

# LA CONSTRUCCIÓN DE SUJETOS CIUDADANOS COLECTIVOS

---

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: TRES ESTUDIOS DE CASO

*Rafael Reygadas Robles Gil • Maricela Adriana Soto Martínez*

COORDINADORES



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development

*La construcción de sujetos ciudadanos colectivos.  
Democracia y derechos humanos en México: tres estudios de caso*

Primera edición, enero de 2003

© Alianza Cívica  
Benjamín Franklin 186, Col. Escandón  
11800, México, D.F.  
Tel. 52 73 34 00  
Correo electrónico: [alianza@laneta.apc.org](mailto:alianza@laneta.apc.org)  
[www.laneta.apc.org/alianza](http://www.laneta.apc.org/alianza)

© Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático  
(Derechos y Democracia)  
1001, Boulevard de Maisonneuve Est, Bureau 1100  
Montreal (Québec), Canadá, H2L 4P9  
Telef. (514) 283 6073  
[www.ichrdd.ca](http://www.ichrdd.ca)

ISBN: 970-695-012-5

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los investigadores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de Alianza Cívica y del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.

Agradecemos el apoyo financiero del Instituto Federal Electoral (IFE) para la edición de este material.

# ÍNDICE



·	<b>Prólogo</b>	11	·
·			·
·	<b>Resumen ejecutivo</b>	15	·
·			·
·	<b>Introducción</b>	21	·
·	<i>Rafael Reygadas Robles Gil y Maricela Adriana Soto Martínez</i>		·
·			·
·	I. Para documentar la memoria	21	·
·	1. Historicidad de las luchas recientes por los derechos humanos y la democracia en México	21	·
·	2. ¿Qué ha cambiado en México?	26	·
·			·
·	II. Los caminos de la investigación	29	·
·	1. El problema de la investigación: la construcción de sujetos ciudadanos colectivos	29	·
·	2. Los dispositivos de la investigación	30	·
·			·
·	III. Los aportes de los seminarios regionales a la investigación	31	·
·	1. El seminario en San Nicolás, Tlaxiaco, Oaxaca	32	·
·	2. El seminario en la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa, D.F.	34	·
·	3. El seminario en Torreón, Coahuila	37	·
·			·
·	IV. Logros comunes	39	·
·			·
·	<b>Los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila en Coahuila</b>	41	·
·	<i>Gloria Tello Sánchez</i>		·

· Presentación	41	·
·		·
· I. Rasgos fundamentales de las maquiladoras	43	·
· 1. El contexto nacional de la maquila	43	·
· 2. La maquiladora mexicana, eslabón de la industria global	47	·
· 3. La nueva geografía de la industria maquiladora	48	·
· 4. Desafíos y perspectivas en el nuevo contexto	49	·
·		·
· II. El contexto social y económico del estado de Coahuila	50	·
· 1. La frontera norte	50	·
· 2. El estado de Coahuila	51	·
· 3. Los salarios y el empleo en la maquila coahuilense	53	·
· 4. La salud laboral y los riesgos de trabajo	54	·
·		·
· III. Los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila	57	·
· 1. La reafirmación de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras	57	·
· 2. El marco jurídico nacional e internacional de los derechos humanos de las mujeres	58	·
· 3. Los derechos de las mujeres en la Ley Federal del Trabajo	61	·
· 4. Los principios de equidad de género	62	·
· 5. La discriminación y violencia laboral en el trabajo de la maquila	65	·
·		·
· IV. Participación y organización de las trabajadoras de la maquila	68	·
· 1. El perfil de las trabajadoras de la maquila	69	·
· 2. La participación y la acción de las trabajadoras de la maquila	72	·
· 3. Las experiencias organizativas en el territorio de las maquiladoras	74	·
· 4. Las relaciones sociales que se tejen en la frontera maquiladora	77	·
· 5. Las demandas y estrategias de las organizaciones de la frontera norte de México	78	·
· 6. Las experiencias de las organizaciones en la frontera norte	79	·
·		·
· V. Consideraciones finales	82	·
·		·
· <b>Derechos territoriales y lucha por la autonomía:</b>		·
· <b>el caso de San Pedro Yosotato</b>	85	·
· <i>Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza Saucedo</i>		·
·		·
· Presentación	85	·
·		·
· I. La mixteca oaxaqueña	86	·
·		·
· II. Tenencia de la tierra	87	·

III. Tierra, cultura y conflictos territoriales	88
IV. La legislación y los conflictos agrarios	90
V. Los conflictos territoriales en la mixteca	95
VI. San Pedro Yosotato	96
1. La comunidad	96
2. La lucha por la tierra	98
3. Negociación y control político	105
VII. Consideraciones finales	111
<b>Ejerciendo el derecho a participar en la definición de las políticas sociales. Organizaciones sociales y autoridades en la delegación Iztapalapa, D.F.</b>	113
<i>Alejandro Cerda García</i>	
Presentación	113
I. Delegación Iztapalapa: la sociedad civil participando a contracorriente	117
II. El derecho a participar en el ejercicio de gobierno	120
III. El marco normativo para la participación ciudadana en la definición de la política social	123
1. Marco legal internacional	124
2. Marco legal para la participación ciudadana y el desarrollo social en la República Mexicana	128
3. Marco legal en la Ciudad de México	132
IV. La participación en el ámbito local: actores, programas y aplicación del marco legal	137
1. Instancias, programas y marco legal identificado por las organizaciones	141
2. Instancias, programas y marco legal identificado por las autoridades locales	142
V. Estrategias de la participación en el espacio delegacional	144
1. Iniciativas y experiencias de las organizaciones sociales	144
2. Iniciativas y experiencias de las autoridades locales	148

