

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



XVII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

2017

**Décimo Séptimo Certamen
de Ensayo Político**

DÉCIMO SÉPTIMO CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León
Avenida Madero 1420 poniente,
C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México
www.ceenl.mx

© Autores: José Said Sánchez Martínez, Antonio Alejo Jaime,
Óscar Daniel Rodríguez Fuentes, Vanessa Berenice Lizárraga
Juárez, Andrea María Castellón Bermúdez

Número registro de obra: 03-2017-061210175100-01

ISBN: 978-607-7895-25-1

Editado e impreso en México, 2017
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

CONTENIDO

Mensaje del Consejero Presidente 5

Mensaje del Jurado Calificador 9

Ensayos ganadores

PRIMER LUGAR

La pluralidad partidista y la deuda pública
subnacional en México, 2001-2014

José Said Sánchez Martínez 17

SEGUNDO LUGAR

Activismos binacionales en
norteamérica: retornados al México del siglo
XXI

Antonio Alejo Jaime 51

TERCER LUGAR

En búsqueda de la justicia: la participación de
las organizaciones y colectivos de la sociedad
civil, frente al problema de las desapariciones
en Coahuila

Oscar Daniel Rodríguez Fuentes 87

Menciones honoríficas

A 70 años del voto femenino en el ámbito municipal

¿Dónde están las mujeres presidentas que nos representan?

Vanessa Berenice Lizárraga Juárez 125

La vida de los llanqay wawas:

el movimiento de los

niños trabajadores de Bolivia

Andrea María Castellón Bermúdez 145

MENSAJE DEL CONSEJERO PRESIDENTE

La consolidación de una cultura política democrática precisa, sin duda alguna, de la discusión y del debate acerca de los grandes problemas nacionales. Es en este sentido que la Comisión Estatal Electoral ha fomentado el intercambio de ideas por medio del Concurso de Ensayo Político, del cual hoy se presentan los resultados de su xvii edición.

Para la CEE es particularmente importante esta edición, en razón de que hemos presenciado cómo ha ido transformándose desde su primera convocatoria en 1999; al pasar en 2013 a un formato nacional y con un llamado especial a los jóvenes del país; hasta esta edición en la cual, por primera ocasión, el concurso aumentó su alcance a una dimensión latinoamericana, acorde a nuestra visión de calidad 2023: ser referente en América como el organismo electoral con las mejores prácticas electorales.

Desde nuestra perspectiva, estos cambios en el concurso hacen de esta encomienda institucional un referente de discusión en materia político-electoral. Para esta edición se contó con una participación de 75 personas (19 mujeres y 56 hombres), procedentes algunas de ellas de ocho países americanos distintos a México (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú y Venezuela); y de nuestro país se recibieron ensayos de catorce entidades de la república (Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Quintana Roo).

Los temas de esta edición fueron los siguientes: los movimientos sociales y su influencia en las agendas políticas; de

una democracia de electores a una democracia de ciudadanía; alcances y limitaciones de la reelección en América Latina; los retos de los partidos políticos en América Latina; la calidad de la democracia y equidad de género en el espacio público. Como puede apreciarse, la convocatoria de la CEE buscó alinear el debate público con una ciudadanía democrática de 365 días.

La Comisión Estatal Electoral agradece a todas las personas participantes en el concurso. Especialmente, quisiéramos reconocer a José Said Sánchez Martínez (primer lugar), Antonio Alejo Jaime (segundo lugar), Óscar Daniel Rodríguez Fuentes (tercer lugar), Vanessa Berenice Lizárraga Juárez (mención honorífica), y Andrea María Castellón Bermúdez (mención honorífica). La calidad argumentativa y expositiva de sus escritos nos recuerda por qué el ensayo es uno de los géneros literarios en el cual han sobresalido destacadas personalidades mexicanas y latinoamericanas.

Deseo subrayar también la profesional dedicación de los integrantes del jurado calificador, así como el apoyo invaluable de sus universidades. La CEE felicita a la Dra. Claire Elizabeth Grace Wright, investigadora y catedrática de la Universidad de Monterrey, quien fungió como Presidenta del jurado; a la Dra. Flavia Freidenberg, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; y al Dr. Manuel Antonio Garretón Merino, profesor titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Chile).

Para la Comisión Estatal Electoral ahora se abre una importante etapa, porque la nueva convocatoria llega a su décimo octava edición. Para quienes colaboramos en institucio-

nes vinculadas con la ciudadanía, sabemos que los dieciocho años son simbólicos en cuanto al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones para con lo público y lo político.

En este sentido, y conscientes de nuestras obligaciones para con la democracia en México y en Nuevo León, la CEE profundizará la investigación por medio de iniciativas como el Centro de Investigación para el Desarrollo Democrático de Nuevo León, o proyectos interinstitucionales como el denominado “Desafección política en México: ciudadanía frente a la democracia representativa.” Además, desde luego, de continuar con este tipo de concursos.

Estamos seguros que con ello la Comisión Estatal Electoral aporta elementos para comprender el alcance y la calidad de nuestra democracia.

Dr. Mario Alberto Garza Castillo
Consejero Presidente
Comisión Estatal Electoral Nuevo León



MENSAJE DEL JURADO CALIFICADOR

A lo largo de sus dieciocho años de historia, el Certamen de Ensayo Político convocado por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León se ha convertido en un punto de referencia para el estudio y discusión de temas políticos de gran relevancia en México. Ahora, en su décimo séptima edición, el certamen abrió su convocatoria a todo el continente americano y así amplió su mirada hacia el horizonte político de toda la región. La respuesta obtenida fue excelente, con más de 70 trabajos recibidos para ser evaluados por parte del Jurado Calificador.

Dichos ensayos ofrecieron reflexiones tanto teóricas como empíricas sobre las seis temáticas establecidas en la convocatoria, a saber: los movimientos sociales y su influencia en las agendas políticas; el desafío: de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía; los alcances y límites de la reelección en América Latina; los retos de los partidos políticos en América Latina; la calidad de la democracia; y la equidad de género en el espacio público.

Por su parte, el Jurado Calificador tomó en cuenta varios criterios a la hora de evaluar los ensayos, incluyendo la problemática o hipótesis, la originalidad del tema, la coherencia argumentativa, la redacción y la bibliografía. Sin duda alguna, la calidad de los trabajos ensayos era muy alta y aprovechamos este espacio para felicitar a todas aquellas personas que se tomaron el tiempo para compartir su valioso trabajo en el certamen. Después de una profunda deliberación, el Jurado seleccionó a tres ganadores, así como dos menciones honoríficas que sobresalieron tanto por la temática abordada como por la profundidad del debate teórico y el análisis empírico.

El primer texto presentado en este volumen corresponde al ensayo que quedó en primer lugar en el certamen, escrito por José Said Sánchez Martínez. El ensayo ganador es un estudio de gran trascendencia politológica ya que ofrece un abordaje muy valioso acerca del funcionamiento de la política institucional en México, con una perspectiva comparada de los estados. Más concretamente, el estudio aborda la cuestión clave de la alternancia en el poder, al preguntarse si la pluralidad partidista ha afectado el ejercicio del poder, medido a través de la deuda pública de los gobiernos estatales. La hipótesis general es que la pluralidad partidista tendrá un claro impacto en el manejo de los recursos públicos, en principio al dar lugar a menores niveles de deuda. El estudio realizado ofrece un riguroso análisis estadístico con datos sobre las deudas estatales entre 2001 y 2014. Los resultados que el autor nos comparte seguramente abrirán un gran debate sobre esta importante temática que, hasta la fecha, ha sido poco explorada en México.

Seguido se presenta el ensayo escrito por Antonio Alejo Jaime y que fue galardonado con el segundo lugar. El contexto en el que se escribe dicho ensayo es la preocupante coyuntura actual en la que se ha producido un importante giro en el discurso y política hacia los migrantes (sobre todo, pero no exclusivamente los mexicanos), por parte de la nueva administración de los Estados Unidos. Concretamente, el ensayo busca identificar qué hacen y cómo inciden los activismos transnacionales en este nuevo contexto norteamericano, con hincapié en la situación de los migrantes retornados. Se analiza como estudio de caso el Centro de Educación y Formación para el Desarrollo Social (CEDES), una organización de origen mexicano. A lo largo del ensayo se revisa la forma en la que CEDES ha incidido en las instituciones mexicanas

y estadounidenses de forma simultánea, al poner énfasis en la importancia de la interculturalidad. El ensayo aborda una problemática clave de la geopolítica actual y brinda una posible solución que se basa en la cooperación entre diversas instituciones públicas y actores sociales.

A continuación se presenta el ensayo que quedó en tercer lugar en el certamen, escrito por Óscar David Rodríguez Fuentes. Este ensayo aborda un tema que, tristemente, ha golpeado la sociedad mexicana en recientes años: las desapariciones forzadas. El enfoque del estudio es tanto original como pertinente, ya que busca elucidar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de personas desaparecidas y en la agenda política del Estado. Concretamente, el autor estudia la temática en Coahuila con el objetivo de entender hasta qué punto las acciones colectivas realizadas por la sociedad civil en dicho estado han influido en la reivindicación de los derechos humanos de las víctimas e incidido en la agenda pública gubernamental. La investigación (de campo y documental) realizada en el marco del estudio es realmente amplia y tanto el debate teórico como el estudio empírico son de lectura obligatoria.

Finalmente se presentan dos ensayos que recibieron menciones honoríficas por parte de este Jurado Calificador. La primera mención honorífica fue otorgada a Vanessa Berenice Lizárraga Juárez, quien en su ensayo aborda la problemática clave de la representación de la mujer en la política. Concretamente, observa la bajísima proporción de mujeres en el cargo de presidenta municipal en México, si bien la situación varía por estado. De la misma forma señala el papel clave de las cuotas de género y la influencia de lineamientos y sentencias judiciales para aumentar la representación de la mujer.

A lo largo del escrito destaca la importancia de fomentar la equidad en todos los espacios de la vida pública. La segunda mención honorífica fue otorgada a Andrea María Castellón Bermúdez, quien en su ensayo analiza el Movimiento Social de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en Bolivia. El estudio abre un importante debate teórico y ético acerca del trabajo infantil para luego analizar la influencia del movimiento en la agenda política de dicho país, así como el impacto de la política pública en la vida de los niños y niñas trabajadores.

Es nuestra esperanza —y expectativa— que los cinco ensayos que juntos componen este volumen sean de gran interés y provecho para quienes tengan la oportunidad de leer estas páginas. Sin duda alguna los ensayos abordan temáticas diversas (instituciones, movimientos sociales, representación política) con distintos alcances geográficos (local, nacional e internacional) y con una gran variedad de aproximaciones metodológicas (estudios de caso con trabajo de campo, revisión documental y análisis estadístico). Para nosotros como Jurado Calificador fue un gusto y honor revisar todos los ensayos presentados en el marco del certamen y nos sentimos muy satisfechos con la selección final de cinco excelentes ensayos, que estimulan el pensamiento e invitan a la reflexión.

Dra. Claire Elizabeth Grace Wright

Presidenta del Jurado Calificador

Dra. Flavia Freidenberg

Integrante del Jurado Calificador

Dr. Manuel Antonio Garretón Merino

Integrante del Jurado Calificador

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



XVII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

CONVOCATORIA

La Comisión Estatal Electoral Nuevo León, con fundamento en los artículos 83, fracciones I y VI; 87; 97, fracción XXIII de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León; así como en los artículos 6, fracciones I y VI y 63, fracciones III y IV del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, conoca a la ciudadanía y a jóvenes originarios o radicados en los países del continente americano, al Décimo Séptimo Certamen de Ensayo Político.

BASES

Aspectos generales

- El certamen se desarrollará en una sola categoría.
- Las personas interesadas en participar deberán cubrir los siguientes requisitos:
 - Ser originario o contar con la residencia efectiva y comprobable en algún país del continente americano, la cual se acredite con:
 - En el caso de las personas participantes originarias de algún país del continente americano con una identificación oficial (pasaporte o documento de identidad vigente que no sea válido en el país que corresponde).
 - En el caso de las personas participantes residentes en algún país del continente americano con una identificación oficial (pasaporte o documento de identidad vigente en el país que corresponde), y una carta o documento que acredite residencia efectiva en algún país del continente americano.
- **• Otorgar a la Comisión Estatal Electoral carta manifiestando de ser la única persona titular de los derechos del ensayo, así como la cesión de los derechos del mismo (se acredita mediante la Carta Excluyente de Responsabilidad Final disponible en la página www.ceenl.mx).**
- Se asegura que la cuenta de correo electrónico que se utilice no identifique la identidad de la persona participante emplear una cuenta de correo electrónico con elseudónimo empleado. Este será el medio de comunicación con cada concursante, por lo que se debe cuidar la seguridad.
- La participación en este certamen será a través de la página www.ceenl.mx.
- Aquellos trabajos sin los requisitos señalados en la presente convocatoria serán descalificados.
- La participación en este concurso implica la cesión de derechos patrimoniales, por lo cual la Comisión Estatal Electoral tendrá la titularidad de la obra que podrá difundirse sin fines de lucro en los medios que considere convenientes, con respeto y reconocimiento de la autoría de la misma en todo momento.
- En el caso de que un trabajo sea seleccionado por el jurado calificador para su publicación, cada participante se compromete a entregar en tiempo y forma la documentación correspondiente.
- En caso de ser menor de 18 años y su trabajo sea seleccionado por el jurado calificador para su publicación, deberá contar con el permiso por escrito del padre, madre o tutor (se acredita mediante la Carta Excluyente de menores de dieciséis años disponible en la página www.ceenl.mx).
- No podrá participar en este certamen el personal de la Comisión Estatal Electoral.
- No podrán participar las personas premiadas con los tres primeros lugares de los tres últimos certámenes anteriores realizados por este organismo electoral.
- Las apuestas no previstas en la presente convocatoria serán resueltas por la Secretaría Ejecutiva.
- Si se detecta plagio o *plagiar* en cualquier de los trabajos que resulten ganadores o seleccionados para su publicación, se procederá de la forma siguiente: en caso de que no se haya entregado el premio se realizará su cancelación; por el contrario, de haberse entregado, se pedirá su devolución; en ambos casos se procederá conforme a derecho correspondiente.

Todos los formatos y documentación que se describen en el presente apartado se deberán de adjuntar con extensión JPEG, JPG o PDF al momento de su registro en la página www.ceenl.mx.

Del formato y características de los ensayos

- Los trabajos deberán sujetarse a las características del género ensayístico. El enfoque del ensayo podrá ser histórico, jurídico, sociológico o político.
- Se entenderá como plagio la inclusión de citas sin especificación de las fuentes, por lo que la inclusión de frases y párrafos ajenos deberá hacerse citando las fuentes de las cuales proviene; los trabajos en los que se detecte plagio serán excluidos.
- Las personas interesadas solo podrán participar con un ensayo y registrar por una de las siguientes temáticas:
 - Los movimientos sociales y su influencia en las agendas políticas.
 - El desafío de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía.
 - Alianzas y limitaciones de la reflexión en América Latina.
 - Los retos de los partidos políticos en América Latina.
 - Calidad de la democracia.
 - Equidad de género en el espacio público.
- El ensayo se presentará en formato electrónico como documento Word (.doc/.docx). La extensión será de 12 cuartillas como mínimo y 25 como máximo, en papel tamaño carta. Cada cuartilla deberá estar escrita a doble espacio, en tipografía Times New Roman de 12 puntos.
- El idioma español será el único admitido.
- Los trabajos deberán ser originales e inéditos, además de no haber sido ganadores en otros concursos o que se encuentren participando en otros certámenes o en obra de dictamen.
- Las personas participantes deberán entregar su ensayo conseudónimo.

De la recepción electrónica de trabajos

La recepción de los trabajos será del 3 de septiembre de 2016 al 20 de enero de 2017, hasta las 18:00 horas zona horaria de la Ciudad de México, en la página web www.ceenl.mx, a través de un sistema electrónico,

mismo que establece los pasos a seguir para el registro de las personas que deseen participar, así como la recepción de trabajos.

Para mayores informes se pondrán a disposición los siguientes teléfonos: para Canadá y Estados Unidos (011) (52) (81) 1233 1513 y 1233 1504, para el resto de América (00) (52) (81) 1233 1513 y 1233 1504 y para llamar desde el interior de la república mexicana está el 01 800 CEENLNM (23365609); también se dispone de la dirección de correo electrónico ceenl@ceenl.mx.

Del jurado calificador

El jurado calificador estará integrado por personalidades de amplio reconocimiento y sus nombres se harán públicos al momento de emitir el resultado final.

Los aspectos que serán considerados por parte del jurado calificador en la evaluación de los ensayos serán:

- Problemática o hipótesis
- Originalidad
- Coherencia argumentativa
- Redacción y estilo
- Bibliografía.

La evaluación de los trabajos será realizada por integrantes del jurado calificador y su fallo será irrevocable. El certamen podrá declararse desierto, si el jurado estima que ninguno de los trabajos presentados tiene la suficiente calidad.

De los premios a otorgar

Primer Lugar: USD \$ 2,000.00 (Dos mil dólares estadounidenses o su equivalente en peso mexicano).
Segundo Lugar: USD \$ 1,000.00 (Mil quinientos dólares estadounidenses o su equivalente en peso mexicano).
Tercer Lugar: USD \$ 1,000.00 (Mil dólares estadounidenses o su equivalente en peso mexicano).
 Se hará entrega de un reconocimiento a cada participante.

De las personas ganadoras

Las personas extranjeras que resulten ganadoras, una vez que se den a conocer los resultados, deberán realizar los trámites necesarios en el país que corresponda a fin de entregar la documentación solicitada en la presente convocatoria con la fijación de la apostilla, o en su caso, la legalización conforme a la normatividad correspondiente del país de que se trate para aquellos países que no hayan adoptado la Convención por el que se Suprime el Registro de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros. Comisión de la Haya, con excepción del pasaporte y de aquellos documentos que sean expedidos por una autoridad de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que los documentos no se encuentren en idioma español, deberán contar con la traducción respectiva, por la persona autorizada para ello conforme a la normatividad del país de que se trate.

La entrega de los premios se realizará mediante transferencia electrónica, por lo cual, las personas ganadoras proporcionarán previamente los datos correspondientes.

• En el caso de las transferencias internacionales se requieren los siguientes datos:

- Nombre del beneficiario
- No. de cuenta
- Banco beneficiario
- Letras
- Código SWIFT o ABA
- Moneda de la cuenta
- Dominio del banco

• Para el pago mediante transferencias nacionales se requieren los siguientes datos:

- Nombre del beneficiario
- Banco beneficiario
- No. de sucursal
- No. de cuenta
- No. de CLABE

Publicación de resultados y ceremonia de premiación

Los resultados se darán a conocer el 9 de abril de 2017 en la página electrónica www.ceenl.mx. La ceremonia de premiación se realizará en las instalaciones de la Comisión Estatal Electoral el 4 de julio de 2017 con la presencia del jurado calificador. En caso de que el ganador o ganadores de alguno de los primeros tres lugares del certamen sea un participante extranjero (habitante fuera de México) la ceremonia se realizará de manera remota, por lo que el ganador o los ganadores se comprometerá a conectarse vía electrónica por medio de voz y video para la fecha y hora de la premiación.

Monterrey, Nuevo León, 29 de agosto de 2016.

Rúbrica
Dr. Mario Alberto Garza Castillo
CONSEJERO PRESIDENTE

Rúbrica
Ing. Sara Lozano Alamiella
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN
ESPECIAL DE EDUCACIÓN CÍVICA

Rúbrica
Lic. Héctor García Marroquín
SECRETARIO EJECUTIVO

f t v i+ /ceenlmx

www.ceenl.mx

#EstuElección



ENSAYOS GANADORES



PRIMER LUGAR

LA PLURALIDAD PARTIDISTA Y LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO, 2001-2014

José Said Sánchez Martínez

Introducción

La mejora de las reglas electorales en México ha permitido la existencia de alternancias partidistas en el gobierno y una integración plural en el congreso. La pérdida de la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997 y la alternancia presidencial en el año 2000 fueron vistas como pruebas de que México transitaba a una democracia.

Previamente, a nivel subnacional, se experimentó el mismo fenómeno, pues desde 1989 diferentes partidos de oposición comenzaron a ganar las gubernaturas y a expandir su presencia en los congresos estatales. No solo el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han tenido la posibilidad de gobernar diversos


estados, también se encuentran el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en Chiapas (2012-2018) y, el más reciente, es un candidato independiente que ganó la gubernatura en Nuevo León (2015-2021).

Asimismo, los gobiernos divididos ya son un elemento cotidiano de la política subnacional: entre 1989 y 2015, 94% de los estados lo ha experimentado en al menos una legislatura.

A pesar de este contexto, persisten problemas que afectan de manera importante las diversas dimensiones de la democracia. En este sentido, se ha destacado que las transiciones nacionales a la democracia en América Latina no implicaron su expansión homogénea por el territorio de cada país, lo cual se refleja en la continuidad de regímenes subnacionales que difícilmente cumplen con los elementos básicos de una democracia procedimental (Beer, 2000; Gervasoni, 2011a, 2011b; Gibson, 2007; Giraudy, 2015; Solt, 2003).

Por su puesto, también hay problemáticas en cuestiones más sustantivas como la relación entre poderes, el estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la rendición de cuentas, los derechos sociales y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, entre otros (PNUD, 2004, 2008).

México es una muestra de esto. En los últimos años, el aumento de la deuda pública por parte de los gobiernos estatales ha generado preocupación. A finales del año 2016, diversos gobernadores salientes dejaron sus cargos en medio de acusaciones de corrupción y heredaron a sus estados altos niveles de deuda pública. De persistir esta tendencia, es posible que los gobiernos futuros se vean obligados a re-



cortar el gasto destinado a los servicios públicos para pagar tanto la deuda como sus intereses.

De lo anterior, se deriva y se justifica el cuestionamiento al ejercicio del poder a nivel subnacional; en este sentido, se ha argumentado que los gobernadores tienen un poder formidable frente al presidente y en relación a los contrapesos institucionales de sus estados (Gutiérrez, 2013; Hernández, 2008; Langston, 2010; Sleman, 2014; Zuckerman, 2004, 2013). Paradójicamente, como expresa Elizondo:

La democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el Congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos (2012: 153).

El sistema de pesos y contrapesos establece que las solicitudes de deuda del gobierno deben ser aprobadas por los congresos; sin embargo, parece que el control en manos del poder legislativo no se está ejerciendo. Lo anterior no sería extraño si en todos los estados existieran gobiernos unificados, pero no es el caso. Es difícil que un solo partido en el congreso pueda contar con los votos necesarios para aprobar las iniciativas del Ejecutivo. Por otro lado, también se podría esperar un comportamiento distinto entre los gobernadores en función del partido político al que pertenecen, pero ¿esto es así?, ¿los gobernadores del PRI, PAN o PRD muestran conductas diferentes?


A pesar de la importancia que ha adquirido el tema de la deuda subnacional, la mayor parte del debate se ha realizado desde la ciencia económica, por lo tanto, casi siempre se ignoran las variables partidistas en los análisis. En conse-

cuencia, se desconoce si tales variables tienen una relación con el fenómeno.

En términos generales, la pregunta que aborda este ensayo es si la pluralidad partidista ha implicado un ejercicio distinto del poder; en términos específicos, si ha implicado un manejo responsable de las finanzas públicas: ¿es diferente el nivel de deuda entre gobiernos divididos y unificados?, ¿el número efectivo de partidos se asocia con ciertos niveles de deuda?, ¿hay diferencias entre estados gobernados por el mismo partido del presidente y los gobernados por la oposición?, ¿se observan niveles distintos entre los estados en función del partido político en el gobierno?

Detrás de estas preguntas está una cuestión teórica de mayor relevancia: ¿qué efecto se puede esperar de la pluralidad partidista sobre el ejercicio del poder? La llegada de un partido distinto al gobierno implicaría ciertos cambios en la forma de gobernar. Además, se supondría que un congreso plural también actuaría de manera distinta frente a uno dominado solo por el partido del gobernador. También se espera que los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestren una conducta contraria que aquellos de la oposición. Pero, ¿qué nos indica la evidencia empírica?

El presente ensayo busca ofrecer respuestas a estas preguntas. La hipótesis general que establecemos es que la pluralidad partidista sí tiene repercusiones en el ejercicio del poder, específicamente en el manejo de los recursos públicos. En términos particulares, las hipótesis son las siguientes:

- 1) A medida que el partido del gobernador tiene menos escaños en el congreso, el nivel de la deuda será menor (H1).
- 

- 2) A mayor número efectivo de partidos menor deuda (H2).
- 3) Los gobiernos divididos presentarán menos deuda que los gobiernos unificados (H3).
- 4) Los estados gobernados por el mismo partido del presidente mostrarán menor deuda que aquellos gobernados por la oposición (H4).
- 5) El nivel de deuda será diferente en función del partido político en el gobierno estatal (H5).

El ensayo se divide de la siguiente manera. En la primera sección se describe cómo se ha comportado la deuda estatal entre 2001 y 2014. En la segunda sección se da paso a la teoría que utilizamos para explicar, por medio de las variables partidistas, este fenómeno. En la tercera sección mostramos los resultados del análisis y cerramos con un apartado de reflexiones y conclusiones tentativas.

1. La deuda subnacional en México

Como sucede a nivel federal, el sistema de pesos y contrapesos otorga a los congresos locales la facultad para autorizar la contratación de deuda solicitada por el poder ejecutivo.¹ En esta circunstancia es preciso resaltar que la participación del congreso es indispensable para este proceso y, como veremos a continuación, parece ser que el control del que dispone no se está ejerciendo como es debido, ya que los niveles de deuda han aumentado de manera significativa.


1. Excluimos de este análisis a la Ciudad de México porque no es la Asamblea Legislativa quien aprueba la deuda, sino el Congreso de la Unión (art. 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Por lo tanto, solo nos enfocamos en los 31 estados. El artículo 117, fracción VIII, establece los aspectos generales en el tema de la contratación de la deuda por parte de los estados y municipios.

Comparativamente, la deuda subnacional de México es menor a la de países como Argentina y Brasil. En 1997, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), la deuda mexicana fue de 2%, mientras que en Argentina y Brasil fue de 6 y 20%, respectivamente (Montemayor, 2003). Para 2009, en el mismo orden, los niveles fueron de 2.5, 9 y 13%. En 2015, en México llegó a 3.1% (CEFP, 2016). Cuando se mide la deuda en relación a los ingresos subnacionales, en 2003 los niveles de Argentina y Brasil fueron mayores a 150%.

Sin embargo, ambos países han mostrado una reducción: en 2013 Argentina llegó a 40%, mientras que en Brasil se ubicó alrededor de 100%. En contraste, en el mismo periodo, la deuda en México aumentó del 20 al 40% (CEPAL, 2016). Solo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

Se han utilizado diversos indicadores para medir la deuda en México. Dos de ellos consideran su proporción con respecto al PIB estatal y a las participaciones. Medir la deuda en proporción a las aportaciones federales resulta interesante, ya que estas se pueden utilizar como garantía de pago. Es preciso recordar que los estados dependen de manera importante de las transferencias federales (*aportaciones y participaciones*): alrededor de 85% de sus ingresos provienen de ellas.

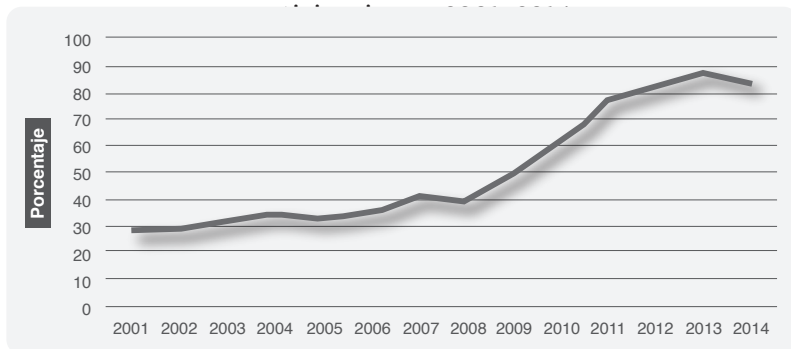
De manera general, las aportaciones son recursos etiquetados desde la federación, es decir, ya tienen un destino específico y no puede ser modificado. Y las participaciones son recursos soberanos de los estados, por lo tanto, es el gobierno estatal quien decide cómo distribuirlos. Incluso se pueden utilizar para el pago de las obligaciones financieras, previa autorización del congreso local (art. 9, Ley de Coordinación Fiscal).



Entre 2001 y 2014, las participaciones representaron, en promedio, 33% de los ingresos estatales. Por su puesto, el porcentaje varía entre los estados. Por ejemplo, para el mismo periodo, las participaciones representaron, en promedio, 23.7% de los ingresos de Guerrero, mientras que en Tabasco llegaron a 49.5%.

