necesariamente del ciclo de políticas, y que pudieran ser determinantes en su acción (por ejemplo, su dinámica organizativa interna) y b) ordenar los resultados mediante el ciclo de las políticas pudiera generar la impresión de que es la única manera de conseguir logros concretos. Aunque se advirtió a lo largo del artículo, lo cierto es que el esquema propuesto sólo explora una de las rutas de la posible influencia de los movimientos (porque es observable o medible); haría falta, como también se dijo, una teoría general del “éxito” de éstos, dentro de la cual la incidencia en políticas sea vista como uno de los modos para obtenerlo.

Con esta articulación temática se espera contribuir a mejorar las explicaciones sobre los movimientos en entornos democráticos que, por definición, son plurales y proclives a la apertura institucional. Y, más aún, se tiene confianza en que un esquema para la interpretación, como el incluido en estas páginas, sea de utilidad para los analistas de los movimientos y de las políticas; a los primeros les permitirá trabajar en una veta de estudio que tiende a acercar progresivamente la dinámica de la política contenciosa con la formal, haciéndolas complementarias; a los segundos les permitirá enriquecer su comprensión del proceso de toma de decisiones, mediante la acción continuada y regular de la acción colectiva contenciosa representada en los movimientos sociales.

Recibido en mayo de 2011

Aceptado en noviembre de 2011

Bibliografía

Aguilar, Luis F. 2005. Introducción. En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, editado por Giandomenico Majone, 13-34. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

_____. 2003. Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por ídem., 15-72. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar V., Rubén y Jorge G. Castañeda. 2007. *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo.

Amenta, Edwin y Neal Caren. 2004. The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-oriented Challengers. En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sara A. Soule y Hanspeter Kriesi, 461-488. Oxford: Blackwell Publishing.

_____. y Michael P. Young. 1999. Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion. En *How Social Movements Matter*, editado por Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, 22-41. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bardach, Eugene. 1998. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) / Miguel Angel Porrúa.

Burstein, Paul. 1999. Social Movements and Public Policy. En *How Social Movements Matter*, editado por Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, 3-21. Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. , Rachel L. Einwohner y Jocelyn A. Hollander. 1995. The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective. En *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Vol 3. *Social Movements, Protest, and Contention*, editado por J. Craig Jen-

- kins y Bert Klandermans, 275-295. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cadena Roa, Jorge. 2007. Los movimientos sociales en tiempos de la alternancia (2000-2004). En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 239-265. México: IIS-UNAM.
- y Cristina Puga. 2005. Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* XLVII (193): 13-40.
- Canto Chac, Manuel. 2006. Políticas públicas: participación e institucionalización. Ponencia presentada en el XI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Ciudad de Guatemala.
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado. 2010. Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, 207-238. México: FCE/CIDE.
- Chihu Amparán, Aquiles. 2006. La marcha del color de la tierra: un análisis de los marcos del discurso del EZLN. En *El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*, coordinado por ídem., 189-214. México: Miguel Ángel Porrúa / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Davis, Diane E., y Christina D. Rosan. 2004. Social Movements in the Mexico City Airport Controversy: Globalization, Democracy, and the Power of Distance. *Mobilization: An International Journal* 9 (3): 279-293.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 2000. *Social Movements. An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

- Dorantes, Gerardo L. 2006. *Conflicto y poder en la UNAM. La huelga de 1999*. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Downs, Anthony. 2003. El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 141-159. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Einwohner, Rachel L. 2001. *Protester/Target Interactions: A Micro-sociological Approach to Studying Movements Outcomes*. En *Political Opportunities, Social Movements and Democratization*, editado por Patrick G. Coy, 207-223. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Elder, Charles D., y Roger W. Cobb. 2003. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 77-104. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (coordinador), Víctor Alarcón Olguín, Pablo Javier Becerra Chávez, Jessica Bedolla, Raúl Benítez Manaut, Enrique Cuna Pérez, Enrique de la Garza Toledo, Enrique Flores Ortiz, Mariana Hernández Olmos, Miguel González Madrid, Alfonso León Pérez, Gustavo López Montiel, Luis Eduardo Medina Torres, Mónica Miguel Cárdenas, Francisco Olguín Uribe, Sergio Parra Menchaca, Gabriel Pérez Pérez, Juan Reyes del Campillo, Cristina Sánchez Mejorada y Pablo Vargas González. 2009. Informe sobre la democracia en México, 2009. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 21: 186-225.
- Favela Gavia, Diana Margarita. 2006. *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946-1997*. México: UNAM / Plaza y Valdés.
- Freeman, Jo y Victoria Johnson. 1999. *Waves of Protest. Social Movements Since the Sixties*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Gamson, William. 2003. Defining Movement 'Success'. En *The Social Movements Reader. Cases and Concepts*, editado por Jeff Goodwin y James M. Jasper, 350-352. Oxford: Blackwell Publishing.