·	VI. Perspectivas de la participación ciudadana en Iztapalapa	151	·
·	1. Cambios percibidos y expectativas definidas		·
·	por las organizaciones sociales	151	·
·	2. Cambios percibidos y expectativas de las autoridades locales	154	·
·			·
·	VII. Consideraciones finales	157	·
·			·
·	Anexos	161	·
·			·
·	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	163	·
·	<i>Rafael Reygadas Robles Gil y Maricela Adriana Soto Martínez</i>		·
·			·
·	I. Conclusiones	163	·
·	1. Los agravios y dolores	163	·
·	2. Las luchas organizadas	164	·
·	3. Los límites actuales de la democracia	166	·
·	4. Los logros	168	·
·	5. La responsabilidad del Estado mexicano	169	·
·	6. Los estudios de caso como ilustración		·
·	de la problemática general	169	·
·	7. En torno a los objetivos de la investigación	172	·
·			·
·	II. Recomendaciones	172	·
·	1. Recomendaciones en relación con cada derecho		·
·	específico investigado	172	·
·	2. Recomendaciones generales que contribuyen		·
·	al desarrollo democrático y a la promoción de los		·
·	derechos humanos en el país	173	·
·			·
·	<b>Bibliografía</b>	175	·
·			·
·	<b>Anexos</b>	181	·

# PRÓLOGO



El Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático de Canadá, conocido actualmente como Derechos y Democracia, se fundó en 1990 con el mandato de defender y promover los derechos y las libertades, tal como se definen en la *Carta Internacional de Derechos Humanos*, así como para alentar el desarrollo democrático en los países en vías de desarrollo. Con este fin, Derechos y Democracia, una organización independiente y no partidista, trabaja en estrecha colaboración con las asociaciones de ciudadanos, las organizaciones internacionales y los gobiernos, tanto en Canadá como en el extranjero. Proporciona apoyo financiero y asesoría política y técnica a los diversos actores políticos y sociales, con el objetivo de crear o fortalecer mecanismos eficaces de promoción y defensa de los derechos humanos y de la democracia. Asimismo, Derechos y Democracia identifica y denuncia ciertos casos específicos de violación de los derechos y de los principios democráticos, y desarrolla, defiende y recomienda políticas para prevenirlos o acabar con ellos. En la actualidad, además de sus actividades en materia de acciones urgentes a nivel internacional, Derechos y Democracia centra su acción en cuatro temas prioritarios: los derechos de las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas, la globalización y los derechos humanos y el desarrollo democrático. Es en el marco de las actividades de este último aspecto donde se llevan a cabo los estudios sobre desarrollo democrático, como el que presentamos aquí.

Estos estudios se inscriben en un marco de análisis que elaboró Derechos y Democracia a principios de los años noventa, con base en instrumentos internacionales de defensa de derechos humanos existentes. Su particularidad se debe a que se sostiene en la idea de un vínculo fundamental entre democracia y derechos humanos, y de que la sociedad civil –buscando el reconocimiento

de sus derechos— desempeña un papel determinante en el proceso de democratización. Con la experiencia adquirida, Derechos y Democracia pasó de la convicción según la cual una sociedad democrática es una sociedad donde se respetan todos los derechos humanos, a una conceptualización de la relación dinámica entre ambos: consideramos ahora la democracia y los derechos humanos en una perspectiva histórica, como procesos mutuamente constitutivos.

Según este marco, las luchas para el reconocimiento y la institucionalización de los derechos son la esencia misma de los procesos democráticos. Los derechos internacionalmente reconocidos se clasifican en cinco categorías que son esenciales para el desarrollo democrático, a saber: la seguridad ciudadana, la participación democrática, el bienestar social, la no discriminación y las instituciones políticas. En cada área, los derechos específicos reconocidos por los instrumentos internacionales se deben evaluar en función de la situación vigente en un país dado. Este enfoque, a la vez universal y flexible, permite así medir, cualitativamente, el nivel de desarrollo democrático tomando en cuenta la realidad política, jurídica, cultural y estructural de cada sociedad. Los estudios sobre desarrollo democrático sirven no sólo para orientar a Derechos y Democracia en el desarrollo de sus propias estrategias de acción, sino también para proporcionar a las organizaciones e instituciones nacionales e internacionales involucradas en el proceso de democratización una herramienta de análisis sistemático.<sup>1</sup>

El presente estudio sobre desarrollo democrático en México no es el primero que realiza Derechos

y Democracia: antes hizo otros en Tailandia (1994), El Salvador (1994), Tanzania (1995), Guatemala (1996), Perú (1997) y Pakistán (1998).<sup>2</sup> Sin embargo, por sus características es distinto a las investigaciones anteriores. Por primera vez el método escogido para la implementación del marco de análisis comprende un importante componente “participativo”: los investigadores responsables de cada una de las partes del estudio elaboraron una primera versión que fue sometida, en un taller local, a representantes del sector de la población estudiada. Los comentarios formulados en aquella oportunidad fueron integrados en la versión final del estudio. La generosidad con la que las poblaciones locales trabajaron con nosotros rebasó por mucho nuestras expectativas iniciales y todos aquellos que participaron de una manera u otra en este proceso podrán atestiguar su aportación.

Otros factores contribuyeron a la calidad de este estudio. Primero, la pericia del equipo de investigación cuyo trabajo refleja tanto el profundo involucramiento de cada miembro para con la democracia, los derechos y la justicia, como el rigor metodológico que demostraron.<sup>3</sup> Luego, la sólida experiencia del equipo de Alianza Cívica, que aseguró la coordinación del trabajo,<sup>4</sup> y finalmente, la contribución excepcional del comité asesor, integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad civil mexicana,<sup>5</sup> cuya función fue seguir paso a paso la evolución de los trabajos. El tiempo, la energía y las ideas que invirtió este comité en la reflexión colectiva que acompañó la producción del estudio siempre tendrán un gran valor para nosotros.

<sup>1</sup> En 1993 E. Broadbent y D. Gillies elaboraron una primera versión de este marco de análisis. En 1996 lo retomaron N. Thede, S. Rousseau, A. Almeida y A. Bissonnette. Su versión final se encuentra en el sitio *web* de Derechos y Democracia. Véase: “El proceso de desarrollo democrático: marco de análisis y propuesta metodológica”, en <http://www.ichrdd.ca/espanol/commdoc/publications/ddMetodolo.html>.

<sup>2</sup> En su mayoría, estos estudios están disponibles en la página *web* de Derechos y Democracia (en <http://www.ichrdd.ca>).

<sup>3</sup> El equipo de investigadores estuvo formado por Gloria Tello, Alejandro Cerda, Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza, bajo la coordinación de Rafael Reygadas y Adriana Soto.

<sup>4</sup> Nuestros agradecimientos van dirigidos en particular a Silvia Alonso, Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica, y a todo su equipo de trabajo. Por parte de Derechos y Democracia acompañaron la investigación Genevière Lessard, Madeleine Desnoyers y Stéphanie Rousseau.