Por lo anterior, decidimos medir la deuda estatal como porcentaje de las participaciones que recibe cada estado. Los datos provienen de los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).² En la gráfica 1 observamos el porcentaje promedio que representa la deuda de los estados respecto a sus participaciones. Se puede apreciar claramente el aumento a lo largo del tiempo: mientras que en 2001 representó 27.6%, para 2014 llegó a 83.8%. Se distingue que entre 2001 y 2006 el crecimiento fue moderado, pero a partir de 2008 los niveles aumentaron con mayor magnitud.

Gráfica 1. Deuda estatal promedio como porcentaje de las



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

2. La base de datos “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones” se encuentra disponible en: http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015

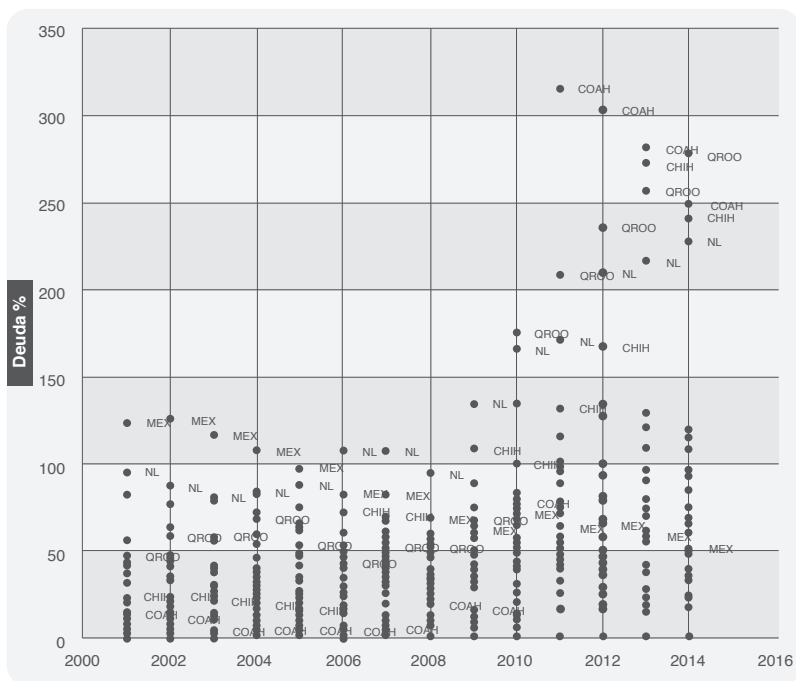
Sin embargo, tales promedios ocultan el comportamiento de la deuda entre los estados y dentro de ellos a lo largo del tiempo. El promedio para las 434 observaciones³ que abarca el periodo de estudio es de 50.3%, con un mínimo de 0 y un máximo de 315.8%. En la gráfica 2 se observan los porcentajes de deuda por estado por año. Sin duda, destacan los niveles por arriba de 100%.

Al hacer un análisis —ignorando la estructura de panel de nuestra base de datos— se pueden identificar los *outliers* (valores extremos en la variable dependiente). De las 434 observaciones con las que contamos, se identifican 17 *outliers* con un nivel de deuda igual o mayor a 166%. Tales valores se concentran en los estados de Coahuila (años 2011-2014), Chihuahua (2012-2014), Nuevo León (2010-2014) y Quintana Roo (2010-2014). Aunque los máximos niveles de deuda se han acumulado en estos casos, es importante decir que en algunos de ellos la deuda fue menor al promedio de 50.3 %.

Por ejemplo, en Coahuila fue menor a 19% durante diez años y en Chihuahua fue menor a 24% en cinco años. Sin embargo, se observa que, al inicio del periodo, el Estado de México y Nuevo León encabezaron los máximos porcentajes; es decir, en el primer caso se observa una reducción a lo largo del tiempo, en contraste, en Nuevo León solo se redujo algunos años y volvió a aumentar de manera importante.

3. Los 31 estados multiplicados por los 14 años del periodo de análisis equivalen a las 434 observaciones.

Gráfica 2. Deuda estatal como porcentaje de las participaciones: 2001-2014⁴

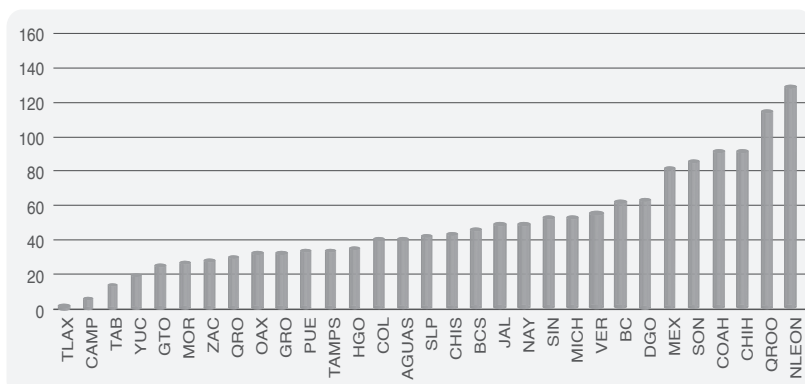


Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

Por último, en la gráfica 3 observamos el nivel de deuda promedio por estado; en los extremos está Tlaxcala con un promedio de 1.5% y Nuevo León con 133.9%. El comportamiento tan diferente de la deuda en términos espaciales y temporales conlleva la necesidad de buscar potenciales explicaciones. En la siguiente sección exponemos la teoría en la que nos basamos y describimos algunos resultados de las investigaciones previas.

4. Por cuestiones de claridad, solo etiquetamos el nombre en algunos casos.

Gráfica 3. Promedio de deuda estatal como porcentaje de las participaciones, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

2. Los efectos esperados de las variables partidistas

Las investigaciones sobre las finanzas públicas subnacionales han estudiado temas como las enmiendas al presupuesto, el gasto público, las transferencias federales, la dependencia financiera y la deuda pública (Carpizo, 2012; Flamand, 2006; Gámez e Ibarra, 2009; Ibarra, 2013; Kinto, 2014; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Sleman, 2014; Tépatch, 2012, 2015; Velázquez, 2006).

Como se indicó en la primera sección, los niveles de deuda han aumentado de manera importante en los últimos años. Los análisis han concluido que aspectos como la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de

interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican el aumento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépatch, 2012, 2015).

Sin embargo, ¿qué establece la teoría respecto a los efectos de las variables partidistas? En relación al apoyo que tiene el poder ejecutivo en el congreso, el modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite generar una acción coordinada y homogénea entre ambos poderes (Sundquist, 1988).

Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que exista un alto grado de disciplina (Sundquist, 1988).⁵ Bajo tales condiciones, el presidente será quien determine las acciones del congreso y logre obtener apoyo para sus políticas.

Pero cuando cada rama se encuentra en manos de partidos políticos diferentes, se espera una división de propósitos, principalmente porque las preferencias partidistas dominan su conducta (Kernell, 1991). Lo anterior se deriva de las características intrínsecas del sistema presidencial, es decir, de la elección separada de sus titulares y del periodo fijo en sus cargos, pero en especial de la legitimidad democrática dual (Linz, 1998).

Esta es una consecuencia de la elección popular de ambos poderes, lo cual provoca que, bajo gobiernos divididos, cada uno se proclame como el verdadero represen-

5. En los estados de México se ha comprobado que existen altos niveles de disciplina partidista y que el gobernador es considerado como el líder del partido (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

tante de la voluntad popular. También se ha argumentado que bajo un sistema multipartidista hay más probabilidades de que se generen conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo (Mainwaring, 1995).

Aunque tales conflictos pueden generar parálisis, semejante división de propósitos también puede llevar a la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). Esto se explica porque hay razones de tipo electoral que llevan a actuar de manera diferente a cada rama. Así, el partido en el gobierno tiene como objetivo mantenerse en el cargo por un periodo más, mientras que los partidos de oposición en el congreso buscan, además de aumentar su número de escaños, ganar la gubernatura. Para concretar estos objetivos, cada partido buscará incidir en las políticas públicas con la finalidad de obtener un voto favorable en las elecciones siguientes. Una forma específica es influir en el presupuesto de egresos (Kiewiet y McCubbins, 1985).⁶

Por otro lado, se ha comprobado que cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría de escaños, el congreso adquiere autonomía, independencia y actúa como contrapeso frente al poder ejecutivo (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). En el tema de la deuda, Montemayor (2003) mostró que cuando el gobernador tuvo la mayoría en el congreso, el nivel de deuda se incrementó en comparación con escenarios en donde la mayoría relativa estuvo en manos de la oposición (gobierno dividido). Sin embargo, Carpizo (2012) encontró

6. A pesar de que los legisladores mexicanos no son buscadores de la reelección inmediata debido a su prohibición (al menos hasta la reforma de 2014), sí son buscadores de la reelección para su partido político (Benítez-Iturbe, 2008).

un resultado en cierta medida distinto: que los *gobiernos divididos* en los que el partido del gobernador tiene la mayoría muestran más deuda que los *gobiernos unificados*.

En este ensayo argumentamos que cuando el gobernador no tiene la mayoría absoluta o cuando el congreso se compone de manera plural, este va a actuar modificando o rechazando las iniciativas de deuda del gobernador, lo que al final se reflejará en menores niveles de deuda. Hay diversas variables para representar esta afirmación. En el caso del estatus del gobierno⁷ se pueden utilizar variables cuantitativas y cualitativas: un ejemplo de las primeras es el porcentaje de escaños que tiene el partido del gobernador o el número efectivo de partidos, específicamente los índices de Molinar (1991) y de Laakso y Taagepera (1979), y aunque ninguno distingue cuál es el partido del gobernador, plantean que a medida que aumenta el número de efectivos de partidos, habrá más dificultades para aprobar sus iniciativas.

En el segundo caso está la distinción entre gobiernos unificados y gobiernos divididos. Se entiende por gobierno dividido el escenario en el que el partido del gobernador no cuenta con 50% más uno de los escaños en el congreso (Lujambio, 1996). Utilizamos tales variables para poner a prueba las siguientes hipótesis: H1, a menor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menores niveles de deuda; H2, a medida que aumenta el número efectivo de partidos el nivel de deuda será menor; e H3, los estados con gobierno dividido mostrarán menores niveles de deuda que aquellos con gobierno unificado.

7. El concepto de estatus de gobierno hace referencia al tipo de apoyo partidista que tiene el Ejecutivo en el congreso, es decir, si tiene la mayoría o no (Cheibub, 2007).

Otra variable de interés es la configuración partidista vertical, es decir, la composición partidista entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, hay *gobierno dividido vertical* cuando el partido del gobernador es diferente al del presidente. En el escenario opuesto, el *gobierno unificado vertical* existe cuando el gobernador pertenece al mismo partido del presidente.

El argumento teórico establece que el presidente o los líderes partidistas nacionales tienen los recursos necesarios para influir en los funcionarios de los niveles inferiores de gobierno, en este caso, de los gobernadores. Por su parte, los funcionarios estatales tienen incentivos para cooperar con la línea establecida *desde arriba*, ya que su futuro político depende no solo de las decisiones del partido, sino también del futuro electoral de sus colegas a nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002). Además, lo anterior se refuerza cuando los partidos políticos son altamente centralizados en sus decisiones (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001).

Una parte de las investigaciones ha mostrado evidencia al respecto. Por ejemplo, Rodden y Wibbels (2002) demostraron que a medida que más unidades subnacionales son gobernadas por el mismo partido del ejecutivo nacional, los niveles de superávit aumentan y la inflación disminuye.

En el caso de las provincias argentinas, Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) indican que en contextos de gobiernos divididos verticales (GDV) el nivel de gasto fue mayor que con gobiernos unificados verticales (GUV). Para el caso mexicano,

Flamand (2006) destaca que los estados con GUV han recibido menos transferencias federales que aquellos con GDV.⁸

Incluso se han detectado efectos a nivel municipal: cuando el partido del presidente controla los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), los municipios presentan menores niveles de gasto que aquellos gobernados por un partido de oposición (Benton y Smith, 2013).

Derivado de lo anterior, esperamos que el presidente presione a los estados gobernados por su partido (GUV) para evitar el aumento de los niveles de deuda, ya que ello podría tener un efecto negativo en la economía nacional y, por lo tanto, un costo electoral futuro. En contraparte, debido a que el presidente no puede ejercer la misma presión en los estados gobernados por la oposición (GDV), estos tendrán mayores niveles de deuda. La hipótesis es: H4, los estados con gobierno dividido vertical tendrán más deuda que aquellos con gobierno unificado vertical.

Acorde con esta última hipótesis, una serie de estudios considera que los partidos políticos muestran diferencias entre sí una vez que están en el gobierno, lo cual se explica por la composición social de sus simpatizantes y por su ideología. En este sentido, un partido apoyado por las clases medias prefiere distribuir bienes públicos, mientras que uno apoyado por las clases populares buscará distribuir bienes de forma particularista (Benítez-Iturbe, 2008).

8. En otros temas, los estados gobernados por un partido distinto al del presidente han enviado más iniciativas legislativas a la Cámara de Diputados que aquellos del mismo partido (Flamand, 2008).

A nivel estatal, se ha demostrado que los gobiernos panistas han implementado políticas de distribución de recursos menos discrecionales que los gobiernos priistas y perredistas (Benítez-Iturbe, 2008). Asimismo, se ha argumentado que los partidos de izquierda tienen preferencia por políticas fiscales expansionistas, toleran los déficits y favorecen instrumentos de deuda menos rentables. En cambio, los gobiernos de derecha prefieren presupuestos balanceados (lo que implicaría menores niveles de déficits y de deuda) y priorizan instrumentos de deuda más rentables (Alesina y Rosenthal, 1995).

Lo anterior fue comprobado a nivel municipal por Benton y Smith (2014), al destacar que la deuda en los municipios gobernados por el PAN es menor que en aquellos pertenecientes al PRI. De acuerdo esto, la hipótesis es: H5, los niveles de deuda son diferentes en función del partido en el gobierno.

En la siguiente sección ponemos a prueba estas hipótesis por medio de análisis bivariados para determinar si la pluralidad partidista ha implicado un manejo distinto de la deuda pública.

Antes de continuar, en la tabla 1 se expone la estadística descriptiva de las variables partidistas que utilizamos. En términos generales, se puede observar que la pluralidad es un elemento característico de la política subnacional y, en este sentido, el porcentaje promedio de escaños del partido de los gobernadores es de 47.8%. Por otro lado, tanto el índice de Molinar como el de Laakso y Taagepera indican la existencia de sistemas con dos y tres partidos, respectivamente.

En relación al estatus del gobierno, se observa que 48% (210) de los estados contó con gobiernos divididos, mientras que 52% (224) tuvo gobiernos unificados. En relación

a la configuración partidista vertical, 32% (141) de los estados fue gobernado por el mismo partido del presidente (GUV) y 68% (293) por un partido de oposición (GDV).

Por último, en lo que respecta a la etiqueta del partido en el gobierno estatal, en 59% de los estados ha gobernado el PRI; en 22%, el PAN; en 13%, el PRD y en 6% una alianza PAN-PRD.⁹

Tabla 1. Estadística descriptiva de las variables partidistas: 2001-2014

Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Porcentaje de escaños del partido en el gobierno	434	47.8	12.7	15	76
Número efectivo de partidos (Molinar)	434	1.9	0.7	1.1	5.7
Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera)	434	2.8	0.7	1.7	6.3
Estatus del gobierno	434	0.5	0.5	0	1
Gobierno dividido	210 (48%)				
Gobierno unificado	224 (52%)				
Configuración partidista vertical	434	0.7	0.5	0	1
Gobierno unificado vertical	141 (32%)				
Gobierno dividido vertical	293 (68%)				
Partido en el gobierno estatal	434	0.2	0.4	0	1
PRI	254 (59%)				
PAN	94 (22%)				
PRD	57 (13%)				
PAN-PRD	29 (6%)				

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y los congresos estatales

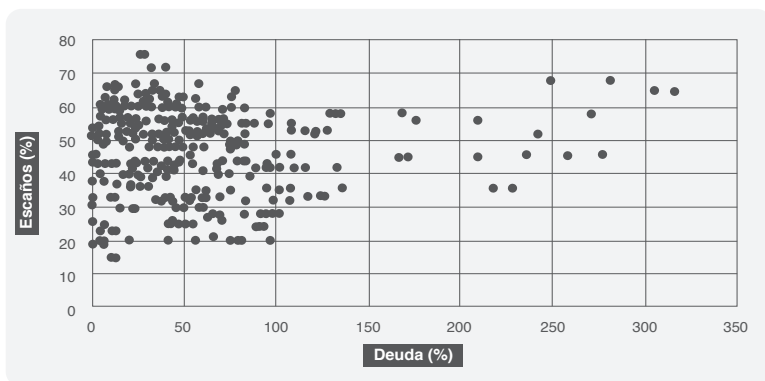
9. Es preciso hacer una breve aclaración metodológica al respecto. Las alianzas PAN-PRD se refieren a los casos en los que una alianza electoral entre estos partidos ganó las elecciones a la gubernatura. No se trata de coaliciones de gobierno sino de coaliciones electorales.

Contextos partidistas y el nivel de deuda pública: 2001-2014

Como se ha indicado, una de las variables que determina el tipo de relación entre el poder ejecutivo y el legislativo es la pluralidad partidista en el congreso. Sin embargo, al analizar los datos se observa que ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una asociación con el nivel de deuda. Esto se muestra en las gráficas 4 y 5.

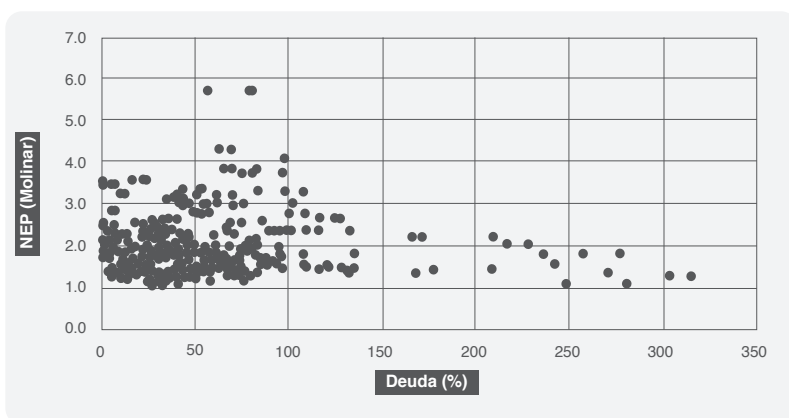
Además, el coeficiente de correlación de la deuda con cada variable es cercano a cero: de -0.0092 en el caso del porcentaje de escaños; 0.0156 con el índice de Molinar y de 0.0959 con el índice de Laakso y Taagepera. En consecuencia, no hay elementos para sostener las hipótesis 1 y 2. Los gobernadores no enfrentan dificultades para contratar más deuda a pesar de que el porcentaje de escaños de su partido disminuya o de que haya más partidos en el congreso.

Gráfica 4. Puntos de dispersión: porcentaje de escaños y deuda



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

Gráfica 5. Puntos de dispersión: número efectivo de partidos (Molinar) y deuda



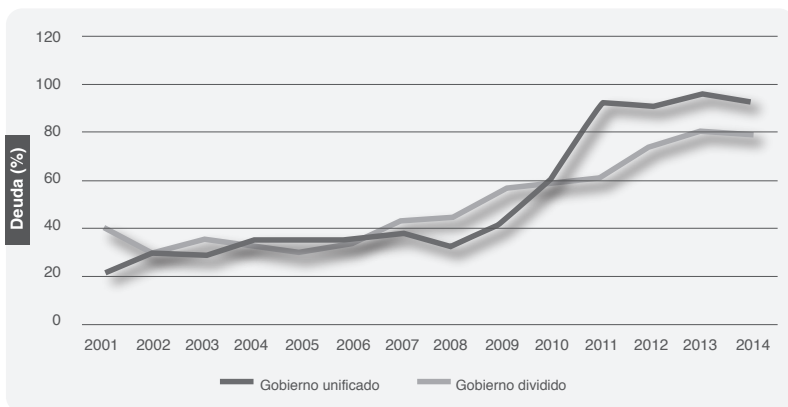
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

Pero, ¿qué es lo que sucede cuando utilizamos la variable *estatus del gobierno*? Es decir, ¿hay diferencias en los niveles de deuda entre los gobiernos divididos (GD) y los unificados (GU)? En la gráfica 6 podemos observar ciertos comportamientos interesantes. En primer lugar, se observa una tendencia creciente de la deuda con ambos escenarios partidistas.

En segundo lugar, se pueden identificar tres periodos: el primero va de 2002 a 2006, donde son mínimas las diferencias de deuda entre GU y GD; el segundo va de 2007 a 2009, donde no solo las diferencias comienzan a aumentar, sino que también los GD tienen más deuda que los GU, algo que es contrario a lo esperado teóricamente y, por último, se encuentra el periodo de 2011 a 2014, en el cual el comportamiento se invierte y los GU están más endeudados que los GD, en concordancia con la teoría.

No obstante, ¿las diferencias para el periodo 2001–2014 son estadísticamente significativas? A partir de las 434 observaciones, el promedio de deuda de los GU es de 48.2% y el de los GD es de 52.5%. El resultado de la prueba t para comparar las medias de los dos grupos indica que la diferencia no es estadísticamente significativa. Por lo tanto, no podemos sostener la hipótesis 3.¹⁰ Lo anterior implica que los gobernadores no están enfrentando dificultades para aprobar sus iniciativas de deuda cuando su partido no tiene la mayoría absoluta en el congreso. Otra interpretación de esta conducta es que la oposición no está ejerciendo la función de control que le corresponde al poder legislativo.

Gráfica 6. Deuda pública de gobiernos unificados y divididos: 2001–2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

10. Los resultados se pueden consultar en la tabla A del Anexo.

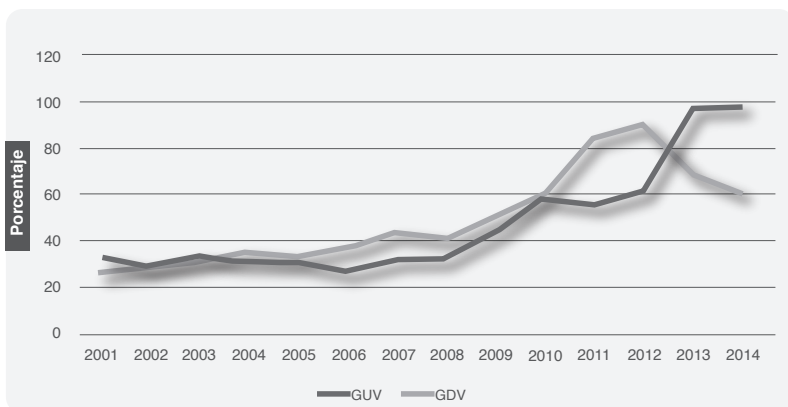
Como se comentó, desde 1989 los estados comenzaron a ser gobernados por partidos diferentes a los del presidente. Para el periodo que nos ocupa, 32% de ellos fue gobernado por el mismo partido (GUV) y 68% lo fue por un partido de la oposición (GUV). En promedio, los GUV muestran mayor deuda que los GDV: 54.4 y 48.3%, respectivamente.

Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 7, durante la mayor parte del tiempo los estados con GUV mostraron menores niveles que los GDV, lo que concuerda con la teoría. A partir de 2013 el comportamiento se invierte y son los GUV quienes muestran mayores niveles de deuda, conducta que se desvía del argumento teórico.

De nuevo los resultados de la prueba t indican que las diferencias entre ambos grupos no son estadísticamente significativas, por lo tanto, rechazamos la hipótesis 4,¹¹ es decir, que sean o no gobernados por el mismo partido del presidente, los estados continúan aumentando sus niveles de deuda. Es posible que el presidente no tenga la voluntad o la capacidad para hacer que los estados gobernados por su partido disminuyan o controlen su nivel de deuda.

11. Los resultados se muestran en la tabla B del Anexo.

Gráfica 7. Deuda pública de los gobiernos unificados y divididos verticales: 2001-2014



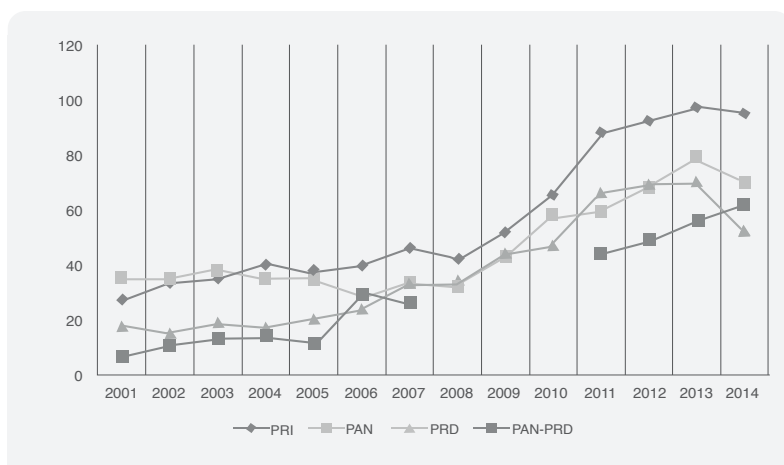
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

La siguiente variable a examinar es la etiqueta del partido en el gobierno. Por cuestiones de claridad solo nos concentramos en cuatro grupos: los estados gobernados por el PAN; por el PRI; por el PRD y por una coalición entre el PAN y el PRD. Durante el periodo de estudio, 59% de los estados fue gobernado por el PRI,¹² 22% por el PAN, 13% por el PRD y 7% por una coalición PAN-PRD. ¿Cuáles son los patrones de deuda de estos gobiernos? En promedio, el nivel de deuda de los gobiernos priistas es de 57.6%; el de los gobiernos panistas es de 43.8%; el de los perredistas es de 38% y aquellos con la coalición PAN-PRD, 31.7%. Como se observa en la gráfica 8, en todos los casos la deuda se ha incrementado.

12. Ya que el PVEM ganó la gubernatura de Chiapas en alianza con el PRI, lo incluimos dentro del grupo de este partido.

Por medio de un análisis de varianza (ANOVA) se determinó si las diferencias son estadísticamente significativas. Los resultados de la prueba de Bonferroni señalan que las diferencias entre los estados del PRI y el PRD, y entre los estados del PRI y el PAN-PRD, son estadísticamente significativas. En otras palabras, los gobiernos estatales priístas muestran mayores niveles de deuda que aquellos gobernados por los partidos políticos señalados.¹³ Las diferencias entre el PRI y el PAN no son estadísticamente significativas. Sin embargo, no hay que perder de vista que a lo largo del periodo los partidos han hecho que la deuda aumente cada año. En promedio, no se observa que alguno de ellos la mantenga controlada o que la disminuya.

Gráfica 8. Deuda pública y etiqueta del partido en el gobierno: 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

13. Significativo al nivel 0.05. Los resultados se muestran en la tabla C del Anexo.


Conclusiones

El aumento de la deuda en los últimos años ha generado preocupación entre la opinión pública y en las investigaciones académicas. Los estudios han señalado que el fenómeno se debe a diversos factores: al aumento del déficit presupuestal, la dependencia de las transferencias federales, el poco esfuerzo de los estados por aumentar su recaudación fiscal, la disminución de las tasas de interés, entre otros. Pero, ¿qué sucede con las variables partidistas?

En lo que respecta al estatus del gobierno, teóricamente se esperaría que a medida que el partido del gobernador disminuye su presencia en el Congreso, habrá menor facilidad para que sus solicitudes de deuda sean aprobadas. Sin embargo, las variables que utilizamos no apoyan esta idea básica. Ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una correlación con los porcentajes de deuda.

Asimismo, no encontramos una diferencia significativa entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados, lo cual resulta interesante porque el gobernador necesita la aprobación del congreso para contratar empréstitos; entonces, la evidencia sugiere que los gobernadores no han encontrado problemas cuando no tienen la mayoría absoluta en sus congresos. Los resultados no permitieron sostener las hipótesis H1, H2 y H3.

En relación a la configuración partidista vertical, los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestran menores niveles de deuda que aquellos de la



oposición. Sin embargo, las diferencias no son estadísticamente significativas. En consecuencia, se rechazó la hipótesis H4. Sin restar importancia a esto, es preciso indagar por qué el presidente ha permitido que los estados gobernados por su partido aumenten la deuda, especialmente porque semejante comportamiento puede implicar un costo electoral futuro.

Se encontraron diferencias significativas en función de la etiqueta del partido en el gobierno, pero solo en algunos casos. En general, los resultados indican que los estados gobernados por el PRI contratan más deuda que aquellos en manos del PRD y de las alianzas PAN-PRD. Aunque el PRI presenta más deuda que el PAN, las diferencias no son estadísticamente significativas. Esto precisa más atención porque, en términos teóricos, se esperaría que un partido identificado con la derecha tuviera una menor propensión por contratar deuda. Además, en promedio, todos los partidos han aumentado la deuda año con año. Ninguno de ellos muestra una reducción o control de ella de manera constante.