- _____. 1990. *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Gerston, Larry N. 1997. *Public Policy Making. Process and Principles*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Gil García, Carlos. 2008. Problemas, territorios y organizaciones en la acción pública: los dilemas de la decisión en el caso del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. En *La democracia en perspectiva. Consideraciones teóricas y análisis de caso*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 307-336. México: IIS-UNAM.
- Gimate Welsh, Adrián. 2009. Las comisiones en el Congreso. El caso de la Ley Indígena. En *¿Qué pasa con la representación en América Latina?*, coordinado por Luisa Béjar Algazi, 165-183. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Giugni, Marco. 1998a. Was It Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology* 24: 371-393.
- _____. 1998b. Introduction. Social Movements and Change. Incorporation, Transformation, and Democratization. En *From Contention to Democracy*, editado por ídem., Doug McAdam y Charles Tilly, xi-xxvi. Boston, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Gomà, Ricard, Pedro Ibarra, Robert González y Salvador Martí. 2002. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. En *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, coordinado por ídem., 9-22. Barcelona: Icaria.
- González Madrid, Miguel. 2007. Análisis de políticas públicas. En *Tratado de ciencia política*, coordinado por Gustavo Ernesto Emmerich

y Víctor Alarcón Olguín, 243-271. Barcelona: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.

Goodwin, Jeff y James M. Jasper (editores). 2003. *The Social Movement Reader. Cases and Concepts*. Oxford: Blackwell Publishing.

Hunt, Scott, Robert Benford y David Snow. 2001. Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. En *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, editado por Enrique Laraña y Joseph Gusfield, 221-249. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ibarra, Pedro. 2005. *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.

_____, Ricard Gomà y Salvador Martí. 2002a. Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión. En *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, coordinado por ídem., 23-55. Barcelona: Icaria.

_____. 2002b. Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos. En *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, coordinado por ídem., 57-80. Barcelona: Icaria.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Michigan: Harper Collins Publishers.

Klandermans, Bert. 1997. *The Social Psychology of Protest*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Kriesi, Hanspeter. 2004. Political Context and Opportunity. En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por ídem., David Snow y Sara A. Soule, 67-90. Oxford: Blackwell Publishing.

_____. 1995. The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. En *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Vol 3.

- Social Movements, Protest, and Contention*, editado por J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, 167-198. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kuri, Edith E. 2006. Claves para decodificar un actor colectivo; el caso del movimiento de San Salvador Atenco. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad nueva época* 19: 11-30.
- Lajous, Alejandra. 2003. *¿Dónde se perdió el cambio? Tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*. México: Planeta.
- López Leyva, Miguel Armando. 2008. Los movimientos sociales en la incipiente democracia mexicana. La huelga en la UNAM (1999-2000) y la marcha zapatista (2000-2001). *Revista Mexicana de Sociología* 70 (3): 541-587.
- _____. 2004. La estructura de las oportunidades políticas y las transiciones democráticas. En *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, coordinado por Jorge Cadena Roa, 51-65. México: UNAM.
- Majone, Giandomenico. 2006. Agenda Setting. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 228-250. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- McAdam, Doug. 1999. Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado ídem., John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 49-70. Madrid: Istmo.
- Meltsner, Arnold J. 2007. La factibilidad política y el análisis de políticas. En *La hechura de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 367-392. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Nelson, Bárbara. 2003. La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 105-140. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México-Miño y Dávila Editores.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena. 2005. *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- PENDHS. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Costa Rica: PENDHS.
- Peschard, Jacqueline. 2006. De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia. En *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, compilado por Adolfo Sánchez Rebolledo, 59-83. México: Grupo Editorial Norma.
- Rein, Martin y Donald Schon. 1999. Un discurso de políticas que refleja su marco. En *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, compilado por Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman, 327-357. México: FCE.
- Schudson, Michael. 2006. The Trouble with Experts-and Why Democracies Need Them. *Theory and Society* 35 (5-6): 491-506.
- Schumaker, Paul D. 1975. Policy Responsiveness to Protest-group Demands. *The Journal of Politics* 37 (2): 488-521.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden y Robert D. Benford. 1997. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. En *Social Movements. Readings on Their Emergence, Mobilization, and Dynamics*, editado por Doug McAdam y

- David A. Snow, 235-251. Los Ángeles: Roxbury Publishing Company.
- Stein, Ernesto, Mariano Tomassi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores). 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: Harvard University / Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Tamayo, Manuel y Ernesto Carrillo. 2005. La formación de la agenda pública. *Foro Internacional* 182 XLV (4): 658-681.
- Tarrow, Sidney. 2001. Silence and Voice in the Study of Contentious Politics: Introduction. En *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, coordinado por ídem; Ronald Aminzade, Jack A Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth J. Perry, William H. Sewell Jr. y Charles Tilly, 1-13. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Velázquez García, Mario Alberto. 2004. La violencia y los movimientos sociales en el Gobierno de Vicente Fox, 2001-2002. *región y sociedad* XVI (29): 45-74.