<sup>5</sup> El comité asesor estuvo integrado por Magdalena Gómez, que durante muchos años se ha dedicado a la investigación y a la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos indígenas; Gloria Ramírez, directora de la Cátedra UNESCO sobre Derechos Humanos en México; Carlos Zarco, coordinador del Consejo de Educación de Adultos de América Latina; Jesús Cantú, Consejero del Instituto Federal Electoral; Miguel Concha, coordinador del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, y Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Todas aquellas personas unieron sus esfuerzos para trabajar sobre la pregunta general siguiente: ¿Cuáles son los procesos mediante los cuales los distintos sectores de la población se constituyen como sujetos de derecho? Para contestarla, decidimos centrarnos en el estudio de los procesos de movilización de tres sectores particulares: primero, las trabajadoras de las maquiladoras del estado de Coahuila, que tratan de hacer valer sus derechos como seres humanos, como mujeres y como trabajadoras; luego, una comunidad de indígenas mixtecos del estado de Oaxaca, que trabajan para que se les reconozcan sus derecho a la autonomía y a la dignidad, y finalmente, los ciudadanos de la delegación Iztapalapa, Ciudad de México, cuyas reivindicaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales se han convertido en una lucha incesante para el ejercicio de su derecho de participación, es decir, el derecho de ser directamente involucrados

en el proceso de elaboración y adopción de las políticas públicas y sociales que les conciernen.

La elección de estos tres ejes de investigación se hizo con base en dos criterios principales: la posibilidad de que cada una de las problemáticas contribuyera a nuestra comprensión del proceso de democratización en México y, en cierta medida, de la democratización en general y, lo que es más importante todavía, la existencia previa, dentro de los sectores estudiados, de una necesidad de sistematización de su larga experiencia, que pueda contribuir a su vez a fortalecer sus acciones. No dudamos en que el presente estudio cumpla con estos dos objetivos.

JEAN LOUIS ROY

*Derechos y Democracia, Canadá*

SILVIA ALONSO FÉLIX

*Alianza Cívica, México*



# RESUMEN EJECUTIVO



Derechos y Democracia (Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático) de Canadá, en colaboración con Alianza Cívica de México, ha impulsado el presente estudio sobre el desarrollo democrático. Es el octavo en la serie de estudios realizados utilizando un marco de análisis con base en instrumentos internacionales de derechos humanos.

El estudio fue realizado por un equipo de investigadores mexicanos, con una metodología participativa, teniendo como problemática central responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los procesos mediante los cuales distintos sectores de la población se constituyen como sujetos de derecho? El estudio se centró en los procesos de movilización de tres sectores específicos, en cuanto ilustración de la diversidad de retos para el futuro de la democracia mexicana.

La introducción establece el contexto nacional histórico de la construcción de sujetos ciudadanos colectivos, desde la Revolución hasta el presente.

Los tres estudios de caso son investigaciones detalladas de los contextos siguientes:

- De comunidades indígenas mixtecas, su imaginario colectivo, sus estructuras y formas de organización, sus luchas centenarias por el reconocimiento de sus derechos, de sus tierras y territorios, y que en los últimos años se han hecho visibles y han adquirido beneficio de inventario. Especialmente se documentó el caso de la comunidad de San Pedro Yosotato, Oaxaca.
- De mujeres que trabajan en la industria maquiladora en Coahuila, que luchan por el respeto de sus derechos humanos laborales y de género, su derecho a la salud y a la organización frente a prácticas sociales de discriminación y a menudo de hostigamiento sexual.

- De colonos de la popular zona de Iztapalapa, Ciudad de México, que desde hace muchos años han reivindicado su derecho a participar en las políticas que los afectan en el territorio en el que viven, primero en relación con la tenencia de la tierra y los servicios públicos, después en torno a los organismos públicos que toman las decisiones que tienen que ver con la vida cotidiana de las y los vecinos.

Los logros comunes alcanzados a través de la metodología participativa empleada son los siguientes:

1. Socializar la investigación entre las y los actores sociales de cada lugar.
2. Mejorar la calidad de los datos y del análisis a partir de la discusión y participación de las y los actores mismos así como de expertos externos.
3. Identificar los rasgos de una visión conjunta de la problemática de la democratización en México.
4. Reconocer a las y los sujetos ciudadanos colectivos como base de la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.

Entre las conclusiones generales destacan:

- Las mujeres que trabajan en la industria maquiladora sufren maltrato, discriminación, hostigamiento sexual, en su propio cuerpo, en su propia salud y en sus derechos laborales.
- En el caso de Yosotato, los agravios seculares, la falta de reconocimiento de los derechos, especialmente de los derechos territoriales, han unido a la comunidad frente a la invasión de sus tierras. Ahora los miembros de la comunidad intentan todavía la vía pacífica para resolver el conflicto, clamando justicia, pero nada asegura que este camino sea el que van a emprender siempre, sobre todo si las autoridades responsables y los partidos políticos son ciegos y sordos a la ejecución de los resolutivos, pues se limitan a administrar el conflicto en razón de momentos políticos. De

este modo, se mantienen disputas y divisiones entre comunidades, asegurando el control político caciquil. La agudeza del conflicto de Yosotato es muy semejante a la gravedad de otras docenas de conflictos en la sierra mixteca; sin embargo, esa misma gravedad, hoy todavía, no permite generar una conciencia colectiva como pueblo mixteco, a pesar de que en todos los casos son pueblos mixtecos los dañados y maltratados por las autoridades federales y estatales.

- En el caso de Iztapalapa, la gente llegó a hacer suya una región de por sí inhóspita, con grandes carencias iniciales: ilegalidad de la tierra, falta de trabajo, de escuelas, de agua, y de sistemas de eliminación de excretas y desperdicios, severos problemas de salud, y ausencia de derecho al voto para elegir gobierno, como sucedía en todo el Distrito Federal.
- En los tres casos los agravios llevaron de la lucha en los estrictos marcos jurídicos, a la movilización, a la organización y a la configuración de sujetos ciudadanos colectivos exigiendo caminos para hacer vigentes sus derechos a la vivienda, a la salud, al trabajo digno, a la alimentación, al medio ambiente sano, a las tierras y territorios, a la organización autónoma y al reconocimiento como pueblos. En el caso de las trabajadoras de las maquiladoras, también se ha luchado hacia la internacionalización de los esfuerzos civiles para ejercer el simple derecho al trabajo, a la salud y al respeto a su cuerpo.