En suma, la evidencia pone en duda nuestras hipótesis. La pregunta general que abordó este ensayo fue: ¿qué se puede esperar de la pluralidad partidista en relación al ejercicio del poder? Los datos indican que no mucho. La forma en que se ejerce el poder en relación al manejo de la deuda no muestra cambios importantes. Diversos partidos políticos han estado al mando de los gobiernos estatales, pero no se comportan de manera diferente. Los congresos se integran con diversos partidos, pero no muestran un control efectivo de la deuda. Los estados gobernados por el mismo partido del presidente no se distinguen de aquellos en manos de la oposición.

Lo que este ensayo destaca es que, en el periodo de estudio, la pluralización partidista no ha mostrado un efecto contundente en el ejercicio del poder, específicamente, en el manejo de la deuda pública. Nuestra conclusión no es absoluta, ya que posiblemente haya diferencias en otros temas. Sin embargo, podemos advertir que la clase política gobernante se está comportando de manera homogénea.

Sin diferencias en el ejercicio del poder y en la administración del gobierno, ¿qué referencias tienen los ciudadanos para distinguir entre las fuerzas partidistas?, ¿qué alternativas hay cuando las opciones se comportan igual? Lo anterior puede afectar de manera negativa la calidad de las democracias subnacionales, ya que el pago de la deuda pone en riesgo la oferta de servicios públicos elementales y el funcionamiento del mismo gobierno. Con gobiernos endeudados, las democracias enfrentarán importantes retos en los próximos años. Ya los estamos enfrentando.

Anexo

Tabla A. Resultados de la prueba t para medias
entre dos grupos:
gobiernos unificados y gobiernos divididos

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95 % Conf. Interval]	
G unificado	224	48.20714	3.362057	50.31867	41.58167	54.83261
G dividido	210	52.49238	3.245166	47.02692	46.09493	58.88983
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		-4.285238	4.68296		-13.48946	4.918983

Tabla B. Resultados de la prueba t para medias
entre dos grupos:
gobiernos unificados verticales
y gobiernos divididos verticales

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95 % Conf. Interval]	
GUV	141	54.37872	4.792038	56.9023	44.90461	63.85284
GDV	293	48.30853	2.585712	44.26027	43.21954	53.39753
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		6.070191	4.993323		-3.744039	15.88442

Tabla C. Resultados del análisis de varianza
(ANOVA) y prueba de Bonferroni

Source	SS	Df	MS	F	Prob > F
Between groups	36452.9907	3	12150.9969	5.27	0.0014
Within groups	992376.244	430	2307.85173		
Total	1028829.23	433	2376.04904		

Bibliografía

- Alesina, A., y Rosenthal H. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. México: Cámara de Diputados.
- (2012) *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. México: Cámara de Diputados.
- Beer, C. (2000). Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States (tesis doctoral inédita). The University of New Mexico: Estados Unidos.
- (2001). “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, *Comparative Politics*, 33 (4), pp. 421-440.
- Benitez-Iturbe M. (2008). The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico (tesis doctoral inédita). University of California: Estados Unidos.
- Benton, A., y Smith H. (2013). “Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matters for Subnational Fiscal Discipline”. *Documentos de Trabajo*, (252), CIDE.
- (2014). “A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence from Municipal Mexico”. *Documentos de Trabajo*, (264), CIDE.
- Carpizo, C. (2012). “Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010”. Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades Federativas*. México: Cámara de Diputados.
- Cheibub, J. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. USA: Cambridge University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Chile: Naciones Unidas.
- Dillinger, W., y Webb S. (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Elizondo, C. (2012). *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. México: Debate.
- Flamand, L. (2006). “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”. *Política y gobierno*, 13 (2), pp. 315-359.
- (2008). “The New Role of Subnational Government in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico”, en G. O’ Donnell, J. Tulchin y A. Varas (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 79-118). USA: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gámez, C., e Ibarra-Yúnez A. (2009). “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, 18 (1), pp. 39-65.
- Garman, C., Haggard, S., y Willis E. (2001). “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, 53 (2), pp. 205-236.
- Gervasoni, C. (2011a). “Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales”. *Journal of Democracy en Español*, 3, 75-93.

- (2011b). A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina (tesis doctoral inédita). Notre Dame University: Estados Unidos.
- Gibson, E. (2007). “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, *Desarrollo Económico*, 47 (186), 163-191.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. USA: Oxford University Press.
- Guerra, A. (2011). Electoral Competition and Democratic Governance: Sub-national Legislative Performance in Mexico (tesis doctoral inédita). Georgetown University: Estados Unidos.
- Gutiérrez, P. (2013). El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional (tesis doctoral inédita). FLACSO: México.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Ibarra, J. (2013). “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, 22 (1), 3-44.
- Jones, M., Sanguinetti, P., y Tommasi M. (2000). “Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces”, *Journal of Development Economics*, 61 (2), 305-333.
- Kernell, S. (1991). “Facing an Opposition Congress: The President’s Strategic Circumstance”, en G. Cox y S. Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 87-112). USA: Westview Press.
- Kiewiet, R., y McCubbins M. (1985). “Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress”, *Legislative Studies Quarterly*, 10 (2), pp. 181-201.

- Kinto, M. (2014). “¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria”. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. México: Cámara de Diputados.
- Laakso, M., y Taagepera R. (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27.
- Langston, J. (2010). “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2), pp. 235-258.
- Linz, J. (1998). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?”, en J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (pp. 25-143). España: Alianza.
- Lujambio, A. (1996). “Estudio introductorio” en A. Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana* (pp. 9-31), México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mainwaring, S. (1995). “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Estudios Políticos*, (88), 115-144.
- Mainwaring, S., y Shugart M. (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. en S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 255-291). Argentina, Paidós.
- Molinar, J. (1991). “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, *The American Political Science Review*, 85 (4), 1383-1391.
- Montemayor, O. (2003). “Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999”, *Ensayos*, 22 (1), 35-88.

- Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina: Aguilar.
- (2008). *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Perú: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodden, J., y Wibbels E. (2002). “Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems”, *World Politics*, 54 (4), 494-531.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”. Recuperado de: http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015
- Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo (tesis doctoral inédita)*. FLACSO: México.
- Solt, F. (2003). *Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States (tesis doctoral inédita)*. University of North Carolina: Estados Unidos.
- (2014) “Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, *Latin American Research Review*, 39 (1), 155-167.
- Sundquist, J. (1988). “Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States”, *Political Science Quarterly*, 103 (4), 613-635.
- Tépach, R. (2012), “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo

mexicano”. Subdirección de Análisis Económico. México: Cámara de Diputados.

--- (2015) “El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”, Subdirección de Análisis Económico. México: Cámara de Diputados.

Velázquez, C. (2006). “Determinantes del gasto estatal en México”, *Gestión y Política Pública*, 15 (1), 83-108.

Zuckermann, L. (2004). “Los nuevos virreyes”, 28 de abril, *Proceso*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=233027>

--- (2013) “Los señores feudales van a querer garantías”, *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14391>.



SEGUNDO LUGAR

ACTIVISMOS BINACIONALES EN NORTEAMÉRICA: RETORNADOS AL MÉXICO DEL SIGLO XXI

Antonio Alejo Jaime

Introducción

Los humanos no somos de piedra ni las culturas son jaulas donde las personas son “monolitos inamovibles” (Aime, 2016: 81), esta afirmación complementa lo que señala Butler, que “el contexto no es exterior a la problemática: condiciona la forma que esta adoptará” (Butler, 2012: 17).

Y la problemática actual en torno al creciente dinamismo de movilidad humana en Norteamérica se ha profundizado debido a que la política global ha endurecido el control de fronteras, lo cual ha provocado un mayor ambiente antiin-

migrante en los países desarrollados¹ y antimexicano en Estados Unidos.²

Esta circunstancia muestra, por un lado, que los mexicanos cada vez migran menos hacia Estados Unidos (González Barrera, 2015) y, por otro, está el incremento de retornados de Estados Unidos hacia México en los últimos años (Escobar, 2015). Asimismo, está el actual rol de México como *corredor migratorio*, que podría dejar de serlo para convertirse en *zona de espera* para aquellos que van desde las Américas (Centro, Sur, el Caribe) a Estados Unidos.

En este ensayo asumimos que México se encuentra ante un momento de tensión política con Estados Unidos y que, con la presidencia de Donald Trump (DT) y su discurso de guerra contra el *narcoterrorismo*, habrá acciones que impactarán negativamente la relación México-Estados Unidos. Es en este momento norteamericano en el que los activismos binacionales actúan para atender las situaciones sociales y políticas de familias transnacionales en Estados Unidos y México, de retornados a México y migrantes sudamericanos que se quedan en México para intentar llegar a Estados Unidos.

Esta mixtura de movilidades humanas confluye en un mismo territorio estado-nacional, por lo cual nos resulta imperativo contribuir a repensar los límites y las capacidades institucionales que tiene México para atender, de manera efectiva, las problemáticas multidimensionales que son

1. Podemos pensar en el rol de Turquía, Libia o Marruecos de contención de migrantes hacia Europa.

2. Norteamérica la concebimos con Canadá. Para los fines de este ensayo, nos centramos en la experiencia entre México y Estados Unidos.

territorialmente ubicables pero que con perspectivas estado-céntricas se dan soluciones insuficientes.

Con un acercamiento teórico desde lo global-local, en este ensayo profundizamos y reflexionamos en torno a los retornados a México a partir de las experiencias de los activismos binacionales; en cómo estos están contribuyendo a visibilizar necesidades de la población retornada y de qué manera sus acciones no gubernamentales pueden ayudar a la creación, o reformulación, de instituciones que correspondan a las situaciones que están experimentando las sociedades contemporáneas.

Para orientar nuestra reflexión nos preguntamos: ¿cómo están actuando los activismos binacionales ante la movilidad humana en el actual entorno norteamericano? Para responder, recurrimos al caso del Centro de Educación y Formación para el Desarrollo Social (CEDES).³ Esta experiencia la consideramos relevante pues nos ayuda a conocer cómo operan ciertas organizaciones de origen mexicano ante su entorno.

Por un lado, asumimos que en el mundo asociativo se reproduce la desigualdad (Ippolito O'Donnell, 2013) que observamos en la vida cotidiana mexicana. Casos como CEDES no son equiparables en recursos o capacidad de influencia con fundaciones de grandes empresas (Gates, Cinépolis, Grupo México) u ONG internacionales en México (OXFAM, Save The Children, World Vision, Hunger Project). Por otro lado, esta organización, al surgir en México, nos permite ver cómo ciertos activismos binacionales tienen interés, e intentan influir de manera simultánea, en las instituciones mexicanas


3. <http://www.ime.gob.mx/directorioorganizaciones/detalles.aspx?Orga=3006> (Consultado el 30 de julio 2016).

y estadounidenses, para ello impulsan agendas públicas con repertorios novedosos con lógica binacional.

Al analizar el caso de CEDES, profundizamos en cómo algunos activismos binacionales están incorporando perspectivas interculturales en sus repertorios para trabajar con poblaciones migrantes. Con este análisis nos interesa visibilizar tendencias binacionales que sustentan sus entendimientos con visiones híbridas de las culturas y no con perspectivas que pretenden ser puras y cerradas entre mexicanos y estadounidenses.

Los activismos binacionales, con un enfoque intercultural, nos permiten recurrir a entendimientos entre personas que no recurren a confrontaciones culturales, que no asumen sus propias diversidades ni conexiones con otras culturas. Para nuestro análisis, el conocimiento del otro no tiene el fin utilitario para una *dominación del mundo* (Kozlarek, 2014: 43), sino que consideramos nuestra perspectiva como un acercamiento pertinente para comprender los activismos contemporáneos binacionales y sus potenciales contribuciones a la democracia y la justicia social en una Norteamérica que hoy está en cuestionamiento.

Este ensayo se conforma en cinco secciones. En la primera problematizamos, de manera teórica, el entorno donde operan los activismos binacionales con una definición de política global y abordamos la relación entre dichos activismos y las instituciones. En la segunda sección identificamos un entorno norteamericano para analizar los activismos binacionales desde México. En la tercera parte mostramos los datos que muestran el incremento y las problemáticas de los retornados a México.



En la cuarta sección, a partir del caso de CEDES, analizamos cómo los activismos binacionales están trabajando con los retornados de Estados Unidos a México, al poner especial atención a la perspectiva intercultural y, como apartado final, hacemos una reflexión sobre los activismos binacionales, la interculturalidad y las instituciones.

1. Política global, activismos binacionales e instituciones, interculturalidad

En México, a los activismos binacionales los entendemos como expresiones sociopolíticas de la política global contemporánea, y aunque su principal campo de acción está enmarcado en un entorno norteamericano, tienen trayectorias históricas y sociológicas concretas que reflejan las formas en que las personas se han ido organizando políticamente.

Para analizar cómo fluyen dichos activismos, que no son entes estáticos ni cosificados, asumimos que los estados y sus instituciones son construcciones socio-históricas que se van transformando. Por ello, es pertinente pensar que, como parte de las transformaciones globales, el Estado no desaparece, sino que se reconstituye (Shaw, 2003:41).

Aquí argumentamos que ver a la política global como una dinámica meramente supranacional es insuficiente para comprender cómo operan los procesos de globalización (culturales, políticos, económicos). En este sentido, un fenómeno global, ya sea “una institución, un proceso, una práctica discursiva o un imaginario (...) trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo habilita parcialmente los territorios y las instituciones nacionales.” Por ello, “la

globalización no se limita ya a la noción convencional que la define como un proceso de formación de instituciones exclusivamente globales y de interdependencia creciente entre los Estados-nación del mundo” (Sassen, 2007:11).

Así, observamos a los activismos binacionales en una política global entendida como “la política de una sociedad global embrionaria en la que la política doméstica y la mundial, aunque sean conceptualmente distintivas, son prácticamente inseparables” (McGrew, 2014: 15), lo cual supone “re pensar las instituciones modernas que fueron concebidas con lógicas nacionales y territoriales” (McGrew, 2014: 15).

De esta manera, reconocemos que los Estados-nacionales van dejando de ser los únicos referentes para entender y explicar las dinámicas políticas hacia dentro y fuera de ellos, y ante esto, sus instituciones tienen que ser rediseñadas porque los Estados no dejan de existir, pero se complejizan en un entorno que se globaliza intensamente (Sassen, 2007; Kozlarek, 2014; Beck, 2013; Tormey, 2015) y carece de andamiajes institucionales bajo criterios democráticos inclusivos y efectivos.

En esta política global, los activismos binacionales sobre los que reflexionamos son aquellos que buscan influir en las instituciones y en quienes toman las decisiones. Para ello, entendemos que los activismos se conforman con personas organizadas que actúan de manera estratégica y con repertorios orientados a impactar en los procesos de políticas y agendas públicas.

La pertinencia de profundizar en la interacción entre activismos e instituciones, responde al creciente interés por



analizar y explicar a los activismos que reconocen en la política de las instituciones una arena necesaria para lograr sus objetivos (Duverger, Lebaron: 2014; Wong, 2012; Eder, 1998; Silva, 2015).

Es importante destacar que estas interacciones suponen tensiones políticas, pues los actores sociales no son dóciles ante los gobiernos; es decir, lo relevante es cómo los activistas reconocen que las arenas institucionales son necesarias para actuar y buscar los cambios sociales que dicen perseguir. En este sentido, la perspectiva binacional sobre los activismos que aquí analizamos provoca una incómoda tensión ante las perspectivas estado-céntricas con las que operan la política y las instituciones de los estados nacionales.

Con este acercamiento teórico sobre la política, los activismos y las instituciones, nos centramos en acciones colectivas que nos permitan ver cómo estas interactúan de manera crítica con instituciones ejecutoras de las políticas de atención a los grupos de retornados a México. Como ya mencionamos, las miradas estado-céntricas sobre la política resultan insuficientes para entender, de manera más profunda, los activismos binacionales. Por ello apelamos al reconocimiento de dinámicas políticas binacionales como expresiones de la política global del siglo XXI.

Asimismo, a partir de los activismos binacionales, vemos a la política como “espacio de colaboración” donde se posibilitan formas para incorporar nuevas ideas y “diferentes formas de vivir la vida”. Además, a estos activismos no los entendemos bajo una lógica de ganador/perdedor o como una estrategia para conocer al otro y someterlo, sino como una política radical que, de manera distinta, contribuye a identi-

ficar posibilidades de entendimiento que ayuden a encontrar caminos para “poder vivir juntos en la diferencia” (Constantinou, 2013: 142).


Para reflexionar entonces sobre los activismos binacionales ante los retornados a México, recurrimos a la mirada de la interculturalidad. De esta manera, ofrecemos una forma de pensar sobre una comunidad política que va tomando forma en la política norteamericana: los activismos binacionales desde México.

A estos activismos los observamos como potenciales agentes promotores de interculturalidad que, en la actualidad, se enfrentan a “una concepción única, globalizada y universal del mundo, gobernada por la primacía total del mercado y de la cosmovisión neoliberal y, como parte de ella, por un orden político, económico y social, un orden también del conocimiento” (Walsh, 2005: 41).

Recurrimos a la interculturalidad porque nos ayuda a pensar en “procesos de intercambio que permitan construir espacios de encuentro entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas” (Walsh, 2005: 45).

La interculturalidad supone “comparar y valorar lo propio ante el trasfondo de lo otro: practicar la autocrítica” (Kozlarek, 2014: 48). Con ello, buscamos elementos para superar entendimientos políticos que ofrecen los desencuentros culturales o los choques de civilizaciones como algo inevitable y socialmente normalizado.

Con la interculturalidad asumimos que “el conocimiento propio permanece deficiente mientras no sea complementa-



do con el conocimiento de los demás” (Kozlarek, 2014: 43). Estos razonamientos posibilitan argumentos que sustentan, de manera legítima, a grupos de personas para organizarse y posicionarse sobre cualquier asunto para expresarlo y defenderlo en la política global sin considerar a “los Estados como los únicos canales legítimos para ello” (Badie, 2013).

Con esta base conceptual, dotamos de sentido a nuestro análisis sobre estos activismos binacionales, que van tomando forma en una dinámica norteamericana como parte de un mundo que se globaliza, pero que aún carece de condiciones institucionales democráticas.

2. Política global y migración en Estados Unidos

A los activismos binacionales, desde México, los situamos en un entorno de política global concreto: Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México); que es donde operan organizaciones como CEDES. En esta sección analizamos el entorno político norteamericano en el que actúan dichos activismos. La idea de integración norteamericana —hoy cuestionada— ha enmarcado de manera relevante la política en México desde los años 90 del siglo xx.

Esta integración ha sido multidimensional y no se limita a los intercambios comerciales; es por esto que el intento de México de vincularse histórica y culturalmente con el mundo iberoamericano, así como sus intenciones de girar hacia América del Sur para diversificar sus acciones exteriores o sus estrategias políticas y económicas hacia Asia, se han eclipsado ante su intensa interdependencia con Norteamérica.

El rol de México como país emergente es parte de esa dinámica norteamericana, cuya inserción es asimétrica entre los tres países que la integran. En este sentido, no se puede comprender la proyección política y económica de México en la política mundial, sin entender la actual situación de Estados Unidos en la misma.


La llegada de DT a la presidencia de Estados Unidos la observamos como una etapa más que facilitará oportunidades para la formación global de una plutocracia⁴ (Sklair, 2011; Sassen, 2015; Ariño, 2016) que se sigue distanciando y continúa construyendo una profunda desigualdad multidimensional entre amplios sectores sociales en el mundo (Sassen 2015; Baumman, 2014).

Esta plutocracia global no es homogénea ni está exenta de controversias entre las élites y, como ejemplo, están las revoluciones tecnológicas y energéticas que generan importantes tensiones mundiales. Además, la desigualdad en el mundo se profundiza y, como lo acaba de mostrar oxfam, en la actualidad, solo ocho hombres detentan la riqueza equivalente a los ingresos de 3,600 millones de personas.⁵

Así, a los actuales políticos antiglobalización en Estados Unidos y Europa los identificamos con los nacionalismos fic-

4. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38168382> y <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-trump-cabinet/> (Consultados el 2 de enero de 2017).

5. OXFAM 2017. Una economía para el 99%. <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2017-01-16/ocho-personas-poseen-la-misma-riqueza-que-la-mitad-mas> (Consultado el 16 de enero de 2017).



ticios,⁶ con “siglas nacionales prestadas”⁷ y disfrazados de defensores de supuestas soberanías nacionales (Appadurari, 2007) que no resolverán qué grupos de personas acabarán siendo expulsados del bienestar global contemporáneo en los países donde estos seres humanos habitan (Sassen, 2015); los ejemplos abundan: *Brexit*, Unión Europea conservadora, nacionalismos europeos, fin del ciclo de países progresistas en América Latina, presidencia de DT.

Como parte de esta política global, y con una perspectiva nativista (Kaufman, 2017), el entendimiento político de DT con su *Make America Great Again*, prometió a los estadounidenses retornar a los *buenos tiempos* de un Estados Unidos que no regresará y, ante sus promesas incumplidas, México, China y el mundo islámico serán los chivos expiatorios para no reconocer las “causas verdaderas”⁸ de por qué no cumplirá sus propuestas de campaña.

Este será el marco de entendimiento del gobierno de DT con el cual definirá y operará las acciones políticas de Estados Unidos, es decir, esas ficciones y apariencias nacionales mencionadas antes se traducen en retórica y acciones políticas concretas que dotan de sentido al hacer estadounidense en el mundo y, en particular, frente a los mexicanos. Así fue en la campaña electoral y así será en su gobierno.

6. Krugman, P. 2017. “La era de las falsas políticas”, *El País*. 6 de enero de 2017. http://economia.elpais.com/economia/2017/01/06/actualidad/1483719447_276544.html (Consultado el 6 de enero de 2017).

7. Bellinghausen, H. 2017. “La gran amenaza blanca” <http://www.jornada.unam.mx/2016/12/26/opinion/a10a1cul> (Consultado el 26 de diciembre de 2016).

8. Krugman, P. 2017. *Op. cit.*

Para ilustrar nuestros argumentos sobre el Estados Unidos de DT veamos parte de la formación de su gobierno. En su campaña electoral, Wall Street (ws) fue un enemigo a vencer y Hillary Clinton representaba sus intereses. Pero DT no gobernará lejos de ws porque las designaciones que hizo en la Secretaría de Comercio y en la del Tesoro están a cargo de empresarios provenientes de ws.⁹ Estas decisiones van de la mano con otro tema que fue exitoso para la campaña electoral de DT y que afecta directamente a México: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El TLCAN será revisado y modificado, aunque están por verse los alcances reales de los supuestos cambios. Sin embargo, ante la afirmación del presidente electo DT sobre que dicho Tratado dejó sin trabajo a miles de estadounidenses y que los devolvería a Estados Unidos, estudiosos de la industria y la tecnología muestran que es imposible que tales empleos regresen ante la robotización de la industria de la manufactura (Muro, 2016).

Otro tema es la seguridad. Las posturas del presidente DT son de endurecimiento de las políticas de seguridad de Estados Unidos. Esto se refleja en las palabras de quienes estarán encabezando la Seguridad Nacional de Estados Unidos. La siguiente idea de quién dirigirá el Departamento de Seguridad Interior deja ver cómo la administración Trump observa el sur ante los intereses estadounidenses.

Los tentáculos de las redes globales implicadas en el tráfico de narcóticos y de armas, en el contrabando de seres humanos, y en otros tipos de actividad ilegal, se extienden por América Latina y el Caribe, y hasta Estados Uni-

9. “Wall Street en la Casa Blanca”, periódico *El Mundo*. 1 de diciembre de 2016. Consultado el 10 de diciembre de 2016. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/12/01/583f35a5268e3e4d418b47c0.html>.

dos, y, sin embargo, continuamos subestimando la amenaza del crimen organizado transnacional, lo que pone en riesgo nuestra seguridad y la de nuestros socios.¹⁰

Estas decisiones, que están definiendo la política global estadounidense, modifican y tensan la relación entre Estados Unidos y México. Finalmente, para ilustrar este entorno norteamericano que será duro para México mostramos las propuestas sobre migración del presidente electo DT. Nos apoyamos en la sistematización que hicieron García Zamora y Gaspar Rivera (2016) de las propuestas en temas migratorios durante la campaña de DT.

Propuestas de campaña sobre migración de Donald Trump

1. Construcción de un muro en la frontera sur
2. Terminación de campañas de captura y expulsión de migrantes ilegales
3. Promoción de cero tolerancia ante los migrantes criminales
4. Suspensión de financiamientos para ciudades santuarios (Nueva York, Chicago, Los Ángeles)
5. Cancelación de órdenes ejecutivas presidenciales (amnistía temporal a *dreamers* y sus padres) para cumplir las leyes de inmigración
6. Suspensión del otorgamiento de visas en los lugares donde es débil la supervisión

10. Bassetts, M. 2016. “El general Kelly, especialista en América Latina, se perfila como secretario de seguridad interna”, *El País*. 7 de diciembre de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/07/estados-unidos/1481132227_574948.html (Consultado: 15 de diciembre de 2016).

7. Aseguramiento de que los deportados no regresen; que sus países impidan su regreso
8. Terminación del nuevo sistema biométrico de emisión y revisión de visas
9. Eliminación de empleos y servicios que atraigan inmigración ilegal
10. Reformar el sistema legal de inmigración orientándolo a los intereses de América y sus trabajadores.

De convertirse estas propuestas de campaña en políticas migratorias, aunadas a las estrategias de seguridad hacia el sur de Estados Unidos, habrá grandes retos para México en diferentes ámbitos. Por ejemplo, su frontera norte experimentará mayores tensiones sociales al ser territorios donde cohabitan diferentes grupos sociales pues, como es sabido, la migración hacia Estados Unidos se conforma de múltiples colectivos del sur más allá de México; recientemente se ha visibilizado el caso de haitianos que esperan en Tijuana visas humanitarias para ir a Estados Unidos.¹¹

En la frontera norte de México conviven diversos colectivos que, al no poder llegar a Estados Unidos, se asientan en los estados fronterizos, generando que diferentes grupos de personas —los que estaban, los que regresan y los que transitan— se establezcan y reinventen nuevas convivencias que deriven en políticas inclusivas y dignas que atiendan estas dinámicas, con especial atención a los grupos más vulnerables (niños/as y mujeres), pues esta intensa vida fronteriza supone problemáticas propias para personas con diferentes expectativas e historias individuales que tiene algo en común: hacen su vida cotidiana mirando hacia el norte.

11. “El apoyo a haitianos en México, casi nulo: ONG”. <http://www.jornada.unam.mx/2017/01/14/politica/010n2pol> (Consultado: 14 de enero de 2017).

3. Los retornados a México

Para mostrar la relevancia de los activismos que actúan ante la agenda de retornados a México, exponemos la situación actual a la que estos grupos sociales se enfrentan. En cuanto a la cantidad de retornados a México, se estima que alrededor de 1.7 millones de personas, entre los que nacieron en Estados Unidos y mexicanos de nacimiento, han regresado a México (Escobar, 2015: 256). El cálculo de esta cifra es resultado del siguiente cálculo: 230 mil mexicanos han vivido en Estados Unidos en al menos los cinco años anteriores, de acuerdo al Censo Nacional de Vivienda de 2005; para 2010, fueron 980 mil mexicanos con la misma situación y se estima que, junto a esta última cifra, hay 773 mil nacidos en Estados Unidos que son menores de edad.

Son tres procesos los que han incrementado los retornos a México desde principios de este siglo: falta de empleo ante la crisis económica en los Estados Unidos, políticas antiinmigrantes y el endurecimiento de la seguridad con mayor violencia en la frontera México-Estados Unidos (Escobar, 2015; Masferrer, Roberts; 2012: 466). Para Masferrer y Roberts (2012), las dinámicas de retorno son algo permanente en los migrantes mexicanos a Estados Unidos y un ejemplo de ello son los trabajadores agrícolas.

Pero los retornos de los que aquí damos cuenta no son necesariamente voluntarios, aunque los reencuentros familiares son el principal motivo que lleva a las personas a regresar o ir a México por primera vez (Masferrer, Roberts; 2012: 466); sin embargo, un ejemplo del entorno adverso para los migrantes es cuando las reunificaciones familiares van ligadas a las deportaciones de mexicanos de Estados Unidos; deporta-

ciones que se incrementaron de manera significativa desde el gobierno de Barack Obama.

De acuerdo a investigadores del Colegio de la Frontera Norte, entre 2008 y 2016 se han deportado más de 2.8 millones de mexicanos con estatus de indocumentados.¹² Entonces, los retornados son de diferentes tipos y su ida a México se debe a razones como “las deportaciones, las remociones o los regresos voluntarios” (Escobar, 2015: 256).

En este análisis, independientemente de las situaciones específicas de cada persona o familia retornada, con base en diferentes autores (Calderón Chelius, 2016; Escobar, 2015; Masferrer, Roberts: 2012) identificamos un conjunto de problemáticas comunes a los que se enfrenta la población retornada y que, de acuerdo a Calderón Chelius, de nuevo “se convierten de *facto* en indocumentados” Calderón Chelius, 2016: 50).

Las principales situaciones son:¹³

1. Dificultades en la expedición de documentos oficiales para legalizar su estatus en México
2. Limitaciones para acceder a la doble nacionalidad
3. Falta de condiciones para insertarse en el mercado laboral
4. Complicaciones para que niñas y niños ingresen a la escuela
5. Obstaculizaciones para acceder a servicios públicos (salud, vivienda)

12. “El gobierno de Obama expulsó a más de 242 mil mexicanos en 2015”, México, *La Jornada*. Lunes 19 de diciembre de 2016 <http://www.jornada.unam.mx/2017/01/03/politica/013n1pol> (Consultado el 3 de enero de 2017).

13. Para profundizar temáticamente sobre los problemas cotidianos a los que se enfrentan los retornados en México está el estudio *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México* (2013), que refleja las dificultades a las que se enfrentan estos grupos sociales para ubicarse o reubicarse en México.

6. Ambientes culturales poco favorables para su inserción en las comunidades donde llegan

Estos puntos indican que la población de retornados a México requiere de atención directa del Estado mexicano y de acompañamiento de la acción no gubernamental ante las políticas más duras contras los migrantes por parte del gobierno estadounidense. Las acciones no gubernamentales no están para suplir las funciones de los gobiernos, pues estos tienen que procurar entornos que faciliten el acceso a los bienes y los espacios públicos, así como generar acciones que garanticen que el bienestar general se distribuya de manera correcta.

En este sentido, vemos a los activismos binacionales como agentes que acompañan agendas sociales, trascienden las fronteras estado-nacionales y muestran que las políticas estado-céntricas están resultando insuficientes para que las personas migrantes logren mejorar su calidad de vida.

4. Activismos binacionales ante los retornados a México. El caso de CEDES¹⁴

Con base en el acercamiento teórico expuesto y el entorno político descrito nos interesa analizar los procesos de formación de los activismos binacionales, desde experiencias mexicanas, que trabajan con enfoques que reconocen la pluralidad y la diversidad entre las personas que habitan Norteamérica —a partir de la movilización humana— y que buscan

14. Agradezco a CEDES las facilidades para contar con la información y documentos de la organización para este trabajo. Sobre las referencias, estas las he colocado en las fuentes para evitar cargar el texto de las mismas. Los entrecorillados son citas exactas tomadas de las fuentes primarias y entrevistas.

impulsar ciertas políticas públicas ante los gobiernos y las agendas públicas en la región.

La perspectiva de los activismos binacionales¹⁵ no es reciente ni es solo pensada para casos mexicanos en Estados Unidos. Sznajder (2012) ubica a los “nacionalistas cosmopolitas judíos” que promovían un proyecto binacional de soberanía compartida entre judíos y árabes, previo a la conformación del Estado de Israel, en territorio palestino; esta perspectiva se vio profundamente modificada por el ascenso del nazismo (Sznajder, 2012:107). Por otro lado, hay solidaridades binacionales entre mexicanos desde 1848 con el Partido Liberal Mexicano y migrantes en Estados Unidos.¹⁶

En nuestro análisis distinguimos las acciones de los partidos políticos de los activismos sociales; los segundos se comprenden desde “la política de la incidencia” de la sociedad civil (Jones, 2011). Los partidos son canales formales para acceder al poder en instituciones democráticas representativas. Entonces, asumimos que las experiencias binacionales tienen historia y resonancia en el presente, pero aquí nos ocupamos de sus especificidades contemporáneas ante los migrantes mexicanos en Estados Unidos y sus propios retos en la política global del siglo XXI.

15. Los activismos en Norteamérica también se han dado en ámbitos como el laboral o el campesino. Estamos pensando en aquellas movilizaciones que se dieron en los años 90 del siglo XX ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y tuvieron visibilidad relevante durante el ALCA (Brooks, Fox: 2002; Newell, Tussie: 2006; Icaza, 2004; Saguier, 2007).

16. <http://web.international.ucla.edu/institute/event/9980> (Consultado el 16 de diciembre de 2016).

Entre los activismos binacionales,¹⁷ desde México encontramos diferentes perfiles organizativos con distintos objetivos, capacidades desiguales y distintas prioridades en sus agendas. Por ejemplo, está la Fundación México-Estados Unidos y su Nodos Binacionales para la Ciencia¹⁸ o el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB) y la defensa de los indígenas mexicanos en Estados Unidos y México (Fox, Gaspar, 2004).

Dos casos más nos resultan significativos en las dinámicas binacionales por sus temáticas y perspectivas cercanas al caso de CEDES: la Asamblea Popular de Familias Migrantes, que se autodefine como organización de base binacional y apoya a los padres e hijos para que se reencuentren¹⁹ y el Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) con su Programa de Familias Transnacionales.²⁰

Con el caso de CEDES profundizamos en los activismos binacionales y su trabajo con la población retornada a México;

17. El mundo asociativo de migrantes mexicanos ha ido creciendo, especialmente en Estados Unidos. De esto da cuenta el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME). Esta entidad gubernamental se orienta a trabajar por los derechos de los mexicanos en el exterior y genera vínculos con la diáspora mexicana a partir de diversas acciones de gobierno. De acuerdo a su directorio de organizaciones hay 2,649 asociaciones registradas ante el IME al 7 de julio de 2015. <https://asociaciones.sre.gob.mx/> (Consultado el 1 de diciembre de 2016).

18. http://fume.org/v6/index.php?option=com_content&view=article&id=744:nodosbinacionales&catid=98:desarrollo-economico&Itemid=442&lang=es Consultado el 10 de diciembre de 2016.

19. https://twitter.com/APOFAM?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor; <http://familiasmigrantes.org/inicio/> (Consultado: 10 de diciembre de 2016).

20. <http://imumi.org/> Familias transnacionales <http://uf.imumi.org/index.html> (Consultado: 10 de diciembre de 2016).

a partir de sus acciones, donde incluyen la perspectiva intercultural, identificamos tendencias binacionales que no se sustentan en entendimientos culturales donde los migrantes representan y son portadores de culturas homogéneas, perfectamente cohesionadas y puras entre mexicanos o estadounidenses. Desde nuestro punto de vista, acercarse a las problemáticas de la población de retornados con un enfoque intercultural es de gran ayuda pues, como dimos cuenta en la primera sección, la interculturalidad puede facilitar canales favorables para entenderse entre personas y evitar confrontaciones por diferencias que, generalmente, se sustentan en narrativas de identidades nacionales que no reconocen las conexiones y las influencias mutuas con otras culturas (Stearns, 2011).

CEDES se fundó en la Ciudad de México en el 2010. Para sus fundadores el surgimiento se da en un contexto de “tensión y vulnerabilidad de la movilidad humana.” Para CEDES, la migración “ha tomado mayor relevancia en los últimos años en México” porque la globalización ha “acelerado y propiciado desafíos sociales que han llevado a visibilizar la migración internacional.” Por ello, CEDES, desde su inicio, se ha centrado en temas de migración, pues afirman que los migrantes se enfrentan constantemente a “situaciones de discriminación, racismo o violación de derechos humanos.” Ante ello, para esta organización, la gestión social y la atención ciudadana son insuficientes.” CEDES busca que los gobiernos tomen “acciones concretas frente a la crisis que se experimenta con la movilidad humana.” Para ello, se plantean alianzas “binacionales, regionales e incluso multilaterales” a partir de la siguiente premisa:

Mexicanos hay por todo el mundo y los migrantes se desplazan todos los días derivado de la inseguridad y de

la necesidad económica; por ende, el desarrollo debe entenderse como un cúmulo de oportunidades transnacionales que, así como propician el desplazamiento también ofrezcan soluciones y mejoras, evitando a toda costa la discriminación, el racismo, la xenofobia, el maltrato, la trata, el tráfico humano, el asesinato de personas, los desaparecidos, etc.

Actualmente CEDES trabaja con los siguientes programas:

- *La Clínica Integral de Servicios*. Aquí da asesoría, apoyo y acompañamiento jurídico y psicológico a familias migrantes transnacionales y vinculan a familias migrantes en México con sus lugares de origen y destino.
- *Programa Educativo y Cultural*. Con este promueven e implementan espacios educativos, dan información y ofrecen capacitación sobre derechos de educación y salud.
- *Vinculación, Alianzas y Redes*. Aquí participan en el fomento de la construcción de redes de familias migrantes transnacionales.
- *Procuración de Fondos, Monitoreo, Rendición de Cuentas y Transparencia*. Aquí monitorean el buen uso de los recursos públicos destinado a la atención de migrantes y familias.

Para su trabajo binacional en Estados Unidos,²¹ en 2011 un grupo de miembros de CEDES formaron la organización (Non-Profit) Connecting Immigrant Network (CIN) en Chicago. Con una estructura de trabajo binacional, CEDES pro-

21. CEDES trabaja con Counterpoint en Canadá, con un programa para erradicar la violencia contra las mujeres. <http://www.counterpoint.coop/pages/home/>

mueve que sean “las propias comunidades de migrantes y sus familias las que logren las metodologías para su desarrollo, pues el objetivo final es la prosperidad de la comunidad en los lugares de origen y destino”.

CEDES y CIN trabajan en la ciudad de Chicago con la población migrante mexicana en La Villita y Pilsen con una Clínica Integral de Servicios donde gestionan trámites del Registro Civil u otras instancias del gobierno de la Ciudad de México, ofrecen asesoría legal para asuntos en México y Estados Unidos, orientan a mexicanos para tramites en el Vital Records, el Social Security Administration o ante el Homeland Security, dan talleres para apoyo emocional y han hecho “acompañamiento a migrantes en situaciones difíciles.”²²

Actualmente, CEDES, en Estados Unidos, observa que las problemáticas que se exponen con mayor visibilidad y atención mediática no reflejan los problemas que tienen la mayoría de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. En este sentido, programas como los que atienden a los *dreamers* o a refugiados, “no son acciones que atiendan las problemáticas de la gran mayoría de los migrantes mexicanos, con o sin documentos.

Como ya lo decíamos, CEDES plantea que sus acciones en Estados Unidos estén orientadas a que los migrantes vivan

22. Ejemplo de esto último fue cuando CEDES ayudó a una familia de migrantes en Chicago a ubicar al asesino de una mujer de esa familia. CEDES indica que “la organización vivió esa situación con el padre de la víctima” pues, de acuerdo a la organización, las instituciones policíacas de ambos países fueron lentos y displicentes con el caso. Para la organización su acompañamiento a la familia de la víctima fue fundamental para que ellos lograrán justicia, detuvieran y extraditaran al asesino a Estados Unidos que estaba fugado en México. <http://www.telemundochicago.com/noticias/local/extraditan-chicago-acusado-asesinar-esposa-cesar-sanabria-389647952.html> (Consultado el 16 de agosto de 2016).

de manera próspera tanto en sus lugares de destino como de origen. Para ello, su trabajo también se desenvuelve con una organización de mexicanos residentes en el extranjero: Club México Migrante (CMM), con sede en Chicago. Con este club, los miembros de CEDES buscan impactar en el desarrollo comunitario en sus lugares de origen y en aquellos donde se han establecido a su regreso a México.

Algunos miembros de CEDES y del CMM trabajan actualmente con retornados y sus familias en el municipio Emiliano Zapata del estado de Morelos con dos acciones: 1. El Centro Comunitario Paseo del Río, que cuenta con cinco aulas para que niños y niñas de la zona tengan las infraestructuras para complementar su educación formal y 2. La entrega de uniformes escolares para 13,700 beneficiarios en jardines de niños, primarias y secundarias públicas en el municipio mencionado.

Ambas acciones están inscritas en el Programa 3x1²³, aunque CEDES identifica este programa con *corrupción*, ya que ha dado cuenta de las complicaciones a las que se han enfrentado para lograr sus proyectos con CMM en dicho programa. CEDES señala “un conjunto de situaciones de opacidad y secrecía para aplicar y procesar sus solicitudes” tanto en la convocatoria como en las reglas de operación; además, afirman que las reglas formales de estos programas no han sido suficientes para sacar sus proyectos adelante y, por ello, recurrieron a vínculos y redes entre la comunidad con la que

23. El programa 3x1 es del gobierno de la república (Sedesol). Está orientado a apoyar iniciativas de migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen por medio de un esquema de aportaciones de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal y las organizaciones de migrantes. <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes> (Consultado el 10 de diciembre de 2016).

trabaja en Morelos y en el gobierno federal para presionar, revisar y reingresar sus casos.

En la Ciudad de México, CEDES se ha centrado fundamentalmente en las delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan. En Magdalena Contreras trabajan en el pueblo de San Nicolás Totolapan (SNT), donde tienen un intenso activismo local entre la comunidad pues la mayoría de sus miembros son originarios de ahí. Para los fundadores de CEDES trabajar en SNT responde a una *tradicción* de buscar el bien del pueblo donde nacieron y de donde sus familias son *originarias*.

En este sentido, se asumen como *familia nativa* y ubican a sus bisabuelos y abuelos en la historia de la defensa de los bienes comunales en SNT, refiriendo antecedentes del siglo XVIII. La presidenta de CEDES, e integrante de estas familias, afirma que para defender sus causas es importante el *reconocimiento de su estatus de nativos* pues tienen mayor impacto político, ya que las “familias originarias tienen palabra y esto les da el poder para defender sus derechos y restituir los bienes y sistemas comunales”.

Como ejemplo de este activismo local está la defensa del agua como bien común; para ello, algunos miembros de CEDES se han implicado en las elecciones de Comités Ciudadanos y Consejo de los Pueblos en la Ciudad de México de 2016. Con estas plataformas ciudadanas, CEDES busca el fortalecimiento de su trabajo y sus familias para la restitución de bienes comunales en el pueblo de SNT; sin embargo, ha resultado difícil promover el tema de los migrantes en SNT, consideran que se debe a la falta de sensibilidad y de conocimiento del gobierno delegacional sobre los problemas de los migrantes; mencionan el programa 3x1 y de cómo le ha resultado ajeno

e incomprensible al jefe delegacional cuando se lo han planteado como una manera para promover inversión y desarrollo en Magdalena Contreras y en SNT en particular.

Pero la migración no solo es un tema ajeno al gobierno delegacional; la organización, con su trabajo comunitario en SNT, se encuentra con fuertes resistencias para que las familias hablen de parientes o conocidos migrantes. De acuerdo a la organización, las personas niegan u ocultan su vínculo con la migración porque la asocian con tener *vergüenza* por haber migrado, a una situación de desempleo y fracaso o de extorsiones a las familias.

Por ello, CEDES, al implicarse en los Comités Ciudadanos y Consejo de los Pueblos en la Ciudad de México, está buscando tener un mejor contacto con la comunidad, impulsar actividades de sensibilización con las familias de migrantes y, por ende, con autoridades locales. Aquí han puesto especial atención para impulsar su agenda ante la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas y Barrios Originarios para la nueva constitución de la Ciudad de México.


Como ya mencionamos, la población retornada a México tiende a aumentar y el Estado mexicano se enfrenta a problemáticas que deberá atender desde diferentes aristas. Ante esta circunstancia, los activismos binacionales ofrecen experiencias vitales de cómo trabajar con poblaciones migrantes que se caracterizan por ver, de manera simultánea, sus problemáticas como dinámicas en ambos países. Por ello, nos parece importante destacar las acciones de CEDES para acercarse a la población de retornados con un enfoque intercultural, pues permite promover y pensar en narrativas que busquen la colaboración y la cooperación entre personas a

partir de las culturas híbridas que forjan como producto de su movilidad.

El trabajo de CEDES ante los retornados a México es visto por la organización como de coadyuvante de las instituciones mexicanas. Para CEDES, el ir a México no supone mejorar la calidad de vida de los retornados, pues tras una vida *agotadora* por la *clandestinidad* y bajo condiciones de profunda precariedad laboral, estas personas regresan con la sensación de *fracaso* y sin recursos para reiniciar sus vidas como retornados. Esto, sumado a que a su regreso “no siempre son bienvenidos por sus familias”, que los veía como proveedores y, “al no aportar lo que antes solían aportar, terminan siendo rechazados”.

Además, los retornados traen a sus hijos, quienes sufren al recibir un trato desigual y discriminatorio. Sin embargo, en su vida como migrantes han adquirido otras experiencias, costumbres y cultura, lo cual les permite obtener habilidades distintas y eso les da oportunidades diversas en sus retornos. Es por esto último que CEDES se acerca al tema, ya que “requieren de solidaridad, comprensión, empoderamiento, conocer derechos y obligaciones”. Para CEDES la perspectiva intercultural es fundamental porque:

Más allá de compartir la lengua materna, la lengua de un país de destino, se comparten, se mezclan, se vinculan y se funden culturas, razas, creencias y, en el mejor de los casos, se genera respeto, no discriminación, integración, sin embargo, como ese proceso es lento, aspiramos a contribuir a que los jóvenes con los que trabajamos sepan que se enfrentan a un mundo globalizado, un mundo donde hay diversos mundos, diversas lenguas, religiones, formas de pensamiento, etc. y que para ello se debe uno preparar.



CEDES fomenta un trabajo de *educación binacional* para infantes nacidos en Estados Unidos. Para colaborar con las familias retornadas, lo que hacen en México es acercarse a los padres con pláticas de tipo emocional para identificar problemáticas a resolver. En Estados Unidos, por medio de consulados u organizaciones no gubernamentales, ubican a las familias antes de que vayan a la Ciudad de México, se coordinan con ellos e intentan formalizar el vínculo para apoyar su llegada con proyectos productivos y atención a sus hijos. En este tenor CEDES trabaja, de manera prioritaria con niñas, niños y mujeres retornadas. Para ello, impulsa dos programas de trabajo:


1. *Clínica de Atención Integral a Niñas y Mujeres Migrantes en Retorno*, con la que busca proporcionar “atención integral (asesoría médica, psicológica y jurídica) a niñas y mujeres migrantes en retorno, con el fin de contribuir al libre acceso a los derechos humanos, al reducir el riesgo y su mejor readaptación al país de origen”.
2. *Aula Intercultural en la Ciudad De México* para la enseñanza de la cultura norteamericana y el idioma inglés. Con este programa intentan “promover a través de la instalación de un aula intercultural para las niñas, niños y adolescentes mexicanos nacidos en el extranjero y residente en la Ciudad de México, la cultura, el aprendizaje y práctica del idioma inglés.”

Con esta perspectiva, CEDES ha iniciado la operación de un aula intercultural en el Parque Lúdico Macondo, ubicado en la delegación Tlalpan. La acción se desarrolla con apoyo del Programa de Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes, en su línea de Fomento de una Ciudad Hospitalaria e Intercultural de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del gobierno de la Ciudad de México.

Con el aula buscan que niños y niñas estadounidenses de nacimiento, con padres retornados, no pierdan su vínculo con su país de nacimiento. Por ello, el aula se dirige a dar clases de inglés, historia y cultura estadounidense pues, para CEDES es importante que estas niñas y niños no se desconecten “con esos valores pues algún día querrán y podrán regresar a Estados Unidos y, entonces, podrán defender los derechos de los mexicanos en Estados Unidos.”

Finalmente, como parte de estas acciones de apoyo a los retornados, la red de trabajo entorno a CEDES cuenta con la cooperativa Promotora México Migrante, con la cual busca “integrar a los migrantes retornados a una “nueva economía.” Para CEDES esto es necesario porque, al no haber políticas claras para recibirlos y no tener plena confianza en programas como el de 3x1, los migrantes retornados no tienen oportunidades de hacer alguna actividad productiva al llegar a México.

En la actualidad, CEDES está trabajando en la creación de una red de retornados para impulsar y comercializar sus productos; entre este grupo hay migrantes de la Ciudad de México, Morelos y Guerrero y sus productos van desde ropa, joyas, talabartería, copas de cristal, etcétera. De acuerdo a sus planes, un momento clave en este proceso de conformación de la cooperativa será la primera exposición de productos mexicanos en Bolivia y una expo-venta en Chicago, ambas en 2017.



5. Reflexión final

¿Cómo está México atendiendo las dinámicas de movilidad humana como parte de la política global? ¿Qué puede ofrecer México al mundo para resolver los problemas globales que le atañen directamente? ¿Qué instituciones se requieren en México respecto a la movilidad humana?

Los activismos sociales no son, por sí solos, la respuesta ante las problemáticas multidimensionales a las que se enfrentan la población en el mundo. Estos activismos no sustituyen las soluciones que siguen estando a cargo de las instituciones públicas, sin embargo, sí pueden contribuir de manera efectiva a la identificación de problemáticas sociales concretas o, a partir de sus experiencias de trabajo, se puede contar con diagnósticos necesarios y atender favorablemente ciertas agendas públicas.

Es así como hemos visto, a partir del caso de CEDES, una experiencia de activismos binacionales desde México en un entorno norteamericano, que ofrece un ambiente negativo para los migrantes mexicanos en Estados Unidos que ahora experimentan retornos no deseados a sus lugares de origen o nuevos destinos en México.

La administración de DT será dura ante la migración indocumentada y, en especial, contra la mexicana. Discursos del *establishment* mexicano aun apelan a no fomentar el alarmismo y a no asustarse ante el incremento de acciones xenófobas, racistas y de maltrato de lo “mexicano” que se expresa en Estados Unidos.

Pero como recientemente lo muestra la película alema-

na *Er ist Wieder Da* (Ha vuelto, 2015),²⁴ las sociedades desarrolladas cuentan con poblaciones que rechazan abiertamente a todo aquel que no forme parte de lo que ahí se entiende como el nosotros y ustedes²⁵ (Naïr, 2016), donde el nosotros es “la medida del bienestar y la civilización” y el ustedes, representa una “amenaza que tiene que ser destruida” pues son “extranjeros y culturalmente diferentes” (Aime, 2016: 99).

Pero los retornados a México se enfrentan a acciones xenófobas y racistas a su llegada, así lo plantea CEDES y se muestra una investigación de *The Guardian*.²⁶ Los retornados y sus familias se enfrentan a burlas, maltratos y abusos por parte de los locales que los ven con distancia y rechazo. ¿Qué tiene que hacer el Estado mexicano para no permitir estas acciones ni facilitar que se cultiven ambientes culturales de no convivencia ni que se normalice la violencia cotidiana expresada de muy diferentes maneras?

Nuestra reflexión ha destacado las perspectivas de los activismos binacionales que apelan a entendimientos inter-

24. <https://www.youtube.com/watch?v=MkGQcw52KQQ> (Consultado el 1 de diciembre de 2016).

25. “Los líderes ultras europeos reclaman más seguridad y menos migrantes”, *El País*. 20 de diciembre de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/20/actualidad/1482245089_265956.html (Consultado el 20 de diciembre de 2016).

26. “Uprooted in Mexico: the US children returned to a country they barely know”. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/13/immigration-us-children-migrants-returned-to-mexico#comments> (Consultado el 10 de diciembre de 2016).

culturales ante los retornados provenientes de Estados Unidos a México. Esto supone asumir que las identidades estado-nacionales se han construido de diversas contingencias culturales a través de la historia, por lo que son permeables y seguirán evolucionando, pues “cada cultura es una obra en continua transformación” y “ni nosotros, ni los otros, entrando o saliendo, pierden su cultura, simplemente en el encontrarse, dan vida a una nueva cultura” (Aime 2016: 96).

La política de la colaboración y cooperación (Nusbaum 2012) tiene que ser recuperada por encima de la política que sitúa al sujeto como inevitablemente egoísta y depredador. Es importante pensar que las dificultades personales los son también de los demás y viceversa. Ante las desigualdades multidimensionales, las exclusiones sociales en todos los rincones del mundo y el desempleo global provocado por las revoluciones tecnológicas y energéticas, se requieren nuevos sistemas para redistribuir la riqueza y los bienes generales como parte de una política global contemporánea.

Las dinámicas binacionales generan preguntas para repensar histórica y sociológicamente los límites del Estado-nación y sus capacidades efectivas de organizador de la vida política de las personas. ¿Es pertinente preguntarse cómo repensar la identidad mexicana y qué procesos y dinámicas la dotan de sentido en el siglo XXI?

Para México, ¿es suficiente recuperar los discursos políticos (historia nacional, soberanía, territorio) que dieron vida a los Estados-nación del siglo XIX o al nacionalismo postrevolucionario del siglo XX? ¿Podemos explicarnos suficientemente la política contemporánea con categorías de análisis de entonces?

Bibliografía

- Aime, M. (2016). “Se dice cultura, se piensa raza”. en VVAA. *Contra el racismo*. Barcelona: ED Libros.
- Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las minorías*. Madrid: Tusquets.
- Ariño Villaroya, A. (2016). “¿Hacia una plutocracia global?”, *Revista Española de Sociología*. Vol. 25. (1).
- Badie, B. (2013). “Transnationalizing diplomacy and global governance.” In, Kerr, P.; G. Wisseman. Coord. *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*: Oxford University Press.
- Baumman, Z. (2014). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Ediciones Paidós.
- Brooks, David; Jonathan, Fox. ed. (2002). *Cross Border Dialogues. USA-Mexican Social Movements Networking*. Center for US-Mexican Studies.
- Butler, J. (2012). *Dar cuenta de sí mismo. Violencia ética y responsabilidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Calderón Chelius, L. (2016). *Una bomba llamada Trump. México. El futuro de la agenda de aquí y allá. Brújula Ciudadana. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo*.
- Constantinou, C. (2013). “Between statecraft and humanism. Diplomacy and its forms of knowledge”, *International Studies Review*, vol 15.
- Duverger, P.; G. Le Baron. (2014). *Protest Inc. Corporatization of Activism*. Polity Press.
- Eder, K. (1998). “La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?”, en Ibarra, P.; B. Tejerina. eds. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.

- Escobar, A. (2015). “Migración de retorno y ciudadanía múltiple en México”, en, P. Mateos. ed. *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Escobar Latapí, A; L. Lowell; S. Martin. (2013). *Diálogo Binacional sobre Migrantes Mexicanos en Estados Unidos y México. Reporte Final*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Georgetown University.
- Fox, J.; G. Rivera Salgado. Coord. (2004). *Indígenas migrantes mexicanos en Estados Unidos*. Cámara de Diputados. México: Editorial Porrúa.
- García Zamora, R; S, Gaspar Olvera. (2016). Política de empleo frente a mayores deportaciones en México. Brújula Ciudadana. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. A. C. Nueva Época. Noviembre.
- González-Barrera, A. (2015). “More Mexicans leaving than coming to the U.S”. Pew Research Center. November, 19. <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>.
- Icaza, R. (2004). “Civil society in Mexico and regionalization. A framework for analysis on transborder civic activism”, *Working Paper* 150/04 CSGR. Reino Unido: University of Warwick.
- Ippolito O'Donnell, G. 2014. “Notas sobre la incidencia de la sociedad civil en la política pública. Experiencias en América del Sur” en, Cubero Gómez, Edgar; Antonio Alejo Jaime. coord. *La relación entre gobierno y sociedad civil. Miradas internacionales*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Jones, H. (2011). *A guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence*. London, Overseas Development Institute. Background Note. February.
- Kaufman, C. (2017). *Counterhegemony. Global Policy*.
- Kozlarek, O. (2014). *Modernidad como conciencia del mundo: ideas en torno a una teoría social humanista para la modernidad global*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México: Siglo XXI Editores.
- Masferrer, C.; B. R. Roberts. (2012). “Going back home? Changing demography and geography of Mexican return migration”, *Population Research and Policy Review*.
- McGrew, A. (2014). “Globalization and global politics”, en Baylis, J.; S. Smith; P. Owens. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. UK, 6th edition. Oxford University Press.
- Muro, M. (2016). “Manufacturing Jobs Aren’t Coming Back”. MIT, Technology Review. <https://www.technologyreview.com/s/602869/manufacturing-jobs-arent-coming-back/>.
- Nair, S. (2016). *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.
- Nussbaum, M. (2010). *Not for Profit: Why Democracy Needs the Humanities*. Princeton, N. J: Princeton University Press.
- Newell, P. y D. Tussie. 2006. “Civil society participation in trade policy making in Latin America: Reflections and lessons”, *Working Paper* no. 267, IDS. University of Sussex.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Saguié, M. (2007). “The hemispheric social alliance and the Free Trade Area of the Americas process: The challenges and opportunities of transnational coalitions against Neo-liberalism”, *Globalizations*. Vol. 4. no. 2. June.

- Shaw, M. (2003). “The global transformation of social science”, en Anheier, H.; M. Kaldor; M. Glasius. *Global Society* 2003. Londres: LSE Global Governance.
- Silva, E. (2015). “Social movements protest and policy”, *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, no. 100. December 2015.
- Sklair L. (2011). *The Transnational Capitalist Class*. Oxford. Blackwell.
- Stearns, P. (2012). *Una nueva historia para un mundo global. Introducción a la World History*. Barcelona: Crítica.
- Sznaider, N. (2012). *La memoria judía y el orden cosmopolita*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Tormey, S., (2015). *The End of Representative Politics*. Polity Press
- Walsh, C. (2005). “Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad”, *Signo y Pensamiento* 46. Vol. XXIV. enero-junio.
- Wong, W. (2012). *Internal Affairs. How the Structure of NGOs Transforms Human Rights*. Cornell University Press.