Respecto de los límites de la democracia en el contexto actual de México, el estudio hace resaltar una desigual aplicación de la ley, así como severas limitaciones a la aplicación de los derechos humanos ocasionadas por el proceso actual de globalización económica excluyente. El conjunto de la investigación muestra que los procesos de constitución de sujetos colectivos de exigibilidad de los derechos tienen que alcanzar mayores sinergias, mayor escala e impacto para hacer plenamente vigentes los derechos y consolidar los avances democráticos que aquí se perfilaron en las diferentes

localidades. Hay una presencia muy activa y creadora de la sociedad civil local, buscando, inventando formas de hacer exigibles sus derechos frente a un Estado con una fuerte inercia autoritaria y conjuntos de prácticas discriminatorias. Los compromisos internacionales firmados por México en materia de derechos humanos se vuelven prioridad del Estado y se vuelven justiciables, más allá de la mera diplomacia, cuando hay sujetos que los exijan, que los vigilen y que impulsen su plena vigencia.

Además, el trabajo de campo, la recopilación de documentos, entrevistas, seminarios y reuniones fueron en sí mismos ejercicios democráticos, intensos y complejos procesos de articulación de muy diversos esfuerzos locales, nacionales e internacionales para generar nuevos conocimientos en el campo de las relaciones entre sujetos sociales emergentes que impulsan la vigencia de sus derechos humanos y los avances en los caminos de la democracia.

Las principales conclusiones específicas de los estudios de caso son las siguientes:

Las experiencias de lucha de las mujeres de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) del estado de Coahuila ilustran la explotación cotidiana de casi un millón de mujeres, los dispositivos que minan cotidianamente su salud y destruyen rápidamente su vida, y las incongruencias entre el derecho estatal, el derecho nacional y el derecho internacional en lo que se refiere a los derechos laborales de las mujeres y el derecho a la salud. También dan cuenta de las formas de resistencia, de organización y de propuesta de las mismas mujeres frente a sus injustas condiciones de trabajo.

El caso de San Pedro Yosotato manifiesta una lucha multiseccular *por el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas*, de sus derechos colectivos a tierras y territorios, del derecho a ser tales pueblos, a su historia, identidad y cultura. El derecho a la relación que las comunidades, para existir, guardan con la tierra, no se ha respetado. La lucha por el derecho al territorio ha configurado y configura la identidad del pueblo mixteco.

La experiencia de lucha por los derechos democráticos en la Sierra de Santa Catarina, en la delegación

Iztapalapa del Distrito Federal, muestra que en los últimos años las organizaciones de vecinos, hartas del autoritarismo de gobernantes del Partido Revolucionario Institucional, primero contribuyeron a tener derecho a votar y elegir a sus gobernantes locales, y luego los eligieron de diferentes partidos como una forma concreta de avanzar hacia la viabilidad de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como también su derecho a la participación ciudadana. La participación en política electoral fue consecuencia de largos años de organización autogestionaria de los vecinos para conseguir los servicios fundamentales para su vida cotidiana.

#### RECOMENDACIONES

En el caso de las trabajadoras de la industria maquiladora de Coahuila:

- Impulsar una estrategia de reconocimiento de las enfermedades ocasionadas por el trabajo.
- Para contribuir a la estrategia anterior, apoyar que médicos de Canadá y Estados Unidos lleguen a México a hacer estudios sobre las causas de las enfermedades de las mujeres que trabajan en la IME, para poder realizar diagnósticos de salud que correspondan al verdadero origen de enfermedades y padecimientos.
- Realizar reuniones de presentación, información y análisis de la situación de las mujeres de la IME en el estado de Coahuila con sectores de la sociedad civil interesados: escuelas de medicina, enfermería y derecho, comunidades eclesiales de base, partidos políticos y otros.
- Apoyar e impulsar, de común acuerdo con centros independientes de derechos humanos y con organismos públicos, la elaboración de una Cartilla Nacional sobre los Derechos de las Mujeres Trabajadoras de la Industria Maquiladora.

En el caso de San Pedro Yosotato, Oaxaca:

- Apoyar la difusión amplia y pública de los resultados de la investigación en la zona mixteca,

especialmente en la comunidad de San Pedro Yosotato.

- Exigir al Tribunal Agrario el cumplimiento del resolutivo presidencial sobre las tierras de San Pedro Yosotato.
- Demandar a la Secretaría de Gobernación el cumplimiento y apego a la ley de los resolutivos del Tribunal Agrario.

En el caso de la Sierra de Santa Catarina, Iztapalapa, Distrito Federal:

- Difundir públicamente el presente estudio para dar a conocer a la opinión pública de Iztapalapa y de la Ciudad de México las formas de participación ciudadana efectiva, contribuyendo así a combatir el clientelismo y el corporativismo.
- Apoyar los esfuerzos de las organizaciones civiles de la Sierra de Santa Catarina para que se logre una participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas que tenga carácter vinculatorio, ya sea en el caso de los *Programas Operativos Anuales* o en la lucha por un *presupuesto participativo* que permita que los vecinos y sus organizaciones se involucren en las decisiones fundamentales que afectan su vida cotidiana.

#### RECOMENDACIONES GENERALES

En relación con las trabajadoras/es de la industria maquiladora de exportación:

- Defender los derechos de las mujeres trabajadoras, garantizando el acceso al empleo sin discriminación, la salud en general y la salud reproductiva en particular, así como la igualdad tanto en el trabajo como en todos los aspectos de la vida.
- Trabajar de manera conjunta con otras redes y organizaciones para una mejor calidad de vida de las y los trabajadores de la industria maquiladora, por el desarrollo sustentable, la justicia social, los derechos humanos y un equilibrio ambiental en las comunidades. Para ello se requiere lo siguiente:

- a) Perfeccionar las leyes, procedimientos y sanciones sobre el hostigamiento sexual para proteger a las trabajadoras. Éste es un campo de batalla por los derechos humanos que corresponde dar conjuntamente con los organismos de derechos humanos de todo el país.
- b) Impulsar y fortalecer la organización democrática de las y los trabajadores, así como promover la aplicación de normas laborales fundamentales, incluyendo el derecho a la libertad sindical.
- c) Apoyar la construcción y articulación de redes de solidaridad con las trabajadoras de la IME en México, Estados Unidos y Canadá, para la defensa y difusión de los derechos humanos laborales y de género.
- d) Apoyar espacios formativos especializados para las trabajadoras y activistas de la maquila en torno a los derechos humanos y laborales con perspectiva de género y la interacción en otros espacios y redes más amplias y mixtas.