CEDES

- CEDES, 2015. Documentos básicos. México. CEDES.
- CEDES. 2015. Proyecto de Aula Intercultural para migrantes en la Ciudad de México. CEDES. Octubre.
- CEDES, 2016. Informe Parcial. Proyecto de Aula Intercultural. Ciudad de México. Noviembre.
- https://twitter.com/ac_cedes (Consultado el 10 de enero de 2017).
- <https://es-la.facebook.com/cedes.asociacioncivil/>.
- <https://www.youtube.com/channel/UCrr2VnTQ09z8kJ-vDhTkMOkzQ> (Consultado el 20 de septiembre de 2016).

<http://incidencia.laoms.org/2015/11/26/sociedad-civil-organizada-en-torno-a-ls-migrantes/> (Consultado el 1 de agosto de 2016).

<https://interruptusradio.com/category/pueblos-origina-rios-df/> (Consultado el 1 de agosto de 2016).

Entrevista 1. Presidenta de CEDES, 15 de noviembre de 2016. Ciudad de México.

Entrevista 2. Directora General de CEDES, 16 de noviembre de 2016. Ciudad de México.

TERCER LUGAR

EN BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA: LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y COLECTIVOS DE LA SOCIEDAD CIVIL, FRENTE AL PROBLEMA DE LAS DESAPARICIONES EN COAHUILA

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

Introducción

La problemática de la desaparición ha sido una práctica recurrente en los últimos años debido al conflicto interno que se desarrolló entre el Estado mexicano y los diferentes grupos del crimen organizado. En México, las cifras oficiales sobre desaparición de personas rondan los 30 mil. Esta crisis humanitaria, sumada la falta de atención eficaz por parte de las autoridades, ha generado una respuesta desde la ciudadanía (Villarreal, 2013), la cual comenzó a organizarse en diversas entidades federativas para llevar el tema a la agenda pública y política. Los resultados que las organizaciones y colectivos de la sociedad civil han tenido varían de un estado a otro.

En Coahuila, entidad con una fuerte presencia del crimen organizado —en particular de Los Zetas—, se generó un grave


problema de desapariciones a la vez que una fuerte participación ciudadana. Aquí los colectivos y organizaciones civiles han extendido canales de presión y diálogo con las autoridades locales y han llevado el tema al espacio público, al hacerlo prioritario para la administración estatal.

En esta tesitura, el objetivo de la presente investigación es analizar las acciones realizadas por las organizaciones y colectivos de la sociedad civil frente a la problemática de la desaparición de personas en el estado de Coahuila y medir su impacto en la reivindicación de los derechos humanos de las víctimas y en la agenda pública estatal.

La pregunta que tratamos de responder es: ¿hasta qué punto las acciones colectivas realizadas por la sociedad civil coahuilense han influido en la reivindicación de los derechos humanos de las víctimas de desaparición e incidido en la agenda pública gubernamental?

Para responder partimos de un análisis correlacional y cualitativo entre las diferentes variables por un lado las acciones colectivas y por el otro su incidencia en la reivindicación de los derechos humanos y la agenda pública. También realizamos una serie de entrevistas a profundidad con cuatro organizaciones que trabajan el tema de desaparición en Coahuila, un análisis estructurado de textos bibliográficos sobre el tema, de notas de medios de comunicación y sitios especializados de internet.

Hacemos una precisión teórica sobre algunos conceptos que utilizamos a lo largo del estudio con el fin de evitar confusiones en conceptos y definiciones, además, explicamos la tipología de acciones colectivas que se propone en este trabajo.



En primer lugar, se tiene que diferenciar entre desaparición forzada y desaparición involuntaria. Aunque en términos del derecho internacional de los derechos humanos ambos conceptos suelen utilizarse como sinónimos, para efectos del presente trabajo nos referimos a desaparición forzada como: “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley” (OEA, 1994); mientras que la desaparición involuntaria tiene los mismos efectos pero es perpetrada por particulares.

La distinción es necesaria por las responsabilidades que generan, una desaparición forzada es atribuible al Estado, mientras que la desaparición involuntaria es producto de un delito perpetrado por particulares donde el Estado no sería responsable de ordenarla o ejecutarla.


En el contexto actual mexicano el hecho se conoce coloquialmente como *levantón*, término que puede definirse como “la reutilización de la estrategia de desaparición forzada usada por las autoridades; es una práctica que recoge la tecnología represiva del Estado y las pone al servicio de esas fuerzas turbias, en donde se vuelven indistinguibles los agentes del Estado y los del crimen organizado”. González (2012: 91). Este es un término no jurídico, arbitrario e incluso discriminatorio porque califica a *priori* la actividad de la persona desaparecida, en muchos casos presuponiendo su participación en algún ilícito (Raveles, 2011; Rivero, 2013).

Otro tema que es necesario clarificar es el de las acciones colectivas, que en el presente trabajo las entendemos como “toda acción conjunta que persigue unos intereses comunes y que para conseguirlos desarrolla unas prácticas de movilización concretas” (Funes y Monferrer, 2003, p. 23). Aquí incluimos todas aquellas actividades dirigidas, coordinadas y realizadas por las organizaciones y colectivos que trabajan el tema de desaparecidos y que tienen un impacto en la agenda pública y en la reivindicación de los derechos de las víctimas. Para este ensayo hemos hecho una clasificación general de acciones colectivas que podemos dividir en tres grupos: acciones de control, de colaboración y de promoción de derechos humanos.

Las acciones colectivas de control son aquellas que tienen como objeto evitar el ejercicio indebido del poder a través de mecanismos de vigilancia, denuncia y calificación de la autoridad (Rosanvallon, 2007); como ejemplos podemos mencionar las marchas, las protestas, las solicitudes de información, pliegos petitorios o informes sombra sobre actividades gubernamentales, entre otros.

Las acciones de colaboración son aquellas en las que la sociedad civil participa en conjunto con el Estado como promotoras, consultoras o implementadoras de políticas públicas (Canto, 1998; Miorelli, 2001). En este punto podemos mencionar a los consejos ciudadanos o los grupos de trabajo conjuntos.

Las acciones de protección de derechos humanos son aquellas que buscan crear o recrear las condiciones necesarias para validar y concretizar los derechos de las personas (Vilheira, 2014), por ejemplo, mantener un discurso plural o



participar directamente en los sistemas jurídicos. Estas acciones de alguna u otra forma tendrán influencia en el espacio público, que es el lugar que las personas privadas pueden utilizar como medio de crítica permanente, para cambiar condiciones de legitimación del poder político (Habermas 1992, p. 435). Precisamente las acciones colectivas realizadas por los familiares buscan el efecto de generar una agenda pública que ayude a reivindicar los derechos de sus desaparecidos.

El texto se divide en tres partes, en la primera se describe el panorama nacional y local a partir del inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y los efectos que dicha estrategia tuvo en el clima social de Coahuila; en la segunda hacemos una descripción del papel de las organizaciones civiles locales sobre el tema y la tercera parte las acciones colectivas que realizan las mismas dentro la clasificación propuesta para terminar con las conclusiones.

1. Violencia y crimen organizado como detonantes de las desapariciones en Coahuila

Cuando a México llegó la tan esperada alternancia en el año 2000, el problema de la desaparición de personas parecía ser un triste pero alejado recuerdo del autoritarismo de antaño que se había ido con el partido oficial. El cambio de las elites en el poder trajo muchas esperanzas a quienes habían luchado por un país más democrático y más respetuoso de los derechos humanos.

En efecto, la desaparición forzada, una estrategia de terror (Mastrogiovanni, 2014) que apareció en México en los años 60 como un medio de represión en contra de los opositores

políticos en las guerrillas rurales y urbanas, había quedado atrás; si acaso, las desapariciones en los primeros años de la alternancia tenían que ver con venganzas personales por parte de algunos funcionarios públicos (González, 2012: 89) o bien las primeras desapariciones realizadas por grupos de delincuencia organizada. En cualquiera de los casos las motivaciones no fueron preponderantemente políticas.

Esta situación cambió con la llegada de la administración de Felipe Calderón al Gobierno Federal, quien, tras una elección muy cerrada, arribó al poder en medio de una fuerte crisis de legitimidad que intentó paliar con una política de confrontación directa con los grupos de la delincuencia organizada y, para ello, utilizó a las fuerzas armadas (Chabat, 2010). El diagnóstico de la administración panista de que los cárteles de la droga habían ganado poder décadas antes y estaban en condiciones de comprar y cooptar a las autoridades de nivel local e incluso federal no era tan equivocado.

De hecho, durante el periodo de gobierno del PRI, los traficantes fueron controlados y protegidos al mismo tiempo por el aparato gubernamental (Astorga, 2010). Tras el proceso de alternancia, la relación de subordinación que habían tenido los grupos delincuenciales respecto al Estado mexicano cambió en la medida que estos fueron ganando autonomía y poder hasta el punto de estar en condiciones de combatirlo con éxito.

La política calderonista falló y dejó a su paso una grave crisis humanitaria en el país con miles de personas muertas y desaparecidas, además de un clima de inseguridad y ausencia de Estado de derecho en varias zonas del país. Para 2011, al finalizar la administración panista, el control del crimen organizado en el mapa nacional era evidente.




Tabla 1. Presencia de grupos del crimen organizado en el año 2011



Fuente: *The Economist* (2011)

En Coahuila, como en la mayoría de las entidades federativas, la escalada de violencia por parte del crimen organizado coincidió con la estrategia calderonista. Sin embargo, esta situación no fue espontánea porque, durante años, los cárteles fueron acumulando poder (Bayle, 2014), esto combinado con la captura de las instituciones, sustentadas por la corrupción política y la ausencia de controles sociales en el estado (Buscaglia, 2014; Ravelo, 2016).

El nivel de paz en la entidad sufrió un fuerte retroceso entre los años 2006 y 2012, como lo demuestran los datos proporcionados por el *Institute for Economics and Peace* (2016) en su Índice de Paz en México. En esa etapa, Coahuila pasó a ser de los estados más pacíficos del país a uno de los más peligrosos.

Tabla 2. Coahuila en el Índice de Paz en México



*Fuente: Elaboración propia con datos del Institute for Economics and Peace (2016)

La criminalidad también tuvo un aumento considerable, pues como sostiene un informe del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), los delitos relacionados con el crimen organizado se incrementaron 40% (Baz y otros, 2015). En cuanto a la percepción del delito, esta investigación catalogó la afectación delictiva en la entidad como grave.

El declive de la paz y el aumento delictivo obedeció también a los enfrentamientos entre los mismos cárteles, así como entre estos y fuerzas públicas, sobre todo en las regiones de la Laguna y norte del estado. Según información de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), en Coahuila el Cártel de Sinaloa

y el de Los Zetas se enfrentaron a lo largo del territorio por las plazas (*Animal Político*, 2011).

Las luchas más sangrientas se dieron en Torreón, municipio que entre 2006 y 2011 fue la séptima ciudad con más homicidios relacionados con delincuencia organizada del país (Buendía y Laredo, 2010). La Comarca Lagunera sufrió de manera sistemática matanzas, tiroteos, secuestros, desapariciones, extorsiones y ejecuciones arbitrarias sin distinción alguna entre su población; recientemente han sido encontrados restos de otra matanza en el ejido de Patrocinio en el municipio de San Pedro de las Colonias, en la misma región.

En 2013, durante una entrevista con el periódico *Vanguardia*, el gobernador reconoció públicamente el problema:

Cuando yo entré a mi gobierno, me di cuenta que estábamos a punto, si no es que ya había sucedido, de que el monopolio de la autoridad no lo tuviera el gobierno, sino lo tuviera la delincuencia, con cosas tan sencillas, en historias que trascendieron y que uno veía en los blogs u oía en los comentarios, fulanita o fulanito ya no se pudo casar en Piedras Negras porque tenía que comprarle el whisky (de su boda) a un grupo delincencial, o no puedes pasar por tal carretera por que invariablemente la policía te detiene y te pregunta quién eres, y te deja ir, y te toma registro de tu credencial de elector, pues eso no era para infraccionarte eso era para llevar un control de quién pasaba y quién llegaba, o se tuvo que cerrar tal hotel porque en su bar, ahí despachaba un delincuente importante (sic) (Moreira, 2013).

Si bien el gobernador reconocía la debilidad institucional que se tenía en el estado, también alegaba que los grupos de-

lincuenciales no eran originarios de la entidad, sino que venían de estados vecinos y disputaban las plazas coahuilenses (*Excélsior*, 2013).

En Saltillo, capital coahuilense, la situación no era mucho mejor pues también fue una zona disputada por los cárteles. En una entrevista con CNN, el obispo de Saltillo declaró: “Aquí había pactos y en este momento esos pactos quedaron rotos y empieza a haber una lucha de varios grupos delictivos por esta plaza. Esto es evidente” (Vera, 2011).

Ya desde 2010, en el cable *10Monterrey66* filtrado por WikiLeaks, el cónsul estadounidense Bruce Williamson aseguraba que Saltillo era un refugio seguro para Los Zetas. En su informe describe:

Relayed Unclass reporting that the Los Zetas leader, Miguel Heriberto Lazcano-Lazcano is believed to be hiding in Monterrey and was planning for counter-offensive strikes against the Gulf Cartel in Tamaulipas. This information dovetailed with reporting from other sources and the members of post’s Law Enforcement Working Group elaborated that Saltillo, Coahuila would likely be considered a safe haven by the Zetas (WikiLeaks, 2010).

Incluso se abrieron grupos y cuentas de Facebook¹ y otras redes sociales pertenecientes a Los Zetas y diversos cárteles, en donde buscaban reclutar personal para actividades como

1. Hasta el momento de hacer este trabajo (enero de 2016), se encontraba abierta la página de Facebook “Loz Zetas Saltillo Coahuila”, no se pudo confirmar su autenticidad, pero en dicha página se hizo alarde de balaceras y se dejaron varios narcomensajes. La última actualización fue del 7 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.facebook.com/Loz-Zetas-Saltillo-Coahuila-725483120810350/?fref=ts>.

secuestrar personas (Gomora, 2012). Los medios de comunicación también reportaron casos donde los jóvenes eran reclutados por la fuerza mediante especies de levass que se daban en barrios pobres de la ciudad, en lugares frecuentados por migrantes e incluso en penales (*La Razón*, 2011).

En el centro y norte de la entidad la situación fue similar, en Acuña, Monclova y Piedras Negras las desapariciones, las ejecuciones sumarias, los levantones y otros crímenes similares eran prácticas comunes, las masacres de Allende y del penal de Piedras Negras son ejemplo de ello.

En 2011, el municipio de Allende fue atacado por un comando armado del grupo delictivo de Los Zetas que, durante varios días, incendió, destruyó propiedades y desapareció un número indeterminado de personas, el más mencionado ha sido de 300, aunque las cifras oficiales hablan de 42 desaparecidos aproximadamente (Aguayo, 2016). Durante la tragedia, ninguna autoridad municipal, estatal o federal respondió al llamado de auxilio, por lo que se asume que los sicarios actuaron en total impunidad (Martínez, 2014).

De igual forma, a principios de 2016 trascendió la noticia de que el centro penitenciario de Piedras Negras fue utilizado por Los Zetas para retener, torturar, quemar y desaparecer personas desde el año 2008 (Ramos, 2016). Al ser instalaciones del gobierno estatal se puede presumir que la autoridad tenía conocimiento de tales hechos; según algunos medios de comunicación, hubo aproximadamente 150 víctimas (*Sin embargo*, 2016). Ante lo sucedido, el gobernador confirmó que los hechos se estaban investigando y que “no metería las manos por nadie” (*Vanguardia*, 2016).

Pese a las acciones correctivas que el gobierno emprendió, el hecho de que el crimen organizado utilizara las instalaciones carcelarias para cometer delitos como desaparición de personas, nos habla de un Estado débil, sin orden ni garantía coactiva centralizada (O’Donnell y Wolfson, 1993).

En esta tesitura el problema de la desaparición forzada e involuntaria se agudizó. Según el informe titulado “Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas en Coahuila”, en el año 2006 solo hubo un caso reportado mientras que en 2011 se reportaron 279. Hasta el 31 de diciembre de 2015 había oficialmente 1,425 personas desaparecidas en el estado (segob, 2016).

Tabla 3. Personas reportadas como extraviadas o desaparecidas en Coahuila 2006-2014

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lugar obtenido por Coahuila	8°	8°	11	13	15	20	20	19	16	10

Fuente: Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas en Coahuila (Sánchez y otros, 2016)

Los grupos de familiares de desaparecidos han podido perfilar las desapariciones en relación con los perpetradores a través de la identificación de cuatro supuestos:

1. Personas desaparecidas por agentes del Estado
2. Personas desaparecidas por agentes del Estado en co-

participación o vinculación con miembros de la delincuencia organizada

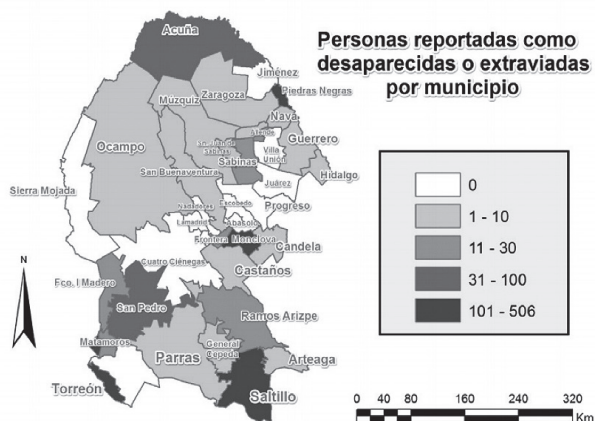
3. Desaparición cometida por miembros de la delincuencia organizada, con la autorización, apoyo y aquiescencia del Estado mexicano
4. Personas desaparecidas por miembros de la delincuencia organizada sin participación o vinculación con agentes estatales (FUNDEM y otros, 2014)

Quienes cometen este delito suelen ser miembros del crimen organizado, militares y policías de distintos órdenes de gobierno.

Según el informe titulado: “Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas”, 71.19% de los desaparecidos en el estado son hombres y 28.81% son mujeres. En cuanto a los rangos de edad de las personas que han sido reportadas como extraviadas o desaparecidas, 70% de los casos oscilan entre los 15 y 40 años (Sánchez y Calderón, 2016, p. 13).

Por lo que respecta a la distribución geográfica de la desaparición, el informe menciona que hubo desapariciones (registradas) en 27 de los 38 municipios de la entidad. Sin embargo, la mayoría se concentra en Piedras Negras, Torreón y Saltillo.

Tabla 4. Personas reportadas como desaparecidas o extraviadas en Coahuila por municipio



Fuente: Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (2016).

El contexto que se vivió en Coahuila durante los años de la llamada “guerra contra el crimen organizado” generó un clima de miedo e inseguridad entre la población. En el caso específico de los familiares de desaparecidos, los problemas eran la falta de investigaciones eficaces, el control del crimen organizado en los aparatos de justicia y el poco o nulo apoyo de las autoridades locales. Tales situaciones motivaron la organización, creación de asociaciones y colectivos en la entidad.

2. La formación de la sociedad civil frente a la problemática de la desaparición

En la sociedad civil coahuilense existen cuatro organizaciones que se dedican a la búsqueda de personas desaparecidas, FUUNDEC, Grupo Vida, Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas y Alas de Esperanza. Aunque son organizaciones hermanas, cada una de ellas ha trabajado en nichos distintos.


FUUNDEC fue la primera que se organizó en el año de 2009; al principio este grupo buscaba a 21 personas, además fueron los primeros en lograr visibilizar el problema con el entonces gobernador Humberto Moreira. En la actualidad es el único colectivo que tiene actuación en todo el estado y ahora busca a un total de 230 personas. A raíz de su creación y la llegada —y atención— de casos de otros estados como Nuevo León, Michoacán, Sinaloa y Jalisco, se creó también Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos México (FUNDEM), con cobertura nacional.

En el año 2011 surgió la asociación Alas de Esperanza, cuya sede está en el municipio de Allende, Coahuila, pero trabaja en toda la región de los cinco manantiales. La organización comenzó con cinco miembros con igual número de personas desaparecidas y en la actualidad llevan alrededor de cincuenta casos. Las principales acciones de esta organización van encaminadas principalmente a satisfacer los derechos económicos y sociales de los familiares de desaparecidos, sobre todo de menores de edad. Alas de Esperanza también ha trabajado el tema de la memoria histórica y logró la construcción de un monumento para conmemorar la masacre ocurrida en aquel municipio en 2011.

Grupo Vida es un colectivo surgido en 2013 que tiene sus principales actividades en la Comarca Lagunera, compartida por Coahuila y Durango, agrupa alrededor de 55 familias, sus acciones han sido en torno a la búsqueda directa de personas en fosas, hospitales, lugares de prostitución, cárceles, etcétera; además realiza asesoramiento a los familiares de las víctimas para que interpongan sus denuncias y es una de las organizaciones con una de las líneas críticas más duras frente al gobierno estatal.

La asociación Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas se constituyó legalmente en 2013 y surgió con motivo de la desaparición de Víctor Manuel Guajardo Rivas a manos del Grupo de Armas y Tácticas Especiales (Camacho, 2015). La madre de Víctor Manuel contactó a diferentes familias para formar esta organización civil que comenzó como una agrupación de seis familias; actualmente revisan 250 casos. La defensa legal ha sido su principal arma y mantienen una crítica muy fuerte a las autoridades estatales, lo que los ha llevado a fuertes confrontaciones con las autoridades ministeriales.

En un principio el tema fue difícil para los cuatro colectivos porque las autoridades culpaban y estigmatizaban a las víctimas responsabilizarlas de su propia desaparición y contribuir así a que el problema no fuera resuelto. Fue hasta una visita a México por parte del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, cuando los colectivos pudieron visualizar el problema de la desaparición en la entidad. En enero de 2012, tras un mes de haber asumido como gobernador, Rubén Moreira reconoció públicamente que existían desapariciones en el estado, incluso dio la cifra de 1600 personas (Human Rights Watch, 2013).



En el *Informe de Misión a México* del Grupo de Trabajo de la ONU (Organización de las Naciones Unidas, 2013) se hicieron diversas recomendaciones al Estado mexicano, entre ellas el reconocimiento público de la problemática, la adecuación del marco normativo a los estándares internacionales, la generación de datos estadísticos sobre la desaparición, la protección y seguridad de las víctimas y los defensores de derechos humanos y la desmilitarización de las funciones de seguridad pública (Grupo de Trabajo de la ONU, 2013). El gobierno coahuilense se comprometió a seguir cada una de las recomendaciones del organismo internacional (*Proceso*, 2012).

Esta visita motivó a las organizaciones de la sociedad civil a que incorporaran nuevos tipos de acciones colectivas fuera de las clásicas protestas y marchas; la visibilidad internacional y el reconocimiento público de la problemática generaron mayor interacción entre los colectivos y las autoridades.

3. Las acciones colectivas de la sociedad civil: la puesta en práctica

En este apartado analizamos las acciones emprendidas por las asociaciones de acuerdo a la propuesta inicial dividida en acciones de control, colaboración y protección de derechos humanos.

3.1. Acciones de control

Las acciones colectivas de control suponen que los ciudadanos, y en este caso los familiares, presionen a las autoridades por medio de la vigilancia, la denuncia y la calificación.

En este aspecto, las organizaciones realizan actividades para asegurarse de que el tema de la desaparición esté de manera constante en la agenda pública gubernamental y con el fin de que no haya forma de que la autoridad dé carpetazo al asunto.

Todas las organizaciones analizadas realizan acciones colectivas de control mediante denuncia pública, entre ellas, marchas, protestas, procesiones y petitorios. Normalmente las organizaciones salen a las calles por dos motivos: el primero es recordarle a la autoridad que la lucha por encontrar a sus familiares sigue en pie; y el segundo, para rememorar a sus seres queridos que siguen desaparecidos.

En cuanto a la acción colectiva de vigilancia, la relación con los medios de comunicación es vital, por ello, las organizaciones estudiadas han tenido que tender puentes con los medios locales. Acerca de esta relación, Grupo Vida sostiene:

...hay buena comunicación, inclusive nos han acompañado a las búsquedas, sí hay acompañamiento y cuando nos manifestamos o hacemos las marchas están con nosotros y van, todo muy bien, sí tenemos participación positiva, diría [que] muy positiva. (Grupo Vida, comunicación personal, 12 de junio de 2016).

En el mismo sentido, la asociación Familias Unidas afirma tener una buena relación con los medios de comunicación del estado, sostienen que:

...tenemos el apoyo de los medios de comunicación locales como es radio, televisión, prensa; [de] radio, sobre todo, tenemos muy buena respuesta, porque pedimos el apoyo para cuando se necesita una búsqueda, les hacemos llegar una fotografía y datos de la persona

que se está buscando y tenemos una respuesta inmediata a la publicación (Familias Unidas, 21 de mayo de 2016).

Otra acción de control de las organizaciones civiles es el monitoreo de las actividades de la autoridad para emitir comunicados públicos en los medios. El monitoreo y revisión de los casos es una actividad periódica que llevan las cuatro organizaciones. En este aspecto FUUNDEC, que normalmente emite comunicados de prensa donde denuncia el actuar estatal, sostiene que:

...cada tres, cuatro meses tenemos revisión de casos en cada región, y en esa revisión de casos, cada persona, cada familia, revisa su caso en particular. Se hacen compromisos y se ve si se cumplen o no se cumplen, esa es una forma de monitoreo también, sirven para ver si el caso avanza y para ver también los compromisos que no se cumplieron, la falta de trabajo del ministerio público (sic) (4 de marzo de 2015).

Por otro lado, el grupo Familias Unidas utiliza activamente las redes sociales para denunciar desapariciones, subir fotografías y hacer llamados a la sociedad para buscar a las personas. De la misma forma, las redes sociales les han servido para visibilizar las acciones negativas de las autoridades, tales como abuso de autoridad, malas prácticas en la investigación o incluso a funcionarios corruptos.

Las cuatro organizaciones estudiadas reportan haber presentado denuncias públicas contra funcionarios de los tres niveles de gobierno. Algunas de ellas se manifiestan en comunicados, otras se hacen por la vía judicial o a través de quejas ante organismos de protección de derechos humanos;

además, todas sostienen que han realizado marchas y aglomeraciones públicas en diversas ciudades como estrategia para que sus peticiones sean atendidas.

Por ejemplo, en Allende, la asociación Alas de Esperanza realiza una marcha por la paz cada 30 de agosto para conmemorar a las víctimas de desaparición; Grupo Vida también hace una marcha silenciosa cada 10 de mayo para recordar a los hijos e hijas desaparecidas.

Lo interesante es que estas marchas y manifestaciones han sido recibidas de manera distinta por los habitantes de las ciudades. En la Laguna, por ejemplo, Grupo Vida reporta recibir mucho apoyo por parte de la comunidad, mientras que en Saltillo la respuesta ha sido mucho menor, e incluso negativa. Según FUUNDEC, durante sus primeras manifestaciones públicas:

Desde nuestros inicios, que salíamos a las primeras manifestaciones, pues nos han llamado de todo, *las madres locas, las mujeres sin quehacer, las compradas por X partido político y opuestas al gobierno en turno, cuánto nos pagaron por andar ahí, somos unas mentirosas, las madres de delincuentes, si a tu hijo si le pasó esto, es por algo*; de todo nos han tachado y sí ha sido muy difícil tocar el corazón del resto de la gente que no vive esta tragedia y, pues, va a ser difícil, desgraciadamente, hasta que no te pasa esto, que no se lo deseamos que a nadie le pase más esto, pero hasta que no les pasa, nos comprenden (sic) (FUUNDEC, comunicación personal, 4 de marzo de 2015).

La reacción de la ciudadanía puede deberse a la estigmatización expuesta en los discursos oficiales de la autoridad

al principio de la lucha contra el crimen organizado. Poco a poco se ha tratado de concientizar a la sociedad sobre el problema de la desaparición y la forma en que afecta a todos.

Las acciones colectivas de control tratan de reivindicar el derecho de los familiares a una búsqueda efectiva; el acceso a la justicia por medio de acciones legales y políticas que cuestionen y califiquen el actuar de la autoridad; contribuyen a reivindicar el derecho a la verdad y a la reparación del daño, pues se busca que los hechos no sean olvidados y no se repitan nuevamente. En este sentido, la construcción de la memoria histórica es algo en lo que se está comenzando a trabajar y, como en toda sociedad conflictuada, comienza con el *nunca más*.

3.2. Participación de las organizaciones y colectivos en acciones de colaboración

Por lo que toca al aspecto colaborativo de la sociedad civil, este supone que las organizaciones y colectivos tengan injerencia en las políticas públicas, actividades gubernamentales o de alguno de los poderes constitucionales u organismos autónomos. En este rubro, las organizaciones pueden actuar como creadoras, consultoras, promotoras o implementadoras de las políticas públicas con base en su experiencia en temas específicos.


La colaboración permite a la sociedad civil incidir en la agenda gubernamental y participar de manera directa en los programas y acciones realizadas por la autoridad, a la vez que le permite al Estado no solo la gobernabilidad sino la gobernanza a través de la legitimidad que le otorga la sociedad civil. Es importante que las organizaciones civiles mantengan

su independencia frente al Estado y eviten así convertirse en una sociedad civil cooptada o corporativizada, que no pueda trabajar de manera libre.

En cuanto a las organizaciones analizadas, quizá la más avanzada en el tema de la colaboración es FUUNDEC, este colectivo, el que más tiempo tiene de haber sido formado, ha colaborado con el estado de Coahuila en la revisión e investigación de los casos como parte del Grupo Autónomo de Trabajo, para dar seguimiento a las recomendaciones de la ONU, y como miembro del Comité técnico de evaluación del PROFADE, entre otras.

El Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas, conocido como PROFADE, tiene como objetivo la reparación integral del daño a las víctimas de desaparición, en especial sus derechos económicos, sociales y culturales (POEC, 2013). Todos los colectivos han sido invitados a participar en el programa, aunque solo FUUNDEC tiene un asiento en el comité técnico, lo que ha generado no solo la inconformidad de otras organizaciones, también ha provocado que grupos como Familias Unidas hayan presentado solicitudes para que el comité técnico se abra a todas las organizaciones estatales que trabajan el tema de la desaparición de personas, aunque hasta la fecha no han sido escuchados.

En cuanto a la búsqueda física, cuando los familiares toman herramientas de excavación y hacen recorridos peines de áreas donde se presume hay restos, la participación de las autoridades se ha limitado a mandar ministerios públicos para que den fe de los hallazgos (Grupo Vida, comunicación personal, 12 de junio de 2016). Entonces, a pesar de realizar búsquedas conjuntas, son solo las familias quienes han tenido que realizar las actividades de trabajo manual.



Esta actividad de colaboración no está exenta de conflictos con la autoridad, por ejemplo, en 2014 FUUNDEC rompió relaciones con el gobierno estatal debido a que este no cumplió con los acuerdos realizados sobre la búsqueda de cuerpos en la zona norte del país, que consistían en la no utilización de maquinaria pesada que pudiera dañar los restos.

Otro punto importante donde existe colaboración con la autoridad es el tema de los apoyos sociales. En este ámbito, el grupo Alas de Esperanza es quizá la organización que ha tenido mayor participación colaborativa con el gobierno estatal, principalmente en materia de becas y ayudas para los familiares de los desaparecidos. De hecho, esta asociación es la única que tiene una buena opinión de las actividades gubernamentales.

En el mismo tema, la colaboración de la administración coahuilense con Grupo Vida y Familias Unidas ha sido casi nula, una hipótesis del motivo puede ser el fuerte discurso de oposición al gobierno que manejan ambos grupos, o bien, porque no cuentan con el tamaño y la influencia que ha ganado FUUNDEC. Sea cual sea la causa, estas organizaciones han sido obligadas por las circunstancias a trabajar más el aspecto de control que el de colaboración.

Lo cierto es que las cuatro organizaciones han colaborado en la renovación del marco normativo local, para crear la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas y La Ley Estatal de Víctimas. En 2012 hubo también una modificación al Código Penal para establecer el delito de desaparición forzada de personas, el cual fue duramente cuestionado por las familias, al alegar que el tipo penal pasaba por alto el elemento de aquiescencia y dificultaba su aplicación; además, establecía penas bajas para quien lo cometía y no estaba re-


dactado según los estándares internacionales de la materia (FUUNDEC, 2012). El estado de Coahuila corrigió las deficiencias legales en una reforma aprobada en 2014.

A manera de conclusión de este apartado, se puede decir que las acciones colectivas de colaboración analizadas, como lo son la revisión de casos y el seguimiento de las recomendaciones de la ONU, tratan de reivindicar el derecho al acceso a la justicia y al esclarecimiento de los hechos. Por otro lado, la participación dentro del PROFADE reivindica el derecho a la reparación integral y la satisfacción de los derechos económicos y sociales de los familiares de los desaparecidos.

Finalmente, con la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición, se busca reivindicar el derecho a la personalidad del desaparecido, el cual estaba en un limbo jurídico pues legalmente no estaba ni vivo ni muerto. La sociedad civil ha sido clave para lograr estos y otros avances en la materia

3.3. Las acciones colectivas de protección de derechos humanos

Las acciones colectivas de promoción de derechos humanos implican que las organizaciones tengan conocimiento de sus derechos y puedan estar en condiciones de hacerlos valer y comunicárselos a los demás. En este sentido, según la clasificación de Vilheira (2014), las organizaciones deberían: a) tener un discurso plural, b) hacer públicas las injusticias, c) proteger el espacio privado, c) participar directamente en los sistemas jurídicos y d) conducir la innovación social.



Sobre la colaboración, los datos obtenidos de las asociaciones y colectivos indican que el discurso plural ya es manejado, que las organizaciones han establecido puntos de contacto y trabajo en conjunto con otras asociaciones. Un ejemplo es el caso de FUUNDEC, que normalmente colabora con la Casa del Migrante, El Centro Diocesano de Derechos Humanos Juan Fray de Larios y el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi en diversos actos públicos como comunicados y protestas.

Por lo que respecta a hacer públicas las injusticias y las violaciones a derechos humanos, FUUNDEC ha realizado una serie de testimonios en universidades para concientizar a los estudiantes del problema de la desaparición, es decir, los familiares platican sus experiencias y comparten una fracción del trabajo que realizan dentro del colectivo.

En cuanto a la protección del espacio privado, las organizaciones de la sociedad civil lucharon siempre por obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica del desaparecido y así contribuyen con la defensa de la dignidad humana y los derechos que esta conlleva. Los triunfos laborales y de seguridad social son parte de este rubro.


En el aspecto de la protección a la libertad individual, Familias Unidas ha desarrollado una acción colectiva llamada “reacción inmediata”, que consiste en que una vez obtenida la denuncia de una desaparición en la organización, los miembros se ubican en cada uno de los puntos a los que se pueden llevar legalmente a la persona: hospitales, ministerios públicos, cárceles, cuarteles entre otros, para evitar así que sea desaparecida.

Otra acción que ha desarrollado esta asociación es el “amparo buscador”, un mecanismo de búsqueda inmediata que consiste en interponer el recurso legal en el menor tiempo posible desde que la persona es detenida y luego acompañar al actuario a buscar a la persona (Familias Unidas, comunicación directa, 21 de mayo de 2016).

Estas acciones ayudan a proteger el derecho a la vida de la persona, pues la rápida acción de los miembros de la asociación contribuye a que la persona pueda ser localizada, rescatada de manera inmediata y evitar que existan probabilidades de que sea desaparecida. En palabras de la organización estas acciones:

Nos sirven mucho para en caso de que las autoridades lo traigan allí paseando al desaparecido, lo presenten ante la autoridad y ya no se quede en calidad de desaparecido, porque antes no se hacía eso, las autoridades, pues en realidad, pues como hemos sabido, los golpean y a veces se les pasa la mano y pues esas personas ya no aparecen, en cambio, con este grupo que tenemos de *reacción inmediata y el amparo buscador*, nos ha ayudado a encontrar a las personas con vida (Familias Unidas, comunicación personal, 21 de mayo de 2016).

La participación y el uso de recursos legales es practicada por las cuatro organizaciones estudiadas. Estas no solo se limitan a denunciar los hechos delictivos, también realizan acciones legales contra funcionarios, ya sea por medios penales, civiles, administrativos, solicitudes de información o ante comisiones de derechos humanos u organismos internacionales.



Es este aspecto, algunas organizaciones trabajan con ONG (Organizaciones No Gubernamentales) especializadas en litigio, tal es el caso de Familias Unidas, que colabora con el grupo de litigio estratégico I(dh)reas y con la Federación Internacional de Derechos Humanos, con la intención de llevar los casos de desaparición ante instancias internacionales.

En el campo de innovación social se considera que existen diversos logros de las organizaciones civiles coahuilenses, uno de ellos es la creación del Grupo Autónomo de Trabajo, donde convergen la sociedad civil, el gobierno y la comunidad académica. Otros aciertos son los foros sobre desaparición forzada e involuntaria que se han llevado a cabo en Saltillo.

Además, el impulso de las organizaciones civiles ha motivado la creación, por parte de la Universidad Autónoma de Coahuila, de una especialidad en derechos de las personas desaparecidas, donde los familiares obtienen conocimientos técnicos y jurídicos para mejorar su participación en sus casos. Este trabajo académico surge del contexto de crisis, pero puede ayudar a mejorar la situación de las víctimas porque las dota de herramientas para la mejor protección de sus derechos.

Finalmente, las organizaciones coahuilenses han creado redes de apoyo con diversos colectivos a nivel nacional; tal es el caso de FUUNDEC, Familias Unidas y Grupo Vida. Pese a lo anterior, no existe una red local, sin embargo, esto no impide que las asociaciones se unan al momento de realizar acciones conjuntas.

Tabla 5. Acciones colectivas de la sociedad civil coahuilense en materia de desaparecidos

Acción colectiva	Tipo de acción colectiva según la clasificación propuesta	Organización o colectivo que la realiza	Derecho que busca reivindicar
Monitoreo de las actividades de la autoridad a través de medios de comunicación	Control	Alas de Esperanza/ Familias Unidas / FUUNDEC/ Grupo Vida	Justicia/verdad
Marchas, protestas y manifestaciones	Control	Alas de Esperanza/ Familias Unidas / FUUNDEC/Grupo Vida	Justicia/verdad
Acciones de búsqueda inmediata, en vida y de restos	Control/colaboración/ protección de derechos humanos	Alas de Esperanza/ Familias Unidas / FUUNDEC/Grupo Vida	Integridad personal/ vida/ libertad personal/ justicia/verdad/ personalidad
Registro, documentación y revisión de casos	Control/colaboración	Alas de Esperanza/ Familias Unidas/ FUUNDEC/Grupo Vida	Justicia/verdad
Denuncia a través de medios y redes sociales	Control	Alas de Esperanza/ Familias Unidas/ FUUNDEC/Grupo Vida	Justicia/verdad
Participación en redacción de informes	Control/colaboración	FUUNDEC	Justicia/verdad
Grupos de trabajo conjunto (GAT)	Colaboración	FUUNDEC	Integridad personal/vida/ libertad personal / justicia/verdad
Impulso de marcos legales	Colaboración/protección de derechos humanos	Alas de Esperanza/ Familias Unidas/ FUUNDEC/Grupo Vida	Integridad personal/ Vida/ Libertad personal / Justicia/Verdad
Consultoras, promotoras o implementadoras de políticas públicas	Colaboración	Alas de Esperanza/ FUUNDEC	Integridad personal/ vida/ libertad personal / justicia/verdad
Participación en foros y seminarios académicos	Colaboración/protección de derechos humanos	Alas de Esperanza/ Familias Unidas/ FUUNDEC/Grupo Vida	Integridad personal/ vida/ libertad personal / justicia/verdad
Realización de litigios	Protección de derechos humanos/control	Alas de Esperanza/ Familias Unidas/ FUUNDEC/Grupo Vida	Integridad personal/vida/libertad personal / justicia/verdad
Promoción de un discurso plural	Protección de derechos humanos	Alas de Esperanza/ Familias Unidas / FUUNDEC/Grupo Vida	Justicia/verdad
Creación de redes	Protección de derechos humanos	Familias Unidas / FUUNDEC/Grupo Vida	Integridad personal/ vida/ libertad personal /justicia /verdad/ personalidad

Conclusiones

Para concluir, podemos decir que la sociedad civil coahuilense tuvo la necesidad de responder a la problemática de la desaparición de personas debido a la ausencia de la autoridad, en un contexto donde la delincuencia logró tener un poder significativo en perjuicio del Estado. La falta de atención y acciones que pudieran dar respuesta a las familias, las motivó a organizarse y a buscar a sus familiares por medio de acciones colectivas.

En el proceso de búsqueda, las familias se fueron especializando en el tema de la desaparición y realizaron actividades que pudieran reivindicar tanto los derechos de sus familiares desaparecidos como los de ellos al ser víctimas. Aunque en un principio, las actividades fueron contestatarias y buscaron controlar al poder por medio de acciones de vigilancia y denuncia, el estado de Coahuila se vio obligado a reconocer públicamente el problema de las desapariciones en la entidad y, además, fue el primero en hacerlo a nivel nacional.


Una vez visibilizada la problemática y con la atención internacional que se generó tras la misión de la ONU en México, comenzaron a integrarse a las políticas públicas estatales por medio de acciones colaborativas. Se lograron, entre otras cosas, la renovación de marcos jurídicos y el establecimiento de planes gubernamentales para mejorar su situación y proteger sus derechos.

De la misma forma, las organizaciones fueron beneficiadas del impacto público para realizar otro tipo de acciones que protegieran sus derechos humanos, tales como la creación de redes y un discurso plural en donde tienen una amplia agenda.

En Coahuila, un problema como la desaparición no pasa inadvertido ni a los medios ni a la ciudadanía gracias a las acciones de la sociedad civil; esto se puede traducir en una exigencia de justicia que ha sido aprovechada por los colectivos y con los que han logrado algunos éxitos en la materia.

Por estas razones, consideramos que las acciones colectivas de la sociedad civil coahuilense han contribuido de manera directa a visibilizar el problema de la desaparición al llevarlo a la agenda pública estatal; además, han logrado triunfos en cuanto a sus derechos como la adecuación de los marcos normativos y la creación de programas como el PROFADE, donde más que observadores externos, han tenido la oportunidad de trabajar de igual a igual con los poderes del estado.

Para finalizar, hay que decir que este trabajo pretende abrir la puerta al debate teórico y es un primer acercamiento a una tipología de la acción colectiva aplicada a un grupo muy específico de la sociedad mexicana, en un contexto que, desgraciadamente, nos ha tocado vivir. No olvidamos que, al final del día, este trabajo analiza una tragedia humanitaria, la lucha por aquellas personas que la han sufrido en carne propia y que cada día luchan por superarla y salir adelante, frente a un Estado que les ha fallado. Las incansables familias se unen bajo una consigna, tan vieja como la historia de la humanidad: justicia.



Bibliografía

Libros

- Astorga, L. (2010). “México: de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática”, en Tokatlíán, J. (ed.). *Drogas y prohibición una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México D. F.: Debate.
- Buscaglia, E. (2013). *Los vacíos del poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*. México D. F.: Debate.
- Canto, M. (1998). “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en Mendez, L. (coord.). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América*. México D. F.: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Funes, M. y Monferrer, J. (2003). “Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación”, en Funes, M. y Adell, R. (eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: uned
- González, R. (2012). *Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva*. México, D. F.: Terracota.
- Habermas, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. México D. F.: Taurus.
- Mastrogiovanni, F. (2014). *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México D. F.: Grijalbo.
- Ravelo, R. (2016). *En manos del narco. El nuevo rostro del crimen organizado y su relación con el poder*. Ciudad de México. Ediciones B.
- Reveles, J. (2011). *Levantones, narcofosas y falsos positivos*. México D. F.: Grijalbo.
- Rosavallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Artículos

- Chabat, J. (2010). “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *Documentos de trabajo del CIDE*, 196, pp. 1-16.
- O’ Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico*, 33. (130), pp. 163-184.
- Vilheira, O. (2014). “Reflexión sobre la sociedad civil y los derechos humanos”. Disponible en: http://www.surjournal.org/esp/conteudos/artigos1/esp/artigo_oscar.html, consultado el 19 de marzo de 2016.
- Villarreal, M. (2014). “Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México” (2000-2013). *Espacios Públicos*, 17, (39), pp. 105-135.

Tesis y ponencias

- Miorelli, R. (2001). *Sociedad civil y democracia: entre la contestación y la colaboración*. Buenos Aires: III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigadores del Tercer Sector.
- Rivero A. (2013). *La eficacia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares. Una posible solución al problema de protección derivada del déficit de tipificación de que los particulares y grupos de particulares puedan cometer el delito de desaparición forzada por la propia autoridad*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F: México.

Documentos legales

- Organización de Estados Americanos, oea. (1994). *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. 9 de junio de 1994.

Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, poec. (2013). Decreto por el que se crea el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas. Publicado el 11 de diciembre de 2013.

Informes

Aguayo, S. (2016). En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011). Documento de trabajo del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ciudad de México.

Baz, V; Becerra, L; Meza, M. y Vega, R. (2015). Informe: 8 delitos primero. Índice Delictivo cidac. México D. F.: Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., cidac. Disponible en: http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primeros_2013_1.pdf.

Buendía y Laredo. (2010). Trayectorias de violencia municipal. Una tipología. Disponible en: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/146/Reporte_homocidios_web.pdf.

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos Coahuila, FUUNDEC. (2012). Tipifican a medias la “desaparición forzada” en Coahuila Gobierno de Coahuila no cumple con estándares internacionales de Derechos Humanos. Comunicado de prensa de 1 de marzo. Disponible en: <https://fuundec.org/2012/03/01/tipifican-a-medias-la-desaparicion-forzada-en-coahuila/>.

Fuerzas Unidas por Nuestros desaparecidos en México, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, Centro de Derechos Humanos Victoria Díez y Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. (2014). Informe sombra, para el análisis del Informe del Gobierno Mexicano ante el Comité contra la Desapari-

- ción Forzada. Disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/FUNDEM-et-al.pdf>.
- Human Rights Watch. (2013). Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada>.
- Institute for Economics and Peace. (2016). Mexican Peace Index. New York: Institute for Economics & Peace. Disponible en: http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Mexico%20Peace%20Index%202016_English_0.pdf.
- Organización de Naciones Unidas, ONU. (2013). Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011.
- Sánchez, V. y Calderón, E. (2016). Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas en Coahuila. Saltillo: Academia Interamericana de Derechos Humanos y Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Coahuila.
- Secretaría de Gobernación, segob. (2016). Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>, consultado el 12 de enero de 2016.
- The Economist. (2 de febrero de 2011). Drugs in Mexico. A gruesome paradox. Disponible en: http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/daily_chart_drugs_mexico

Prensa

- Animal Político*. (10 de noviembre de 2011). “Así se reparten los cárteles del narco según el gobierno”. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2011/11/asi-se-reparten-mexico-los-carteles-del-narco-segun-el-gobierno/>.

- Camacho, F. (2015). “Acusan a policías de élite en Coahuila de ejercer tortura”, *La Jornada*. 7 de febrero. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/07/politica/005n1pol>.
- CNN (15 de marzo de 2011). “Saltillo. Una plaza en disputa por el narcotráfico”. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2011/03/15/saltillo-una-plaza-en-disputa-por-el-narcotrafico?iframe=true&width=95%&height=95%>.
- Excelsior*. (28 de enero de 2013). “Afirma Rubén Moreira que en Coahuila no hay cárteles”. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/28/nacional/881544>.
- Gomora, D. (2012). “Narco busca en redes sociales a quien plagiar y reclutas: DEA”, *El Universal*. 30 de mayo. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/197033.html>.
- La razón*. (4 de agosto de 2011). “Las levas de los Zetas: ‘¿entras o te mueres?’”. Disponible en: <http://razon.com.mx/spip.php?article140356>.
- Martínez, J. (2014). “Silencio, aquí se mata”, *El País*. 5 de Julio. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/05/actualidad/1404594964_269006.html.
- Moreira, R. (2013). Entrevista con el periódico *Vanguardia*. Formato en video. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=oIwyrxIqwhY>.
- Proceso*. (12 de enero de 2012). “Estiman que hay mil 600 desaparecidos en Coahuila”. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/294920>.
- Ramos, L. (2016). “En el Cereso de Piedras Negras, 150 personas asesinadas de 2008 a 2011”, *La Jornada*. 9 de

enero. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/09/index.php?section=estados&article=-025n1est>.

Sin embargo. (11 de febrero de 2016). “Los hornos crematorios de Los Zetas en la prisión”. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/11-02-2016/1618387>.

Videografía

Vanguardia. (8 de junio de 2016). “Todo lo que haya sucedido se investiga”: Rubén Moreira sobre el penal de Piedras Negras”. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/todo-lo-que-haya-sucedido-se-investiga-ruben-moreira-sobre-el-penal-de-piedras-negras>.

Cable de Wikileaks

Wikileaks (2010). GRENADE ATTACKS AGAINST MONTERREY POLICE; FEB. 26 AND 28TH EACS. Cable: 10MONTERREY66_a. disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/10MONTERREY66_a.html.

Entrevistas

Entrevista con miembros Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. 4 de marzo de 2015, en el Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”. Saltillo, Coahuila.

Entrevista con miembros de Grupo Vida (Laguna). 12 de junio de 2016, en el “Hotel Cuquita” en Saltillo Coahuila.

Entrevista con miembros de la asociación Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas (Piedras Negras). 21 de mayo de 2016 en las instalaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la U. A. de C. Saltillo, Coahuila.

Entrevista telefónica con la presidenta de la asociación Alas de Esperanza (Allende). 15 de junio de 2016.

**MENCIONES
HONORÍFICAS**



MENCIÓN HONORÍFICA

A 70 AÑOS DEL VOTO FEMENINO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ¿DÓNDE ESTÁN LAS MUJERES PRESIDENTAS QUE NOS REPRESENTAN?

Vanessa Berenice Lizárraga Juárez

No hay ni puede haber democracia en donde las mujeres
no tienen los mismos derechos del hombre
y en donde en consecuencia, la vida social en todos sus aspectos
no está constituida y dirigida por hombres y mujeres sin distinción

VICENTE TOLEDANO

El siglo XVIII fue fundamental en la historia del hombre al realizarse una de las conquistas más significativas de la humanidad: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; sin embargo, la reivindicación de los derechos civiles y políticos solamente serían inherentes a los hombres (varones). Sería hasta principios del siglo XX cuando las mujeres en el contexto nacional, conquistarían tales derechos políticos y civiles; desde 1947, en México, la mujer tiene derecho a votar en elecciones municipales y en 1953 elecciones federales.

La conquista de esos derechos no fue fortuita sino producto de una lucha ardua y constante de hombres y mujeres, entre ellos grupos de feministas que exigían que las mujeres tuvieran las mismas prerrogativas que los varones y pudiera votar y desempeñar cargos de elección popular en virtud de tener las mismas capacidades que ellos.

A punto de cumplirse 70 años desde que la mujer tuvo acceso a manifestar su voluntad a elegir representantes en el ámbito municipal y ser votada, es mínimo el porcentaje de mujeres que han desempeñado el cargo de presidenta municipal de un ayuntamiento (Massolo, 2005; Vázquez, 2010; Arzalluz, 2016); de igual forma las mujeres han logrado acceder a las regidurías en los ayuntamientos debido a que la legislación en materia electoral establece un porcentaje de cuotas de género o paridad para los cargos de elección popular según sea el caso de cada entidad federativa (CEAMEG, 2014).

Los estudios enfocados al tema comenzaron a realizarse en la última década del siglo xx por académicas como Alejandra Massolo y Dalia Barrera, ellas se percataron de la situación relacionada a la poca participación de las mujeres a nivel municipal en puestos de representación.

Descubrieron que, en las últimas dos décadas, la proporción de mujeres alcaldesas es alrededor de 3.5% a 4% del total de municipios (Massolo, 1998; Barrera Bassols y Aguirre, 2003); datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en el 2014, revelan que solo 6% de la totalidad de los municipios que conforman el país eran ocupados por mujeres (CEAMEG, 2016).

La modernidad ha transformado, las prácticas, mentalidad y la vida de la mujer; esto ha repercutido en la sociedad, ha influido en las relaciones sociales, políticas y en la cultura política. Actualmente la mujer participa más activamente en las decisiones generales que atañen la vida de la comunidad política (García, 2011) y, al transformarse, se ha ido apoderando de espacios que se consideraban ajenos a su condición de mujer.

Resulta importante analizar cuál es la situación que impera a nivel municipal en el ejercicio del poder público en relación a la perspectiva de género en el ámbito de la política municipal. Es necesario establecer las causas que han impedido que la mujer acceda en mayor medida a cargos de representación popular, en particular al de presidenta municipal, ¿es una cuestión inherente a los partidos políticos, una falta de interés de las mujeres de ser parte activa de la política formal o un constructo social que impide que las mujeres quieran desempeñar cargos de elección popular?

Si bien es cierto que la legislación nacional y estatal abogan por una mayor equidad, también los tratados internacionales exigen cumplimiento a los acuerdos aprobados por nuestro país. Es importante delimitar que, al tener acceso al ámbito de la política, la mujer ha logrado traspasar un terreno considerado de carácter masculino, y con ello ha logrado conquistar puestos de poder.

Sin embargo, a la fecha sigue existiendo un imaginario social que adjudica la política como una función más intrínseca y de características masculinas. Debido a la importancia que tienen los sexos y los roles que desempeñan tanto hombres como mujeres, es necesario hacer un análisis exhaustivo de la

participación política formal de las mujeres en el ámbito de la política municipal y el impacto de las reformas electorales en el acceso de las mujeres al poder público municipal.


Es indispensable fomentar una mayor participación política formal de la mujer en la vida pública que permita su visibilidad dentro del campo de la política y, sobre todo, que su paso a través de la administración pública diseñe, promueva y ejecute programas, apoyos y políticas que impacten de manera positiva la vida de las ciudadanas, que rompan estructuras de género, transformen los constructos sociales, logren una equidad en los roles de sexo y realicen una transformación de fondo del poder (Medina, 2010).

La legislación ha sido un instrumento indispensable en la construcción de una democracia incluyente de las mujeres en el ejercicio del poder, en primera instancia, a través de las cuotas de género (en primera instancia 60/40 y luego 70/30) que fueron instrumentos abrieron una brecha que permitió un mayor acceso de las mujeres a los órganos de representación y, en la actualidad, a través de la paridad que determina que en los cargos de elección popular se debe apelar a la regla de equidad de representación de hombres y mujeres en los puestos de elección popular.

I. La ley como mecanismo de acceso al poder público, de las cuotas de género a la paridad

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Cons-



titución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Así queda prohibida además cualquier discriminación por cuestiones de género.

Por su parte, el artículo cuarto señala que hombres y mujeres son iguales ante la ley. Lo cierto es que aun cuando de *jure* la legislación nacional en su letra determine la igualdad, de *facto* existe una notable desigualdad en el contexto social, económico y político entre ambos sexos. Por tal motivo es la relevancia de las acciones afirmativas tendientes a favorecer la participación política de las mujeres, entendiéndose por acciones afirmativas:

Aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera (Fernández Poncela citada por Arámbula Reyes, 2008:4).

Las acciones afirmativas son medidas temporales (Rodríguez, 2013; Medina, 2010) cuya finalidad es avanzar en el logro de la equidad de las mujeres en diversos espacios de la vida política, social y económica del país, en este caso en la representación de las mujeres en el sistema político.

La implementación de las acciones afirmativas en la legislación nacional resulta de los acuerdos internacionales ratificados por México y de la obligatoriedad que alcanzan, según lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, de la lucha constante de varias mujeres y hombres, como lo señala Silvia Hernández en *El tren que detuvimos*, relato de la experiencia del grupo de mujeres que interpuso el juicio SUP-JDC-12624/2011, y de la voluntad política de las partes involucradas conscientes que la participación política formal de la mujer es una herramienta necesaria en la consolidación de la democracia.

Los ordenamientos jurídicos internacionales que velan y protegen los derechos políticos de las mujeres son diversos, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer realizada en 1952 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado en 1966, ambos ratificados por México en 1981.

Destaca por sus alcances y repercusiones la Convención sobre la Eliminación sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981 (Vázquez, 2011: 33), definida como la Carta Internacional de los Derechos Humanos de la Mujer:

Es un tratado internacional de los derechos humanos que protege los derechos y libertades fundamentales de las mujeres a través de principios clave que aseguran la igualdad de hombres y mujeres y una serie de medidas que los Estados deben tener en cuenta al elaborar sus agendas nacionales, encaminadas a eliminar la discriminación que impide o anula el acceso de las mujeres a sus derechos y limita sus oportunidades (SRE, 2007).

La importancia de la Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en México en 1975, fue que proveyó acciones y medidas a favor de las mujeres en distintos ámbitos, incluyendo la política; tales acciones se refrendaron en las conferencias de Copenhague 1980 y Nairobi 1985. La Cuarta Conferencia de la Mujer, Beijing 1995, marcó un hito al establecer que la desigualdad que experimentan las mujeres no es una cuestión que las afecte solo a ellas, sino a la sociedad en conjunto; por ello se enfatizó la relevancia del análisis con una perspectiva de género.