- Presionar a las empresas maquiladoras y las corporaciones multinacionales por todos los medios posibles para que adopten normas de funcionamiento socialmente responsables, asegurando un ambiente sano dentro de las plantas y en las comunidades, y una mejor calidad de vida para las trabajadoras y los trabajadores.
- La Organización Internacional del Trabajo ha elaborado diversas normas que no han sido suscritas por México. Consideramos necesario que el Congreso de la Unión contemple su aprobación, para avanzar en un mundo laboral más justo, democrático y equitativo para mujeres y hombres, como es el caso del Convenio 156, de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, entre otros.

En relación con los derechos indígenas:

- Impulsar, nacional e internacionalmente, a partir de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y del Convenio 169 de la OIT, *el reconocimiento cons-*

*titucional de los derechos de los pueblos indígenas*, como base para estrategias de inclusión de los mismos en un desarrollo sustentable y equitativo, y para la reconstitución de su identidad como pueblos.

- Impulsar una cultura nacional de reconocimiento y respeto a la identidad de los otros, para incluir todas las culturas en la nación mexicana del mañana.
- Apoyar estrategias y nuevas investigaciones que ayuden a combatir la impunidad y la injusticia secular con las que los gobiernos han cimentado el desarrollo nacional en prácticas de exclusión y discriminación de los pueblos indígenas, particularmente en lo que se refiere a procuración y administración de justicia en conflictos de tierras y linderos.

En relación con la participación ciudadana:

- Apoyar la realización de este tipo de investigación con otras experiencias y confrontar resultados. De la misma manera, identificar obstáculos a superar, nuevas alianzas o estrategias que compartir.
- Contribuir a la articulación de las organizaciones civiles y sociales en el territorio y motivar su intencionalidad de incidir en las políticas públicas. Esto propiciará su apropiación de herramientas jurídicas nacionales e internacionales y permitirá incidir en el fortalecimiento de la capacidad de ejercer el derecho a la participación.
- Apoyar la elaboración y vigencia de un reglamento para la Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal que realmente responda al espíritu de la ley y a los requerimientos de las organizaciones civiles.

*México, enero de 2003.*





# INTRODUCCIÓN



*Rafael Reygadas Robles Gil\**  
*Maricela Adriana Soto Martínez\*\**

## I. PARA DOCUMENTAR LA MEMORIA

### **1. Historicidad de las luchas recientes por los derechos humanos y la democracia en México**

La victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000 es un hecho histórico que puede ser leído desde una polisemia de significaciones sociales: perdió el Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido que tenía 71 años en el gobierno; triunfó un dirigente político carismático, casi independiente del Partido de Acción Nacional (PAN) que lo postuló; el voto popular fue, y es también, un reclamo de justicia y un mandato que expresa la necesidad de establecer condiciones para la plena vigencia de todos los derechos humanos; y otras muchas significaciones que hoy siguen apareciendo.

Para amplios sectores de la sociedad civil mexicana los cambios políticos representan también, y de manera primordial, una condensación histórica de cuatro décadas de lucha por la transformación democrática del país. El PRI, como partido de Estado se tambaleaba, pues sus bases materiales y jurídicas institucionalizadas, las formas autoritarias a las que tenía que recurrir cada vez con mayor

\* Profesor-investigador del Área de Procesos Grupales e Institucionales y sus Interrelaciones del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y coordinador de la investigación.

\*\* Profesora-investigadora del Área de Procesos Grupales e Institucionales y sus Interrelaciones del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y asistente en la coordinación de la investigación.

frecuencia y el fraude electoral como sistema de imposición de autoridades, disminuían cada vez más el consenso y la legitimación para conservar el poder. A lo largo de esos años, cientos de actores sociales colectivos habían producido momentos cruciales buscando cambiar la correlación de fuerzas entre el “presidencialismo corporativo” y el conjunto de la sociedad.

Desde 1992 la diplomacia política de los Estados Unidos, a través de diferentes actores, entre ellos el Centro Carter, buscaron incidir, por cierto con poco éxito, en el proceso de democratización de México. Sin embargo, más bien fueron los intereses de las nuevas relaciones comerciales internacionales en las que participó el gobierno del país y los grandes empresarios a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte los que al final del milenio insinuaron, con mayor o menor fuerza, que era conveniente modificar el tradicional autoritarismo político, pues era acompañado de estructuras y relaciones políticas que estorbaban al “libre mercado”, especialmente en el caso de los sindicatos y contratos colectivos fuertes. La “cláusula democrática” postulada por la Unión Europea no dejó tampoco de ser un mero recurso formal para abrir a México a las relaciones comerciales con Europa, cuyos contenidos de disimetría e injusticia económica poco fueron cuestionados.

Si examinamos la historia nacional reciente, encontramos que durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) la reforma agraria y la expropiación petrolera permitieron que el gobierno contara con amplias bases sociales cuyos derechos fundamentales a la tierra, al trabajo y a la seguridad social fueron atendidos a cambio de formar organizaciones sindicales y campesinas que como tales ingresaron al partido del gobierno que en ese momento cambió su nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). De este modo da inicio un Estado con un gobierno con mucha presencia en todos los ámbitos y una sociedad civil casi invisible.