A pesar de la obligatoriedad de dar cumplimiento a los acuerdos ratificados, el proceso de inclusión de las mujeres en el espacio público ha sido lento y sinuoso; en particular en el ámbito municipal, el acceso al ejercicio del poder presenta un gran rezago a pesar de que es donde las mujeres interactúan de manera directa por ser el más cercano y en donde se desenvuelven en mayor medida “en la política informal a través de la sociedad civil, movimientos sociales, sindicatos y organizaciones civiles” (Vázquez, 2010).

De igual forma en el artículo 41 constitucional, señala:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Como establece el citado artículo, la paridad de género regula las candidaturas a legisladores federales y locales, al igual que la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 3, 4 y 5 y demás aplicables. Destaca la importancia que tienen los partidos políticos como instituciones, cuyo deber es promover la participación de los ciudadanos en la democracia del país y permitir el acceso de hombres y mujeres al ejercicio del poder público en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.


La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 7, establece:

votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

El artículo 26 establece que en la integración de los ayuntamientos se estará a lo dispuesto en la constitución local.

En la actualidad, ocho estados han aprobado la paridad horizontal en cargos edilicios de las candidaturas a presidencias municipales, esto implica que deben aplicarse paritariamente a mujeres y hombres al contender para los cargos de presidente o presidenta municipal estados como Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz (SEM México, 2016).

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero establece en el artículo 5 que:



votar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, constituye un derecho y una obligación que se ejerce para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos. También es derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad de género para tener acceso a cargos de elección popular tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

II. La paridad y el acceso de las mujeres al poder municipal

Es indispensable promover la participación de las mujeres en el ejercicio del poder, no solo en el ámbito legislativo sino, particularmente, en el gobierno municipal, porque es la instancia donde se adquieren los principios básicos de la democracia, en el terreno en el cual los ciudadanos convergen de manera más directa con la política (Vázquez, 2010).

Tras las reformas electorales del 2014 que implementaron la paridad, se han llevado a cabo dos procesos electorales; sin embargo, los resultados de las jornadas electorales demuestran que a nivel municipal el acceso de las mujeres al poder ejecutivo local sigue siendo limitado. Los resultados están lejos de lograr una masa crítica que logre un impacto y una mayor visibilidad de las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

Tabla de presidentas municipales electas durante la jornada electoral del 7 de junio del 2015

Estado	Total de municipios	Mujeres electas para cargo de presidenta municipal	% que representa
Elecciones 7 de junio de 2015			
Baja California Sur	5	2	40 %
Campeche	11	0	0 %
Colima	10	2	20 %
Distrito Federal*	16	4	25 %
Guanajuato	46	2	4.35 %
Guerrero	81	21	25.93 %
Jalisco	125	5	4 %
Estado de México	125	20	16 %
Michoacán**	113	4	3.54 %
Morelos	33	6	18.18 %
Nuevo León	51	4	7.84 %
Querétaro	18	8	44.44 %
San Luis Potosí	58	3	5.17 %
Sonora	72	9	12.50 %
Tabasco	17	4	23.53 %
Yucatán	106	8	7.55 %
Chiapas***	122	34	27.87 %
Total	1009	136	13.48 %

Fuente: Favela, A. (2015). * En el Distrito Federal se realizó la elección de delegados y delegadas.

** En Michoacán, 112 municipios se rigen por sistema de partidos y solo el de Cherán por usos y costumbres.

*** En el estado de Chiapas se realizaron elecciones el 19 de Julio del 2015.

En la jornada electoral realizada el 7 de junio del 2015, de un total de 1009 municipios, solo resultaron electas 136 mujeres para desempeñar el cargo de presidenta municipal; esto representa 13.48% de mujeres en el cargo de mayor importancia en un ayuntamiento.

Los datos muestran que durante la citada jornada, el estado de Chiapas contó con un mayor número de mujeres electas como alcaldesas, seguido por Guerrero con 21 mujeres y el Estado de México con 20. Entre Chiapas y Guerrero, ambos estados del sur del país se concentra el mayor número de mujeres presidentas: un 40.44%; hay que destacar que Chiapas debió realizar elecciones hasta el día 19 de julio debido a la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ordenó al Consejo General del IEPC respetar el principio de paridad de género vertical y horizontal.

El caso de Baja California Sur, aun cuando solo se ganaron dos municipios, es de los estados más cercanos a lograr la paridad, ya que cuenta con cinco municipios en total. La Ciudad de México (antes Distrito Federal) es una de las entidades que en su legislación contempla la paridad horizontal y los resultados muestran que de las 16 delegaciones cuatro fueron ganadas por mujeres, lo cual representa un 25%.

Pero en estados como Campeche no se logró ningún triunfo por parte de las mujeres para el cargo de elección para presidenta municipal, y en algunos otros estados los porcentajes son mínimos: Michoacán 3.54%, Jalisco 4%, Guanajuato 4.35% y San Luis Potosí 5.17%. El caso de Sonora, con un porcentaje de 12.50% de mujeres como alcaldesas, llama la atención porque es uno de los estados que contempla la paridad horizontal y obliga a la reflexión sobre las causas que impiden el acceso de las mujeres al poder.

Tabla de presidentas municipales electas durante
la jornada electoral del 5 de junio del 2016

Estado	de municipios	Mujeres electas para cargo de presidenta municipal	% que representa
Elecciones 5 de junio de 2016			
Aguascalientes	11	3	27.27 %
Baja California	5	2	40 %
Chihuahua	67	24	35.82 %
Durango	39	13	33.33 %
Hidalgo	84	17	20.24 %
Oaxaca*	570/ 153	40	26.14 %
Quintana Roo	11	5	45.45 %
Sinaloa	18	5	27.78 %
Tamaulipas	43	16	37.21 %
Tlaxcala	60	6	10 %
Zacatecas	59	16	27.12 %
Total	550	147	

Fuente: Diversas notas periodísticas

* Oaxaca se compone de un total de 570 municipios, pero solo 153 se rigen por sistema de partidos, el porcentaje se toma en referencia al sistema de partidos. En el listado se hace referencia a los estados que tuvieron elecciones para cargos de presidentas y presidentes municipales. El estado de Puebla tuvo elecciones para cargo de gobernador, y Veracruz para gobernador y diputados, mientras que la Ciudad de México para 60 representantes de la Asamblea Constituyente.

Los resultados de la jornada electoral del 5 de junio de 2016 muestran resultados más favorables en la cuestión de paridad, así Quintana Roo tiene a cinco mujeres al frente de sus 11 municipios, lo que equivale a 45.45%; Baja California tiene dos de sus cinco municipios gobernados por mujeres, lo que representa 40%; Chihuahua, otro de los estados en aprobar la paridad horizontal, tiene 24 mujeres al frente de un muni-

cipio, lo que equivale a 35.82%; Tamaulipas con 37.21%. En contraposición se encuentra el estado de Tlaxcala que, a pesar de contar con mecanismo de paridad horizontal, solo seis mujeres lograron ganar dentro de los 60 municipios que conforman el estado.

A partir de los resultados de las tablas anteriores, se contempla que entre los procesos electorales 2015 y 2016, 28 estados del país renovaron cargos en el ayuntamiento, de los cuales resultaron electas 136 en el 2015 y 147 en el 2016, lo cual implica que, en total, 283 mujeres accedieron al cargo de presidenta municipal.

Es necesario que en todos los estados de la república se legisle a favor de la paridad horizontal, para que las mujeres y hombres que son parte de la administración pública tengan una mayor consciencia de género, y que las mujeres que desempeñan cargos de poder asuman su liderazgo y lo utilicen en pro del bien común, no solo el de las mujeres sino de los ciudadanos en general (Fernández, 2011).

A su vez, como se muestra en los resultados de las jornadas electorales del 2015 y 2016, legislar la paridad de género visibiliza a las mujeres y aporta para que puedan llegar a ejercer el poder, pero la ley por sí sola no puede cambiar ciertos constructos. Es necesario que los hombres que integran los partidos políticos y la clase política del nuestro país se involucren y no impidan o limiten la participación política formal de las mujeres; pues muchas veces los partidos políticos constituyen una *sólida barrera* para impedir el acceso de las mujeres en los cargos de representación y gobierno (Hernández, 2001).


Resulta ambivalente la posición de las mujeres en el ejercicio del poder público municipal, pues en primera instancia es el ámbito de gobierno con el cual interaccionan de manera más directa a través de múltiples instancias y de la participación política informal. Sin embargo, es también en el gobierno local en el que han logrado menor acceso al poder (Massolo, 2005).

Los estudios de género han encontrado que los espacios locales y el hacer política comunitaria facilitan la participación pública de las mujeres debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo (Randall, 1987), aunque también se ha criticado la ideología de comunidad que naturaliza “el lugar de la mujer” en la frontera estrictamente local, ocultando situaciones de opresión, explotación y discriminación de género (Massolo, 2005: 8).

Conclusiones

Los datos muestran que la participación política formal de la mujer a nivel municipal en el cargo de presidenta municipal sigue siendo limitada, y se encuentra por debajo del parámetro para lograr una masa crítica y del principio de paridad. En algunos estados de la república, la participación política de la mujer superó el promedio nacional, en algunos casos debido a los lineamientos jurídicos electorales que contemplan la paridad horizontal y vertical; en otros, por la resolución judicial emitida por los tribunales electorales.

Los cierto es que las mujeres han ido ganando espacios a nivel municipal de manera lenta, por ello es necesario incentivarlas a ejercitar de manera más activa su ciudadanía, a ser partícipes de la política no solo de manera informal, también de manera formal y así visibilizarlas en el espacio público de los tres niveles de gobierno.



Para que esto suceda es indispensable que las mujeres accedan a cargos de poder, ello implicaría concientizar a los ciudadanos de que el ejercicio del poder no es exclusivo de los varones y transformar los constructos sociales que limitan la participación de la mujer en la política.

También es indispensable que la mujer se haga visible dentro del campo de la política, pero sobre todo que en su paso a través de la administración pública diseñe, promueva y ejecute programas, apoyos y políticas que impacten de manera positiva la vida de la ciudadanía. Es necesario romper las estructuras de género, transformar los constructos sociales, lograr una equidad en los roles de sexo, realizar una transformación de fondo del poder, en la cual, la participación política formal cree una nueva forma de hacer política, en donde la apropiación de los espacios no esté limitada por los constructos sociales que impidan la participación ciudadana de las mujeres, jóvenes y adultos mayores.

En la actualidad, el nivel municipal es el más alejado de lograr un verdadero cambio en la equidad de género, en particular en el puesto de la presidencia municipal; ante esta circunstancia, es necesario establecer las causas, buscar soluciones y lograr cambios que permitan que más mujeres puedan ejercer la política, pero sobre todo ejercer el poder desde una perspectiva femenina. La participación no puede limitarse únicamente al poder ejecutivo y legislativo, debe ampliarse al judicial, a las instituciones privadas, a la academia y a todos los ámbitos de la vida pública pues, como establecía Vicente Toledano, no puede existir la democracia en donde la mujer no sea parte del diseño de las políticas públicas que beneficien a la sociedad, una democracia sin una participación activa de las mujeres, sería una quimera.

Bibliografía

- AF Redacción (15 octubre 2015) “Los diez municipios del estado de Colima tienen nuevos alcaldes”, *AF Medios*. Recuperado de <http://www.afmedios.com/2015/10/los-diez-municipios-del-estado-de-colima-tienen-nuevos-alcaldes/>.
- Arámbula Reyes, A (2008) Acciones Afirmativas. Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados lx Legislatura. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>.
- Arzaluz, S. (10 de septiembre de 2016) “Mujeres que gobiernan municipios”, *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/firmas/corredor_fronterizo_corredor_fronterizo/Mujeres-gobiernan-municipios_18_808899143.html.
- Barrera Bassols, D. (2005). *Mujeres, ciudadanía y poder*. México, D. F.: El Colegio de México.
- CEAMEG (2014) La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres. Recuperado de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01b_que_hacemos/00b_publicaciones/\(offset\)/12](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01b_que_hacemos/00b_publicaciones/(offset)/12).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- El Universal* (8 de julio de 2015) “Ordenan respetar paridad de género en candidaturas de Chiapas”, *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/articulo/nacion/politica/2015/07/8/ordena-tepjf-respetar-paridad-de-genero-en-candidaturas-de>.

- Favela, A. (2015) Participación Política de las mujeres en la actualidad y sus retos. Procesos electorales federales y locales 2015. Instituto Nacional Electoral. Recuperado de http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/adrianafavela3dic.pdf.
- Fernández Poncela, A. M. (1995). *Participación política de las mujeres al final del milenio*. México, D. F.: El Colegio de México.
- Fernández Poncela, A. M. (1997). *Hombres, mujeres y política*. México, D. F.: Universidad Autónoma de México.
- Fernández Poncela, A. M. (2011). “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, *Argumentos*, 247-279.
- Flores, Lenny (21 de abril de 2016) “Chiapas, de los estados con mayor número de presidentas”, *El Siete*. Recuperado de <http://www.sie7edechiapas.com/single-post/2016/04/22/Chiapas-de-los-Estados-con-mayor-n%C3%BAmero-de-presidentas-municipales>.
- García Castro, M. (s. f.). Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3025/13.pdf>
- Hernández, E. (2001). *La participación política de las mujeres en el gobierno local: el caso de las regidoras de Juárez 1980-2001*. Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
- IEE Aguascalientes. (2016) Resultados oficiales del proceso electoral 2015-2016. Resultados Ayuntamientos. Recuperado de <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8>.
- IEE Colima (2016) Resultados proceso electoral 2014-2015 Ayuntamientos. Recuperado de <http://www.ieecolima>.

org.mx/resultados%2091-12/2015/ayuntamientoprincipal.html.

IEEM Estado de México (2016) Resultados electorales 2015 Ayuntamientos. Planillas ganadoras. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/2015/resultados_2015/Ayuntamientos/PlanillasGanadoras2015_23122015.pdf.

IEEPCO Oaxaca (2016) Tendrá Oaxaca 40 presidentas municipales: ieeeco. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Recuperado de <https://oaxaca.quadratin.com.mx/tendra-oaxaca-40-presidentas-municipales-ieeeco/>.

IFE (2013) Retos a 60 años de la aprobación del voto en México. Instituto Federal Electoral. México. Recuperado de <http://genero.ife.org.mx/60aniv/RetosAprobacionVotoMujeres.pdf>.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lgipe_130815.pdf.

Ley General de Partidos Políticos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Recuperado de http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/Ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-1#LIBRO_PRIMERO_txt.

Lombardo, V. (2001). *Sin mujeres no hay democracia*. México, D. F.: Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano.

López, M. (24 de noviembre del 2015) “Inequidad en las alcaldías de Michoacán solo hay cuatro mujeres al frente de Ayuntamientos”, *Revista Búsqueda*. Recuperado de <http://revistabúsqueda.com.mx/columna-todas-las-vozes-inequidad-en-las-alcaldias-de-michoacan-so>

- lo-hay-4-mujeres-al-frente-de-ayuntamientos-por-martha-olivia-lopez/.
- Lovera, S. y Casas, Y. (2004). *El voto de las mujeres*. México, D. F.: Plaza János.
- Massolo, A. (2005). Instituto Federal Electoral. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de www.genero.ife.org
- (1998). “Mujeres en el espacio local y el poder municipal”, *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 133-174.
- Medina Espino, A. (2010). *La participación política de las mujeres*. De las cuotas de género a la paridad. México, D. F.: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- Navarrete, C. (24 de junio de 2015) “Ganan mujeres 20 de 81 alcaldías, 19 de 46 diputaciones locales y 4 de 9 federales”, *El Sur, Periódico de Guerrero*. Recuperado de <http://suracapulco.mx/principal/ganan-mujeres-20-de-81-alcaldias-19-de-46-diputaciones-locales-y-4-de-9-federales/>.
- Red Política* (23 de junio de 2015) “Chiapas tendrá 38 alcaldesas, cifra más alta en 100 años”, *Red Política*. Recuperado de <http://www.redpolitica.mx/elecciones-2015/chiapas-tendra-38-alcaldesas-cifra-mas-alta-en-100-anos>.
- Santos, J. (15 de diciembre de 2016) “Aprueban en Guerrero paridad en elecciones municipales”, *SEM México*. Recuperado de <http://www.semmexico.com/nota.php?id-nota=340>.
- Vázquez García, V. (2010). “Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta saber”, *Gestión Política Pública*, 111-159.
- Vélez Bautista, G. (2008). *La construcción social del sujeto político mexicano*. Chihuahua, México: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- Vélez Bautista, G. (2008). *La construcción social del sujeto político femenino*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.



MENCIÓN HONORÍFICA

LA VIDA DE LOS LLANQAY WAWAS: EL MOVIMIENTO DE LOS NIÑOS TRABAJADORES DE BOLIVIA

Andrea María Castellón Bermúdez

Introducción

Wendy de 11 años, vive en la ciudad de La Paz, Bolivia, y se levanta todas las mañanas para ir al colegio y después trabajar con su mamá, vende protectores de pantalla de celular. Al momento de preguntarle: “¿Qué pasaría si alguien viniera y te dijera ya no trabajes más”, responde:

- Yo no le puedo hacer caso.
- ¿Por qué?
- Porque me gusta trabajar
- ¿Qué es lo que te gusta de trabajar?
- Todo (Wendy, La Paz).

Su respuesta es el reflejo del complejo caso que se presentó en Bolivia el año 2014, cuando el movimiento social de los Ni-


ños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (de ahora en adelante, NATS) consiguió que el gobierno rebajará a 10 años la edad legal para trabajar. Esta iniciativa es polémica no solo por la complejidad que implica, sino porque fueron sus protagonistas quienes la promovieron y apoyaron.

Este ensayo analizará el desarrollo y complejidad del movimiento social de los NATS, e indagará también, en un nivel teórico, acerca del trabajo infantil, el cual tiene muchos aspectos discutibles desde su mismo origen y definición hasta sus consecuencias e influencia en la agenda política del gobierno boliviano.

La primera parte analizará las corrientes teóricas del trabajo infantil, sus argumentos principales y también sus críticas, la segunda parte examinará cómo el movimiento de los NATS en Bolivia tomó muchos de esos argumentos para crecer como organización e influir en la política pública del gobierno boliviano y, la tercera parte, abordará hasta qué punto esta política ha afectado la vida de los niños y niñas trabajadores de Bolivia a través de una serie de datos y entrevistas a personajes clave.

1. Corrientes teóricas sobre el trabajo infantil

Hoy en día el trabajo infantil sigue siendo una realidad para “58 millones de niños y niñas de entre 5 y 14 años que trabajan, lo que equivale a 1 de cada 6 niños y niñas” (UNICEF, 2016) Y es una realidad que aún impacta a muchos países, aunque es más visible en aquellos que enfrentan condiciones de pobreza importantes. El cómo se aborda esta situación es lo que cuestionan no solo las organizaciones de esos mismos países con infantes trabajadores, sino también a un nivel teórico desde el mundo académico.



Dentro de la teoría del trabajo infantil existen dos posturas muy marcadas, una de ellas es la corriente “abolicionista” y otra en la corriente “crítica del trabajo infantil”. La visión que asume cada corriente respecto al trabajo infantil está muy relacionada con los conceptos que cada una maneja de infancia y trabajo, mismos que determinarán las soluciones que cada una proponga (Domic 1999).

La corriente abolicionista, adherente a la erradicación del trabajo infantil y la protección de la infancia, tiene como prototipo un tipo de infante que debe ir a la escuela, ser protegido —por el Estado o la familia— y recibir las condiciones básicas necesarias para su desarrollo, debido a la fragilidad que presentan al ser infantes (Domic 1999).

Entre las organizaciones que defienden esta perspectiva está el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la cual afirma que la infancia es el “sector más débil y frágil de la sociedad, sobre el cual los adultos tienen la responsabilidad de su desarrollo como seres plenos y libres” (Domic, 1999, p. 68); por su parte, la Organización Internacional del trabajo (OIT), a propósito del trabajo infantil dice:

Todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Así pues, se alude al trabajo que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño; interfiere con su escolarización puesto que les priva de la posibilidad de asistir a clases; les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo (OIT, 2015).

Eliminar el trabajo infantil o aumentar la edad base que lo permita legalmente ha sido uno de los objetivos principales

tanto de la OIT como de algunas otras organizaciones internacionales en general. Dichas organizaciones establecen como edad legal para trabajar a partir de los 12 años, en especial para los países subdesarrollados; para los países industrializados se recomienda que se trabaje, ligeramente, a partir de los 13 años, y solo si el trabajo a realizar no interfiere con su integridad y aspectos importantes de su vida diaria, entre ellos la educación (Domic, 1999).

Para estas organizaciones “...permitir a los niños trabajar significa robarles su niñez; los niños trabajadores están sujetos a explotación económica porque se les pagan las tarifas más bajas, y a veces nada en absoluto” (Hilowitz *et al.*, 2004, p. 18). La corriente abolicionista también sostiene que, respecto a las causas del trabajo infantil y su relación con la pobreza, los países menos desarrollados:

primero, son proclives a tener más hogares en pobreza extrema, una condición que conduce al trabajo infantil en todas sus formas. Segundo, tienden a mostrar los tipos de patrones sociales y económicos que son conocidos por resultar en tasas más altas de trabajo infantil (Hilowitz *et al.*, 2004, p. 84).

Pero, ¿es la pobreza la causa del trabajo infantil o viceversa? Si bien todavía no existe una postura clara en cómo la pobreza impacta en el trabajo infantil, ya sea causa o consecuencia de ella, al menos se tiene en claro que la pobreza se encuentra fuertemente asociada al asunto, en especial cuando los países más pobres enfrentan la situación del trabajo infantil como una realidad diaria, a diferencia de países más desarrollados (Hilowitz *et al.*, 2004).

En este sentido la corriente crítica del trabajo, también habla de la relación de la pobreza con el trabajo infantil como una consecuencia de factores estructurales que conducen a la insatisfacción de las necesidades básicas (Domic, 1999). Además, destaca otros aspectos del trabajo infantil, indaga en sus problemáticas y contraargumenta con fuerza muchos de los puntos que establece la corriente abolicionista. Dicho pensamiento “Se funda en la valoración de la experiencia de trabajo de los niños como parte integral de su proceso de socialización (...) posibilita el desarrollo integral de los niños y adolescentes, a quienes se valoriza como sujetos sociales y protagónicos” (Domic 1999, 76).

La corriente crítica del trabajo realza entonces dos aspectos importantes: al trabajo como una experiencia que puede ser positiva en la formación infantil y la importancia de ver al infante como un sujeto social y protagónico, para que este pueda reclamar activamente su “derecho a un trabajo digno, respetado y reconocido como forma no tan solo de sobrevivencia, sino también como itinerario para la conquista de un rol, de una identidad, de una subjetividad individual y colectiva, personal y social”. (*Revista internacional NATS*, 2010, p. 9). Al criticar directamente al concepto de infancia manejado por la corriente abolicionista y demás organizaciones que defienden dicha postura, afirman que:

Tenemos el derecho a preguntarnos por el empleo de las ciencias sociales a las que recurre la OIT y cuyo pensamiento oculto no es, a nuestro entender, parte de la ruptura epistemológica frente a la ideología que históricamente hizo de la infancia un estadio de inferioridad y objeto de protección inhibidora de su condición ciudadana (Cussianovich, 2010, p. 15).

Afirman, además, que la definición de infancia no solo ha variado de cultura en cultura, sino que ha sido construida social y temporalmente. Critican que la definición de niño de la corriente abolicionista solo considera como válido el aspecto demográfico y deja de lado los aspectos sociales y culturales, en especial cuando es el factor edad lo que determina la legalidad del trabajo (Domic 1999). En lo que concuerdan ambas corrientes es en la “posición de rechazo y sanción frente a la explotación y a los explotadores del trabajo infantil” (Domic 1999, 76).

La corriente crítica del trabajo también recalca la expresión de ciudadanía por los NATS, al reconocer su trabajo (Domic 1999), mismo que se relaciona con lo que Marshall (1950) plantea como el desarrollo de la ciudadanía: grupos que se encontraban previamente marginalizados y lucharon para conseguir derechos que les otorgaron nuevas formas de participación y protección social.

Sin embargo, los detractores de esta corriente argumentan que tal reconocimiento laboral produciría una relativización de los posibles efectos negativos del trabajo infantil, o los perjuicios y estigmatización que produciría reconocer que dicho trabajo, por razones económicas, sería la única forma de integración y protagonismo social para los niños de familias vulnerables (Domic 1999); además ignoraría el progreso alcanzado por los países desarrollados al eliminar el trabajo infantil y apoyar a la educación (Domic 1999).

Entonces, la clave a tener en cuenta es cuánto y cómo ha afectado la ley a los NATS en el sentido del reconocimiento y la otorgación de derechos que antes les eran negados, y si han logrado llegar a ser un grupo social activo, con una imagen

protagonista y no pasiva o, por el contrario, han sido perjudicados y afectados negativamente.

2. El trabajo infantil y la Unión de Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores de Bolivia (unastbo)

El 03 de julio de 2014 la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó por unanimidad la Ley 548 Código Niño, Niña y Adolescente. El vicepresidente Álvaro García Linera, en representación del presidente Evo Morales, la promulgó el 17 de julio de 2014 en una ceremonia pública en el Palacio de Gobierno y entró en vigor el 04 de agosto de 2014. (Liebel 2014, 1-2).

Si bien, recién en el año 2014 se aprobó la ley sobre trabajo infantil, en Bolivia este es un tema histórico, con una mezcla de distintos contextos y significados. En primer lugar, el trabajo en el mundo andino tenía una concepción distinta al del mundo occidental, donde este era sinónimo de orgullo y vida porque cultivaba la cooperación y reciprocidad (Domic, 1999).

Sin embargo, con la colonización y la destrucción de lo que se conocía como la vida andina, la concepción del trabajo cambió radicalmente, en especial con el sometimiento de la población indígena —incluyendo los niños/a— a cumplir labores bajo esclavitud. Incluso cuando esta fue abolida, la explotación y el sistema de servidumbre persistió hasta la revolución de 1952, etapa en donde se destruyeron viejos sistemas como el latifundio, pero que dejó sin mayor resguardo o enseñanza a toda una población que desde ese momento necesitó que todos los miembros de la familia trabajaran para sobrevivir (Domic, 1999).

La historia del trabajo infantil en Bolivia es compleja y su concepción es afectada por una serie de factores, desde su significado cultural en el mundo andino, hasta la influencia occidental; en un primer momento con la Colonia y luego con el impacto económico-industrial. En cuanto a la actuación gubernamental, en un principio solo la Iglesia y organizaciones caritativas participaron en brindar ayuda y protección a los niños y niñas vulnerables; esto comenzó a cambiar en la década de los 50, cuando se reconocieron los derechos de los niños y, por primera vez, se adoptaron políticas para actuar frente al tema, aunque con muchas fallencias y poca acción (Domic 1999).

La realidad y la falta de regulación estatal frente al trabajo infantil y su explotación fue una situación que se dio también en los demás países del continente:

El movimiento de niñas, niños y adolescentes trabajadores surge en Latinoamérica como un medio para combatir toda forma de explotación infantil y proteger sus derechos a partir de la década de los 70 del siglo xx. Así, la UNATSBO siguiendo esta misma trayectoria se constituye en una organización compuesta por niños, niñas y adolescentes trabajadores a nivel nacional, creada para representar y expresar la voz y el sentimiento de los mismos, para garantizar su derecho a trabajar en condiciones dignas (Cussiánovich *et al.*, 2015. p. 1).

Para los 90, las regulaciones ya habían avanzado lo bastante, se creó un código del menor y se adhirió a las distintas regulaciones internacionales, en especial con la ratificación del convenio de la OIT, en 1997, que prohibía el trabajo a los menores de 14 años (Domic, 1999). Así también, en el año 2003, UNATSBO formalmente empezó a existir como una organiza-

ción a nivel nacional, fue conocido como el *sindicato de niños*, apareció en medios de comunicación y colaboró con otras ong en una propuesta que regulara el trabajo infantil y los cuidara de la explotación, tratando de presionar a los gobiernos y el congreso a cambiar las regulaciones vigentes (Liebel, 2015).

Pero fue hasta el año 2013 cuando la Unión de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (UNATSBO) se reunió en las calles de las principales ciudades de Bolivia para protestar en contra de la ratificación del convenio de la OIT que estaba por aprobar el Congreso (Smink, 2014); la manifestación se vio opacada en la ciudad de La Paz, donde ocurrió un episodio de los más terribles: el gobierno mandó a las fuerzas policiales que, en una acción inaudita, utilizaron métodos violentos en contra de los niños y niñas, e hirieron en su paso a muchos de ellos (Liebel, 2015). Esto abrió paso a la discusión de las demandas de los NATS, de UNATSBO y lo que sería entonces la creación de la tan polémica ley en el 2014.

Cuando en el año 2014 Bolivia decide reducir la edad legal del trabajo infantil, la comunidad internacional expresó su opinión; la Organización Internacional Humans Right Watch (HRW), antes de que se legalizara la propuesta, manifestó que “el trabajo infantil perpetúa el ciclo de pobreza, [y que] reducir la edad mínima laboral es una medida contraproducente y que se aparta de la tendencia en el resto del mundo” (HRW, 2014); advirtió que de llevar a cabo dicha ley, sería un retroceso para Bolivia. Así también, la OIT (2014) manifestó que la ley describe al trabajo infantil como un fenómeno ineludible.

Pero el gobierno de Bolivia, como afirma el sociólogo alemán Manfred Liebel (2014), trató de responder al dilema con una nueva legislación, la cual, se supone, se acomoda a la rea-

lidad del país al mismo tiempo que respeta sus tradiciones, al asegurar que, en vez de prohibir el trabajo infantil lo que Bolivia ha hecho es proteger los derechos de los niños trabajadores bajo las normas culturales y sociales del país.


Se reconoce también que fueron los propios niños, niñas y adolescentes, organizados bajo UNATSBO, quienes impulsaron este proyecto y negociaron con el propio gobierno para promover una ley que velara por sus derechos de niños trabajadores (Liebel 2014).

Dicha ley también legitima y apoya el trabajo realizado por los niños como una manifestación cultural de los pueblos originarios en las que perviven ciertas tradiciones, (Liebel 2014, 5). Ya que como argumentan los que se adhieren a esta postura:

En el derecho de origen o derecho propio de cada pueblo indígena en particular existen regulaciones sobre el tipo de actividades que son permitidas a los niños y adolescentes, la determinación de cuáles son las tareas apropiadas, e incluso obligatorias para los niños y adolescentes indígenas como condición a cumplir para encontrar un lugar en la estructura social de su comunidad (Liebel, 2010, p. 47).

Por el otro lado, en la declaración de las Naciones Unidas (2007, p. 8) sobre los derechos de los pueblos indígenas se señala que:

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la



salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños.

Se pone especial énfasis en la educación y su protección, lo cual puede dejarse de lado cuando su importancia no es central en las tradiciones culturales de ciertos pueblos donde existen “nociones pre-modernas de la infancia y la niñez están acentuados [y] los niños son requeridos para realizar ciertas tareas como partes naturales de sus roles, incluso a expensas de la educación formal” (Hilowitz *et al.* 2004, p. 19).

Aunque los que se encuentran a favor de la ley sostienen que “el trabajo en las familias o las comunidades de referencia de niños y adolescentes indígenas forma parte, en general, de procesos de socialización, de mecanismos de supervivencia y continuidad de la cultura de origen” (Liebel, 2010, p. 47). Sin embargo, la OIT, manifestó su preocupación por el hecho de que:

el nuevo Código pudiera no brindar la adecuada protección a las niñas, niños o adolescentes que realizan trabajos peligrosos en el ámbito familiar o social comunitario en la pesca en ríos y lagos, en la agricultura, en la cría de ganado mayor o en la albañilería (OIT 2014).

Este tema no deja de ser polémico, ya que, por un lado, al asumir posturas que critiquen las tradiciones culturales de ciertos pueblos originarios, pueden caer en una posición etnocéntrica, en especial cuando provienen de organizaciones occidentales, y, el otro lado, al dejar esas tradiciones como valores inmutables y atemporales puede pasar por alto cómo esas culturas han sido afectadas por la globalización y las nuevas formas de producción, muy distintas a las precolombinas, y que efectivamente cam-

biaron la forma de vida andina y la concepción de trabajo en el país.

Pero la ley no solo habla acerca de la regulación del trabajo infantil en las comunidades rurales e indígenas, sino también acerca de los trabajos que se desarrollan en lugares urbanos donde “la mayoría de niños trabaja para recibir un salario monetario, que en Bolivia es necesario para la subsistencia” (Liebel 2014, 9). La UNICEF en este caso señala que “el trabajo infantil (...) en muchas ocasiones obstaculiz[a] la educación o provoc[a] la deserción escolar de los niños” (EFE 2014). Sin embargo, la ley establece que “se puede (y se debe) otorgar la autorización sólo cuando el trabajo no perjudica el derecho a la educación y no pone en peligro la salud, la dignidad ni el desarrollo integral de los niños y adolescentes” (Liebel, 2014, p. 5). Aunque, para los niños mayores de 14 años:

El horario de trabajo no debe ser mayor a 8 horas diarias y 40 horas semanales y debe finalizar antes de las 22:00 horas. Para adolescentes menores de 14 años de edad la duración máxima del horario de trabajo será de 6 horas diarias y 30 horas semanales (Liebel, 2014, p. 6).

Por lo tanto, si se utilizan las horas completas de trabajo, para los mayores y menores de 14 años, las horas que quedan para educación, estudio y recreación se dejan de lado o no se le otorga la cantidad de horas necesarias, en particular en las muchas familias que privilegian el trabajo infantil y dejan de lado la educación o actividades como el ocio y la recreación, considerados como una pérdida de tiempo (Hilowitz *et al.*, 2004).

En cuanto al pago, es uno de los puntos más problemáticos en el trabajo infantil, ya que muchas veces implica abusos laborales al no dar ninguna remuneración o pagar menos de lo acordado (Hilowitz *et al.*, 2004). La ley boliviana establece que, para los niños mayores de 14 años, el pago debe ser justo y no haber ninguna diferencia con el pago a los adultos, así como garantizar condiciones de seguridad y libre asociación (Liebel, 2014). Pero para los menores de 14 años “no se hizo ninguna declaración para este grupo sobre la disponibilidad del salario, el salario mínimo y las horas pagadas para su autoformación” (Liebel, 2014, p. 6) y deja un vacío legal en ese aspecto para los menores que trabajaran a partir de los 10 años. Hay que aclarar que los mayores de 10 años y menores de 12 solo pueden trabajar en el sector informal (Liebel, 2014), lo que hace que su regulación sea mucho más difícil, ya que, la mayoría de los niños que trabajan se ubican en el sector informal, y no existe agencia alguna que monitorice sus actividades (Hilowitz *et al.*, 2004).

Esta circunstancia hace que se cuestione hasta qué punto es efectiva dicha legalización del trabajo, para los niños que se encuentran en ese tramo de edad, o de qué manera la ley podrá regular el trabajo informal y ver que se cumplan los requisitos que propone.

Por otro lado, si bien la ley establece y rebaja la edad legal para trabajar, también hace una distinción entre los trabajos que se pueden hacer y los que están prohibidos y penados. Están prohibidos aquellos trabajos que son perjudiciales o inaceptables, que implican el uso de la fuerza y que ponen en riesgo sus vidas, a excepción de otros que se pueden realizar bajo ciertas condiciones que no pongan en

riesgo su integridad física o psicológica (Liebel, 2014). Aunque la realidad para los NATS es que 53.40% (INE y OIT 2008) de ellos se ubica en las actividades agropecuarias y mineras, consideradas como las más actividades más peligrosas.

Ahora, la ley en Bolivia establece dos tipos de instituciones para supervisar y regular los trabajos de mejor manera y proteger a los niños, uno de ellos son las defensorías de la niñez y la adolescencia a cargo de las instituciones municipales, integrados por distintos profesionales como abogados, psicólogos y trabajadores sociales (Liebel, 2014).

Así también, el artículo 139 de la Ley, establece que el ministerio del trabajo, a través de las inspectorías, realizará supervisiones para ver que todo marche acorde a la regulación y, en caso de faltas a la ley, se reportará a las defensorías (Código niña niño y adolescente, 2015).

3. Datos, entrevistas y consecuencias

En cuanto a los datos generales que existen del trabajo infantil en Bolivia, 27,9% (848 mil) de los niños y adolescentes de 5 a 17 años están ocupados en actividades económicas por lo menos una hora a la semana. 26,4% (800 mil) realizan actividades económicas [de] (menos de 14 años) (...) De este total, 354 mil residen en el área urbana y 446 mil en el área rural (INE y OIT 2008, 7).

Así entonces se ve que hay una diferencia entre el área urbana y el área rural, ya que “la mayor incidencia de niños ocupados en actividades de producción económicas se da en el área rural (64.9% frente a 16.9% en el área urbana) y

más entre los niños que entre las niñas” (INE y OIT 2008, 18), cifras que van de la mano con el tema educacional ya que “la dedicación exclusiva al estudio es mucho menor en el área rural y más baja entre las niñas” (INE y OIT 2008, 4) donde además se puede apreciar un sesgo de género.

También, en cuanto a las labores que desempeñan los niños en cada una de las áreas:

La mayoría de niños y adolescentes en el área urbana (41,8%) trabaja como vendedores —siendo mayor la participación de mujeres que de hombres (54,5% frente a 31%, respectivamente) (...). En el área rural las ocupaciones que concentran la mayor cantidad de niños y adolescentes son las vinculadas a la agricultura (...). [Y en general] La mayoría de niños y adolescentes trabaja para el propio hogar —es decir, en negocios de la familia o para algún miembro del hogar (79,2%)— y 12,4% lo hace para un empleador (INE y OIT 2008, 18).

Los datos otorgan una clara diferencia no solo entre la cantidad de niños que trabajan en las áreas rurales y urbanas, sino también arrojan luz sobre el tipo de labor que realizan y cuánto tiempo le otorgan al estudio.

Existe además una diferencia de género en los datos de la última encuesta realizada: 446 mil niños y niñas menores de 14 años trabajan y residen en el área rural, esto corresponde a 44,5% sin diferenciar entre trabajo peligroso y no peligroso, de ellos, 81,80% y 79,16% de niños y niñas respectivamente son indígenas (INE y OIT 2008). Un tema menos claro se refiere al trabajo doméstico que, a veces, implica labores no remuneradas, ya que 79,24% de los NATS realizan labo-

res domésticas en su casa, 12.41% para un empleador y un 5.12% para otros hogares (INE y OIT 2008).

¿Cómo habrá afectado la ley a todos esos niños y niñas? ¿Qué opinan actualmente los principales dirigentes de UNATSBO? Son algunas de las preguntas que surgen al ver el complejo escenario de la realidad del trabajo infantil en Bolivia.

Al analizar los argumentos de UNATSBO y la corriente crítica del trabajo infantil, uno de sus principales argumentos se sostiene en la creación de una ley reguladora para evitar la explotación laboral. Uno de los puntos importantes a examinar sería las jornadas de trabajo de los NATS y qué se estaría haciendo al respecto para cumplirlos.

En este contexto se entrevistó a Eva, de la ciudad de la Paz, y a César, de la ciudad de Cochabamba.

—12:30 [es la hora en que] comenzamos a vender y terminamos 3 o 2 p.m. (Eva, La Paz).

Si bien el caso de Eva se adhería a los marcos regulativos de la ley, también estaba el caso de César, uno de los tantos NATS provenientes de zonas rurales que, durante el día iba a la universidad pública de Cochabamba para vender dulces dentro del campus, la mayoría de las veces andaba solo y, en algunas ocasiones, lo acompañaban sus hermanos o hermanas. Al entrevistar a César de 12 años, que trabaja desde sus 10, dijo: “Trabajo todo el día.”

César no estaba enterado de la ley ni había sido visitado por alguna entidad gubernamental para preguntarle acerca

de su trabajo; su caso refleja el de muchos NATS que, aun con la ley, siguen trabajando sin tener un horario fijo. Y este mismo problema se puede ver en cuanto a la edad legal que se establece para trabajar, ya que muchos de ellos trabajan desde muy niñitos, en general desde los siete años o menos.

—Yo he trabajado desde que tengo memoria, —comentó Lizbeth, de 15 años, de la ciudad de La Paz.

Esta circunstancia implica un dilema, por un lado, la desprotección legal de los NATS menores de 10 años que ya trabajan y, por otro, la casi imposibilidad de bajar más la edad legal, pues ello implicaría, aparte de la discusión teórica y ética, una fuerte presión internacional y de los tratados actuales que existen. Respecto a este punto, Lizbeth de 15 años, coordinadora nacional de UNATSBO, comentó:

Desde hace muchos años atrás compañeros que habían sido NATS buscaban que la ley cubra esa edad, desde los 5 o 6 años, pero como tú dices, solo han aceptado desde los 10 años porque dicen que hay dos convenios, la 130 y 132 de la OIT, donde no se debe bajar más la edad, por eso es que el gobierno solo ha dado hasta los 10 años, pero estamos empezando en eso, yo creo que de aquí a unos cuantos años más, ojalá... sería buena idea que todos los niños a partir de los 6 o 5 años sean protegidos, porque hay niños, tenemos que ser realistas, hay niños que trabajan a esa edad y todos hemos empezado así, o sea, no todos, pero la gran parte que es parte de la UNATSBO, había un niño llamado Cristian, de Potosí tenía 8 años y la ley no lo protegía (Lizbeth, La Paz).

Si bien todavía no hay una respuesta clara por parte del gobierno, la realidad es la que menciona Lizbeth, muchos de los NATS entrevistados habían trabajado desde sus cin-

co o siete años, expuestos a cualquier vulneración; por otra parte, cabe realizar la pregunta, cuánta es capacidad administrativa del gobierno de Bolivia, si ya en la aplicación de los elementos básicos de la ley se encontró una nula actividad.

En cuanto a la razón de su trabajo, todos respondieron que era para ayudar económicamente a sus familias; algunos también mencionaron que así podrían comprarse materiales escolares e ir al colegio. Aquí la pregunta es cuánto poder de decisión tienen los NATS en elegir si empezar a trabajar o no. En este punto se entrevistaron a NATS cuya influencia de los padres era determinante, en especial en los más pequeños, y el comentario fue que sus padres los presionaban para trabajar; aquí retomamos a César, quien fue el único niño que, además de ser presionado, comentó que no le agradaba trabajar, que él preferiría jugar.


—Mi mamá me manda a vender, (César, Cochabamba).

Otro ejemplo fue el de José, de 10 años, que al preguntarle por qué le ayudaba a su mamá trabajando, dijo:

—Porque ella nos dice, (José, La Paz).

Lo cual indica, al menos en los NATS más jóvenes, la determinante influencia de los padres en la su inserción laboral, aunque después puedan decidir como opción propia seguir trabajando.

Vale decir que también existía una pequeña diferencia en cuanto a cómo se veía el trabajo infantil en la zona rural respecto a la urbana; en la zona rural, aunque de todas maneras esperaban una retribución económica a cambio, los



NATS veían el trabajo como una actividad normal y tradicional. “En el campo es tradición que los hijos ayuden a sus familias, así se ha hecho desde siempre... uno trabaja, ayuda y así también los padres te envían al colegio o la universidad” (Javier, Mizque).

Sin embargo, cabe señalar que, a diferencia de lo que sugiere la ley, no mencionaron razones culturales o ancestrales. Respecto a este punto y, para tener más información, se acudió a la defensoría de la niñez de Mizque, ahí se encontró a la abogada que comentó sobre el trabajo infantil en la zona rural:

No lo vería como algo cultural, sí como una necesidad, puede ser que los niños ahora tengan que estudiar, también tienen derecho a jugar, a educarse, pero también la mayoría lo hace por necesidad (...) antes lo hacían por acompañar a los papás o a los parientes y aprender, y no te pagaban, te daban la alimentación, vestimenta y ya, pero hoy en día no, un menor puede trabajar en su torno familiar o fuera de él, entonces aprende las costumbres de cómo poder sembrar, cosechar y todo eso, pero ya no lo hace de esa manera gratuita, tiene que haber una retribución económica, porque la mayoría no realiza el trabajo en entornos familiares, sino externamente (Abogada defensora de la niñez, Mizque).

Para una zona donde el quechua se habla fluidamente y se mantienen fuertemente sus tradiciones (Cochabamba, 2014), tal argumento anula el elemento cultural al que se refiere la ley; además, destaca cómo el tema educacional es visto como una retribución por trabajar, y no como un derecho. Respecto a esto se consultó a la profesora de la escuela pública de Mizque que enseña a niños de entre seis y 13 años, y comentó:

Sí les afecta, a veces cuando mayormente hay abandono de sus papás, no acuden a preguntar cómo es el desempeño diariamente, es ahí cuando los niños bajan en su aprendizaje, los papás tienen que actualizarse entre los derechos y deberes de los niños (Nelly, Mizque).


Aquí lo que se denota es un gran conflicto respecto al tema de la educación y el trabajo infantil al interior de la familia. La educación es la segunda razón más importante por la que los niños trabajan, es decir, la ventaja de muchos de los NATS es que, al tener suficiente dinero para comprarse materiales escolares, pueden optar por ir al colegio. Sin trabajar, para ellos sería difícil, sino imposible, asistir a la escuela.

Por último, se les preguntó a los NATS si es que habían sufrido algún tipo de maltrato y la mayoría mencionó que sí; como ejemplo está el de César, en Cochabamba que fue agredido físicamente al realizar su trabajo en la calle y, cuando se le preguntó si sabía a dónde acudir al sufrir un maltrato, su respuesta fue negativa.

Otro caso fue el de Babas, en La Paz, quien dijo: “Sí pasa señorita, *‘lokalla de mierda, lústrame bien el zapato’*, queriéndome pegar una patada, me dijeron una vez.”

Cuando Babas tenía entre siete y 14 años la ley todavía no existía y no tenía ningún mecanismo para defenderse, a diferencia de ahora; aunque se vuelve casi imposible cumplir con este propósito por el simple hecho de que aún muchos NATS no saben de su existencia y, por ende, no están enterados de los mecanismos creados para exigir sus derechos.

El problema se agudiza al notar que casi todos los NATS entrevistados en la ciudad de Cochabamba y en la zona ru-



ral de Mizque no estaban enterados de la ley; a esto se añade la complejidad del idioma en la zona rural, ya que no todos los NATS pueden hablar español, como el caso de Ronald, de 12 años, uno de los vendedores de helado, él acudió a una reunión de los NATS de Mizque, pero tuvo complicaciones porque solo hablaba quechua.

—Alguna vez he ido, pero no he entendido en castellano... recién ahora he entendido en castellano (Ronald, Mizque).

Dicha situación pasa a ser problemática porque no se tienen datos actualizados de cuántos NATS existen en Bolivia ni cuántos de ellos se encuentran en una organización o son independientes, ya que los primeros, a través de su organización, han podido formar redes de apoyo que los han incentivado para reclamar sus derechos, a diferencia de los que no pertenecen a una. Los mismos NATS comentan que la situación se complica por la actitud indiferente del gobierno para hacer un censo o tener más data.

Al final deberíamos empezar con el censo, que era lo primero que se tenía que revisar, cuántos NATS hay en Bolivia y bajo qué régimen están trabajando y cuántos están en peligro de explotación, pero hasta el momento no se ha podido hacer eso, me enteré recién que salió ya el reglamento, y ya debería ponerse en práctica, pero nada (Lizbeth, La Paz).

Además, también expone el poco trabajo que han realizado las instituciones para la difusión de la ley, ya que, si bien llega a ser conocida por los integrantes de las organizaciones de los NATS, no es conocida entre los niños que no se encuentran en ellas, tema que puede profundizarse en las regiones más alejadas de la capital, donde hay menor

presencia estatal, o en las zonas rurales poco acceso a los medios de comunicación masiva.

Por el otro lado, los NATS organizados que sabían de la ley, al acudir a las defensorías, encontraron muchas deficiencias, como Lizbeth que mencionó el caso de una compañera:

Hay una compañera, Daniela, todos saben. Ha ido a la defensoría, luego ha ido al ministerio de trabajo y en ningún lugar la han escuchado, o sea, han abierto su caso, pero nunca ha habido resultado, a ella no le han pagado tres meses de trabajo y estaba pidiendo que se le cancelara [el contrato] porque estaba trabajando con una empresa de limpieza, y la defensoría no ha intervenido nada, solo le decían no hay tiempo, tu caso se va a ver otro día (Lizbeth, La Paz).

Esta experiencia coincide con la opinión negativa que los NATS tienen respecto a las defensorías de la niñez y el desempeño del gobierno; sin embargo, a pesar de los reveses, sentían que como las autoridades ya los habían escuchado, ahora podían y debían seguir luchando por sus derechos, con ellos como protagonistas, sin dar lástima ni pena, sino con el objetivo de que se reconozca su labor como niños y niñas trabajadores.

Sí, yo creo que sí, lo que se puede ver en este país es que, si no hay una presión social, si no sales a marchar, no te escuchan, estamos por ahora teniendo reuniones técnicas con los diferentes ministerios que están encargados de eso, pero estamos viendo si en caso de que no se cumplieran las metas este año, las cosas que están ahí, entonces, tal vez podríamos salir a las calles a marchar y hacer presión social (...) porque marchando sí nos van a escuchar (Lizbeth, La Paz).

La necesidad de trabajar y la forma de vida que ya llevan los NATS son derechos importantes para ellos; además, refuerza una circunstancia que para ellos ya es natural y que quedó claro cuando se les hizo transversalmente la pregunta: “Si sus papás ganaran la suficiente plata, ¿trabajarían igual?” La respuesta de los NATS tanto rurales como urbanos y organizados o no fue un corto y contundente: “sí”.

Conclusión

En el desarrollo de este trabajo se revisaron y analizaron los principales argumentos que el movimiento organizado de los niños y niñas trabajadores de Bolivia presentaron al momento de presionar al gobierno para legislar y crear una política pública que regulara el trabajo infantil, para así evitar el abuso, concederle protagonismo y dignidad a una realidad que afecta a un gran porcentaje de infantes en el país.

Al mismo tiempo, en la parte más práctica de este ensayo, se vio cómo todavía los problemas que afectan al país estructuralmente afectan la regulación y posible mejora a la calidad de vida de los NATS.

Sin embargo, y en especial para los NATS que se involucraron en el proceso, a través de su adhesión en organizaciones como UNATSBO, fue un logro poder tener una herramienta para reclamar por sus derechos, de al menos una situación que para ellos constituye su realidad y además les otorga beneficios que, de otra manera, no podrían tener. Se notó también cómo ellos ya no eran sujetos pasivos de su realidad, al contrario, se sentían con el derecho de salir a las calles y demandar que las autoridades los escuchen y hagan algo respecto a su situación vulnerable.

En síntesis, si bien la ley presenta muchos defectos en su implementación, el movimiento de los NATS ha generado un cambio en cómo Bolivia ha decidido sobrellevar el tema del trabajo infantil, y también en cómo los niños y niñas ven ahora su realidad, al pasar de ser un grupo etario que generalmente se lo ve como pasivo, vulnerable y marginalizado, a sujetos con derecho que no piensan cambiar su forma de vida, al menos en el corto plazo.

Bibliografía

- Código Niña niño adolescente de Bolivia. (2015). La Paz: Asamblea legislativa plurinacional.
- Cochabamba. (2014). “Mizque”. Cochabamba ciudad de la eterna primavera. Consultado el 1 de octubre, 2015. <http://cochabambabolivia.net/mizque>.
- Cussianovich, Alejandro. (2010). “Una mirada otra sobre trabajo infantil: Imperativo ético y exigencia política”, *Revista internacional desde los niños, niñas y adolescentes trabajadores*. 19, 13-20.
- Cussianovich, Alejandro, Domic, Jorge, Liebel, Manfred, Evia, Cabrera, Pacosiloo, Deivid, Piejko, Adrian y Casas, Antonio. (2015). Posicionamiento frente a las Observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT al Estado Plurinacional de Bolivia en relación al trabajo de niñas, niños y adolescentes, La Paz Bolivia, 1-14.
- Desmond, Enrique A. (2009). “Ethnography and the Study of Latin American Politics: An Agenda for Research”, en *Political Ethnography*, edited by Edward Schatz, 239-253. Chicago and London: University Chicago Press.
- Domic, Jorge. (1999). “Niños Trabajadores: la emergencia de nuevos actores sociales”. La Paz, Bolivia: PIEB/SINERGIA.

- EFE. (2014). “Unicef, preocupado por reforma de Bolivia para que los niños puedan trabajar”. *El Espectador*, julio 23. Consultado el 27 de septiembre de 2015. <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/unicef-preocupado-reforma-de-bolivia-los-ninos-puedan-t-articulo-506204>.
- European Union. “Protection of young people at work.” Última modificación el 19 de mayo, (2014). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:c11205>.
- Hilowitz, Janet, Kooijmans, Joost, Matz, Peter, Dorman, Peter, de Kock, Michaelle, y Alectus, Muriel. (2004). Child Labour. Switzerland: International Labour Organization. file:///C:/Users/Gaby/Downloads/pol_text-book_2004.pdf.
- Human Rights Watch. (2004). “Bolivia no debe reducir la edad mínima para el trabajo infantil”. Consultado el 20 de septiembre, 2015. <https://www.hrw.org/es/news/2014/01/24/bolivia-no-debe-reducir-la-edad-minima-para-el-trabajo-infantil>.
- INE y OIT. (2008). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil. Informe Nacional 2008: “Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia”. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Estadística - Organización Internacional del Trabajo.
- Krieg, Jessica. (2003). “There’s No Business Like Show Business: Child Entertainers and the Law”, *U. Pa. J. Lab. & Emp.* L.6:429-449. Consultado el 1 de diciembre, 2015. [https://www.law.upenn.edu/journals/jbl/articles/volume6/issue2/Krieg6U.Pa.J.Lab.&Emp.L.429\(2004\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jbl/articles/volume6/issue2/Krieg6U.Pa.J.Lab.&Emp.L.429(2004).pdf).
- Kubik, Jan. (2009). “Ethnography of Politics: Foundations, Applications, Prospects,” en *Political Ethnography*, edi-

- ted by Edward Schatz, 25-252. Chicago and London: University Chicago Press.
- Liebel, Manfred. (2014). “En lugar de prohibir el trabajo infantil, se protege los derechos de los niños trabajadores: Bolivia abre nuevos caminos con su nueva legislación”, *Internationale Akademie*. 1-15. Consultado el 5 de abril, 2015. http://www.savethechildren.org.pe/wpcontent/uploads/2015/02/Liebel_Bolivia_C%C3%B3digo_INAFU_esp.pdf.
- Liebel, Manfred. (2010). “América Latina: La Organización Internacional del Trabajo y el misterio del ‘trabajo infantil indígena’”, *Revista internacional desde los niños, niñas y adolescentes trabajadores*, 19, 43-52.
- Liebel, Manfred. (2015). “Una mirada otra sobre trabajo infantil: Imperativo ético y exigencia política”, *Revista internacional desde los niños, niñas y adolescentes trabajadores*. 19, 13-20.
- Marshall. Thomas. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press.
- Méndez, Armando. (2013) “La importancia económica de la Paz”, *La Patria*, julio 28. Consultado el 12 de octubre de 2016. <http://lapatriaenlinea.com/?t=la-importancia-economica-de-la-paz¬a=151963>.
- Molacnats. (2012). “Balance de la visita del secretariado del MONALACATS a las organizaciones de NATS en Bolivia”. Consultado el 5 de mayo de 2016. <http://www.natsper.org/upload/BALANCE%20DE%20LA%20VISITA%20DEL%20SECRETARIADO%20DEL%20MOLACNATS.pdf>.
- OIT. (2014). “Preocupación de la OIT sobre la nueva ley en Bolivia sobre trabajo infantil”. Consultado el 25 de septiembre de 2015. http://www.ilo.org/ipec/news/WCMS_250393/lang--es/index.htm.

- OIT. (2015). “¿Qué se entiende por trabajo infantil?”. Consultado el 20 de septiembre de 2015. <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, United Nations. Consultado el 3 de diciembre de 2009. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
- Revista internacional desde los niños, niñas y adolescentes trabajadores*. (2010). Editorial, 19, 9-163.
- Rocha, Ramón. (2003). “La importancia de vivir en Cochabamba”, *Voltairenet*, septiembre 18. Consultado el 12 de octubre de 2016. <http://www.voltairenet.org/article120414.html>.
- Sag-Aftra. (2015). “Coogan Law”. Consultado el 3 de diciembre, 2015. <http://www.sagaftra.org/content/coogan-law>.
- Schatz, Edward. (Ed.). (2009). *Political ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Smink, Veronica. (2014). “¿Ilegal o parte de la cultura? El trabajo infantil divide a Bolivia”. BBC, enero 14. Consultado el 11 de octubre 2016. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/01/140110_bolivia_trabajo_infantil_vs.
- UNICEF. (2016). “Protección infantil contra el abuso y la violencia”. Consultado el 11 de octubre del 2016. http://www.unicef.org/spanish/protection/index_childlabour.html.



XVII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

Con un tiraje de 1,000 ejemplares
se terminó de imprimir en los talleres de
Grafiady, S.A. de C.V. en junio de 2017.

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Lic. Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Lic. César Eduardo Alejandro Uribe
Analista de Redacción

DISEÑO Y FORMACIÓN

Mtro. Arturo Cota Olmos
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Lic. Mónica Paola Lozano Salas
Jefa de Promoción e Imagen

Lic. Alfonso Javier Alvarado Gámez
Imagen y Diseño editorial

TIPOGRAFÍAS

©AGFA Monotype Fonts
Leitura OTF (Regular, Medium, Bold, Italic)
Leitura Sans (Regular, Bold)