Los ferrocarrileros, los maestros, los telegrafistas, los médicos y los estudiantes lucharon de

1958 a 1967 por los derechos a la libre asociación, a la libertad sindical, a la libre expresión, a la organización autónoma. Sus luchas fueron consideradas por el gobierno como atentados materiales y simbólicos contra el control corporativo del Estado y, en todos los casos, la respuesta de éste fue la cooptación de dirigentes, la amenaza, la represión y la cárcel a los activistas con el argumento de que cometían el delito de disolución social, tipificado en los artículos 45 y 45 bis del Código Penal, figura jurídica aprobada en tiempo de guerra contra las acciones desestabilizadoras de los países del Eje y que se empezó a aplicar de manera autoritaria a la disidencia nacional. Las garantías individuales y los derechos políticos básicos no estaban vigentes en el país. Estas primeras luchas civiles por la democracia sindical y por la independencia de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) marcaron sin duda el nacimiento de la moderna sociedad civil mexicana llamando a la vigencia de los derechos humanos fundamentales.

El movimiento estudiantil popular de 1968 hizo suya la lucha contra el delito de disolución social por el que estaban presos muchos dirigentes de los movimientos obreros de finales de los años cincuenta y sesenta. Un movimiento que había partido de la protesta contra la brutalidad policiaca se fue transformando en una enérgica lucha por el derecho a ser escuchados y en contra de la represión, por el derecho a manifestarse, a reunirse, a expresarse libremente de manera pública, en una palabra, en un movimiento por las libertades democráticas y por los derechos civiles y políticos. Baste recordar el emblema del movimiento estudiantil, que estaba formado por un círculo rojinegro encerrando dos letras gruesas empalmadas y redondeadas: “l” y “d”, como letras iniciales de libertades democráticas.

Como a todos los movimientos sociales anteriores, el gobierno mexicano, a través de las órdenes del presidente Gustavo Díaz Ordaz y del Secretario de Gobernación Luis Echeverría, respondió con intentos de cooptación, de división e infiltración, y finalmente, con la represión y la masacre del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco. A lo largo de los

años la sociedad mexicana ha ido resignificando este crimen hasta transformarlo en un mito fundante de la democracia, de la sociedad civil y de las luchas ciudadanas modernas.

Como secuela del 68, la década de los setenta se puede distinguir, en medio de incertidumbres iniciales, por el surgimiento del más amplio abanico de movimientos sociales: por la democracia sindical, por la independencia de las organizaciones campesinas, por la transformación de las universidades, por el derecho a un lugar digno donde vivir, por formar nuevos partidos políticos, por una desesperada transformación del sistema por la vía armada, y otros muchos que, en su conjunto, buscaban afanosamente ser una respuesta nacional a la falta de caminos políticos viables para la expresión de la disidencia, siempre acallada por los caminos autoritarios.

Sin duda, esta constelación de movimientos sociales incidió en la reforma política que otorgó reconocimiento legal a las luchas por formar partidos políticos de oposición, y dio cobertura a las demandas de colonos, campesinos, sindicalistas y estudiantes que generaron grandes coordinadoras de masas centradas en la lucha por sus reivindicaciones. A estos últimos movimientos hoy podemos denominarlos bajo el rubro general de movimientos por los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), aunque en su momento fueron nombrados como movimientos populares. La pluralidad y ampliación de los mismos y el riesgo de crecimiento de un movimiento armado, obligaron al Estado mexicano a abrir canales de interlocución con sujetos colectivos que en otro momento hubieran sido brutalmente reprimidos.

El modelo de desarrollo estabilizador (1934-1982) se construyó con base en relaciones corporativas y clientelares, inspiradas en viejas formas caciquiles. Durante el cardenismo el pacto social establecido respondió a las demandas populares, pero el pacto fue mermando y en la década de los sesenta se sostenía cada vez con más medios autoritarios y, por lo tanto, con menor consenso. Las demandas de la mayoría de los mexicanos ya no eran atendidas.

Frente al modo de resolver los problemas internos y las estrategias económicas nacionales, la presión de los Estados Unidos de América y de algunas instituciones financieras internacionales siempre ha estado presente para incidir en el país conforme a sus intereses; desde mediados de los setenta estas presiones han estado orientadas en tres constantes: que México explore, explote y exporte más sus energéticos; que se avance en la liberalización del comercio y que se establezcan controles cada vez más severos en torno al cruce de la frontera norte por parte de los trabajadores migrantes.

Después de la crisis económica de 1982, el modelo socioeconómico excluyente impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a través de rígidos dispositivos macroeconómicos y condicionamientos para préstamos, ha empujado a ajustes estructurales por la ruta del llamado “libre comercio” que de manera específica para el caso mexicano ha seguido la trayectoria siguiente:

- a) Gran endeudamiento para que México adquiriera maquinaria y desarrollara infraestructura para explorar, explotar y exportar petróleo y gas natural. Una vez que el país tuvo una mayor capacidad instalada de producción de hidrocarburos sobrevino una baja severa del precio internacional de los mismos, haciendo que la deuda externa mexicana, que se pagaba rigurosamente, se transformara en impagable. Se ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y se incrementaron los privilegios al capital especulativo.
- b) Esta compleja situación obligó a solicitar nuevos préstamos condicionados a un ajuste estructural: disminución progresiva y severa del gasto público sobre todo en el aspecto social (educación, vivienda, servicios y salud); pago puntual de la deuda; puesta a la venta de las empresas paraestatales; amplia disposición de energéticos en el mercado; “maquilización” (preeminencia de la industria de la maquila) de la frontera norte; Tratado de Libre Comercio de América del Norte profundamente disimétrico, focalización de la atención

a los pobres, no a las causas de la pobreza; retiro progresivo de las posiciones autónomas de México frente a conflictos internacionales; debilitamiento del Estado nacional.

- c) Mercantilización de los servicios públicos y privatización de los sistemas de salud y seguridad social, de bancos, del manejo de los ahorros de los trabajadores, de puertos, aeropuertos y carreteras; incremento de la deuda interna; debilitamiento de los contratos colectivos de trabajo; venta de bancos al capital extranjero; endurecimiento de la función policiaca en torno a las fronteras.
- d) Presión para la privatización de recursos energéticos, enfocada especialmente a la energía eléctrica, petróleo, agua y recursos de la biodiversidad; incremento de la presión para la privatización de la educación superior, “maquilización” del país; Área de Libre Comercio de las Américas; Plan Puebla-Panamá, cierre de la frontera sur; persecución de la disidencia, atención asistencial a la sociedad.

Estas estrategias seguidas por los cuatro últimos gobiernos de México han tenido como consecuencias principales:

- El aumento en el número de pobres de 40 a 60 millones en los últimos veinte años; solamente entre junio de 2000 y junio de 2002 ha aumentado en 2,300,000 el número de pobres;<sup>1</sup>
- El fracaso en la generación anual de más de un millón de empleos productivos necesarios y prometidos;
- Cimentar la economía en la venta de mano de obra barata y desprotegida de la industria maquiladora;
- La eliminación de programas de apoyo y subsidios a la producción agrícola, en sentido contrario a lo que hacen los Estados Unidos y todos los países del primer mundo, ocasionando un incremento de la migración, que en los últimos 30 años alcanzó casi una sexta parte de la población nacional;

- La falta de garantía por parte del gobierno de los derechos económicos, sociales y culturales de millones de mexicanos; éste abdica cada vez más de sus responsabilidades en salud, educación, protección social, empleo digno y vivienda.

De hecho, los ajustes estructurales iniciados hace 20 años aumentaron el malestar popular, que se expresó primero en la respuesta social a los terremotos de 1985, que de manera masiva liberó la imaginación para pensar que era posible otro tipo de gobierno en la Ciudad de México. Poco más adelante, en 1988, el sueño popular “neocardenista” trastocó el orden político en las urnas, a lo que el gobierno respondió con el fraude que impuso a Carlos Salinas de Gortari, quien empezó a adecuar la estructura política del país a los intereses de un comercio internacional excluyente, en especial con las reformas al artículo 27 constitucional que mercantilizó la tierra y con un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que consagró condiciones de una disimetría profunda entre los países y que ha beneficiado a una élite económica, y en contraparte ha sido un factor decisivo en el empobrecimiento de la población. Además, durante su mandato se toleró el crecimiento del narcotráfico y de la violencia social. Por todo esto, el malestar cundió y fue expresándose a través de diversos movimientos sociales y ciudadanos que, entre otras luchas, desde 1991 fueron generando dispositivos de vigilancia ciudadana y de respeto al voto. El 1 de enero de 1994, en el momento mismo que entraba en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, muchas comunidades indígenas chiapanecas se levantaron en armas, encabezadas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La reforma política de 1993-1994 se sustentó en las banderas levantadas por los movimientos ciudadanos desde 1991: la imparcialidad de las autoridades electorales; la plena confiabilidad del

<sup>1</sup> Julio Bolvitnik, “Economía moral”, en *La Jornada*, 5 de julio de 2002, p. 23.

padrón electoral, de las credenciales para votar y de las listas nominales; las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva; impedimento al uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político y revisión del sistema de financiamiento para los partidos.<sup>2</sup> La reforma de 1996 rompió por fin con la dependencia del sistema electoral del partido en el gobierno, dotó de plena autonomía al Instituto Federal Electoral, eliminó en éste la presencia del Poder Ejecutivo, a la vez que incorporó al Poder Legislativo con voz pero sin voto, es decir, constituyó un órgano electoral autónomo y ciudadanizado e independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

En esta última reforma el alzamiento zapatista, que había cuestionado profundamente las bases mismas del gobierno mexicano, tuvo, indirectamente, un peso decisivo, pues el gobierno no quiso enfrentar al mismo tiempo tantos problemas y se vio obligado a aceptar la reforma política. Paradójicamente, la misma apertura al llamado “libre comercio” también fue presionando para el desmantelamiento del poder sindical corporativo, que era visto como un obstáculo para los intereses de las nuevas inversiones de capital foráneo.

A partir del Movimiento de los 500 Años de Resistencia India, Negra y Popular en 1992, y más recientemente con la tenaz lucha indígena encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y por el Congreso Nacional Indígena (CNI), se ha luchado para que los pueblos indios sean reconocidos como sujetos de derechos, y para que sus derechos a la libre determinación y a la autonomía sean reconocidos plenamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, las luchas emergentes han puesto de manifiesto que la democracia y la vigencia plena de los derechos ciudadanos no pueden ser una moda pasajera, sino que implican modificaciones progresivas y profundas de estructuras injustas y

de culturas y prácticas sociales discriminatorias que han estado presentes en la nación mexicana.

El levantamiento indígena nos remite a dos versiones sobre una misma historia: una versión oficial de la historia de México, que evoca la grandeza de los indígenas del pasado, pero que niega los derechos concretos de los pueblos indígenas del presente y vuelve invisible su presencia, su existencia, sus demandas y sus gestas. Y otra, una historia a menudo silenciada, que reconoce y relata cientos de movimientos de resistencia y de luchas seculares de los pueblos indígenas por el reconocimiento a sus derechos y que reconoce sus múltiples aportes para la construcción de un México pluriétnico y pluricultural de hoy y del futuro.

Sin duda que esta compleja realidad cuestiona algunas raíces de las democracias modernas, particularmente de la estadounidense, que se basan en una lógica individual, en la ganancia privada monopólica, en el mercado como regulador “natural” de la sociedad, en la generación de dispositivos económicos profundamente disimétricos e injustos como la deuda externa de la mayoría de los países del Sur y del Este que llevan 20 años transfiriendo sistemática y estructuralmente sus excedentes económicos al norte, o los tratados comerciales en boga que consagran disimetrías que acentúan la pobreza de los países ya de por sí extremadamente pobres. Este modelo también se ha basado en la devastación de la naturaleza y se apoya en última instancia en el uso de la fuerza militar. Estas constataciones obligan a una investigación como ésta a plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué tanto esta economía de mercado, al debilitar a los estados nacionales, opera de manera estructural y directa en contra de la plena vigencia de los derechos humanos? ¿De qué manera hablar hoy de democracia implica hablar de justicia social, hablar de los derechos colectivos a tierras y territorios y de condiciones internacionales para la vigencia de los mismos?

.....

<sup>2</sup> Francisco De Andrea S., *El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1994-1996*, IFE, México, p. 28, citado en Rebeca Kyri Vences Solís, “Acercamiento al imaginario social generado en torno a Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000”, Tesis de licenciatura en Psicología, UAM-Xochimilco, México, 2002, p. 17.

Los movimientos indígenas, ecologistas, juveniles, feministas, por los derechos humanos, introducen un imaginario social distinto, un *corpus* simbólico y teórico de elementos críticos y creativos que tienen que ver con las raíces históricas de toda América y con la armonía entre hombres, mujeres y naturaleza, con la convivencia de los profundamente diferentes y con la supervivencia de la vida en el planeta.

¿Será posible que en el siglo XXI de la globalización y de las democracias débiles logren convivir y transformarse paradigmas distintos de convivencia política y social? Por un lado, el imaginario liberal configurado a partir de la Revolución Francesa, exacerbado en los albores del nuevo milenio por la voluntad neocolonial de imponer un mercado global excluyente, un pensamiento único, centrado fundamentalmente en los derechos de los individuos, y que hoy pone en riesgo la vida sobre el planeta, la equidad y los logros sociales al interior mismo de los países del norte. Por otro, diversos paradigmas relacionados con derechos colectivos, con derechos de los pueblos originarios, con formas colectivas de propiedad, con la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, con formas de convivencia con la naturaleza y el medio ambiente, con respeto a las diferencias y a las identidades diversas. Los resultados de investigaciones como ésta permiten ver la necesidad de una transformación del paradigma occidental de democracia.

De esta manera, ubicada desde los derechos de los pobres, desde la búsqueda de condiciones de plena vigencia de todos los derechos humanos, la lucha por la democracia y por un desarrollo incluyente en México aporta a la reflexión sobre la democracia en el mundo un componente crítico y un aire fresco a universos políticos emanados de los países del norte en tiempos de globalización, que a veces aparecen con muchos compromisos e implicaciones con el modelo dominante de relaciones económicas y militares, que además de empobrecer a tres cuartas partes de la población mundial, están destruyendo la vida, las culturas milenarias y el hábitat del planeta para las generaciones futuras.

## 2. ¿Qué ha cambiado en México?

Después de 20 meses del nuevo gobierno federal va quedando claro que hubo cambio de partido, cambio en algunos asuntos políticos, que no son de menor importancia, pero no cambio de políticas económicas que permitan cumplir, así sea de manera elemental, las expectativas de mejorar la alimentación, las condiciones de vida, el empleo y el poder adquisitivo de la gran mayoría de las y los ciudadanos. Uno de los mandatos del voto en las elecciones presidenciales en el año 2000 va quedando defraudado. Veamos algunos de estos cambios.

### 2.1. *Alcances y limitaciones en el plano institucional y político*

Hoy se empieza a redefinir el papel del presidente en la vida política nacional y su relación con los poderes Legislativo y Judicial, aunque no sin fuertes inercias y resistencias; se configura también un Poder Legislativo en el que participan los tres partidos principales sin mayoría absoluta para ninguno, lo que obliga a una política compleja de alianzas para poder legislar; algunas tendencias a la descentralización presupuestal y del poder empiezan a aparecer; se ha aprobado una ley sobre el derecho a la información y se han abierto los archivos de la nación para facilitar el esclarecimiento de los crímenes políticos de 1968. También se ha dado un cambio fundamental en la propia concepción del papel que las organizaciones civiles se vienen asignando dentro de la política pública como origen de propuestas autónomas de cara al conjunto de la sociedad civil, a pesar de que con la incorporación de algunos de sus dirigentes a puestos de servicio público no deja de haber cierta perplejidad en una parte de la sociedad civil, pues antes el enemigo era claro y por lo tanto también las estrategias y tareas a desarrollar, es decir, se trataba del PRI y del gobierno. Hoy no se puede analizar en paquete al gobierno ni se cuenta con la misma claridad para desarrollar una estrategia política.

Esta nueva configuración del poder político no ha sido una graciosa concesión sino que es resultado

de largos años de movilizaciones sociales que fueron modificando escenarios y correlaciones de fuerzas tanto a nivel nacional como en los estados y los municipios, así como también de presiones internacionales para la democratización del sistema político. Y aunque no estamos frente a un fenómeno único ni unívoco, la alternancia ofrece nuevas oportunidades y espacios que el conjunto de la sociedad organizada puede abrir y ensanchar desde sus propios proyectos, desde su autonomía y desde su capacidad de propuesta, más en los terrenos de la política pública social y de la democratización de espacios municipales, más en algunas regiones que en otras, desde interlocuciones plurales y creativas con los nuevos gobiernos. Particular importancia adquiere el apoyo a las experiencias de poder local y de fortalecimiento de la autonomía municipal. Un reto crucial es poder incidir en la política económica desde los ámbitos de democratización de la sociedad.

En la actual situación política también se avizoran riesgos, pues un peligro latente de la nueva coyuntura se encuentra en la posibilidad del fortalecimiento de los cacicazgos locales y de la corrupción en los estados. Es por eso que el aumento de la capacidad instalada de las organizaciones sociales y civiles y de las articulaciones plurales se vuelve un desafío central.

Otra realidad que pronto fue apareciendo fue que, aun sin el PRI en el gobierno, la corrupción se mostraba reciamente arraigada en estructuras y prácticas sociales dejando ver que no eran propiedad exclusiva de un partido sino que forman parte de una cultura muy generalizada.

Una limitación crucial del sistema político mexicano tiene que ver con la falta de procuración y administración de justicia en lo general y con la impunidad de políticos, paramilitares y militares en lo particular. Esta situación favorece intereses de grupos privilegiados y atrasa la ejecución de resoluciones presidenciales y judiciales que contribuirían a disminuir los conflictos sociales.

Otro peligro no menor se refiere al arraigado imaginario social del autoritarismo, que acicateado

por la fuerte inseguridad cotidiana, por la fuerza del narcotráfico y por la política de lucha contra el terrorismo impulsada desde los Estados Unidos, está fortaleciendo salidas y decisiones autoritarias en la vida cotidiana, persiguiendo a las disidencias, violentando los derechos humanos, negando plenos derechos a los pueblos indígenas en la reforma de la Constitución y transformando al país en un territorio de contención de la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos. Los principales riesgos de esta acentuación del autoritarismo son los posibles escenarios de la pérdida de la pluralidad del Congreso en las elecciones legislativas del 2003 o el regreso del PRI al poder.

En lo que se refiere a la reforma de las leyes sobre el derecho a la información y sobre los medios de comunicación, se ha desarrollado un interesante proceso en el que se da actualmente una batalla entre los dos monopolios televisivos y el resto de la sociedad civil por contar con una ley que favorezca el bien público.

Con el nuevo gobierno también se acentúa la disputa entre una derecha fortalecida, que rápidamente ocupa espacios de la sociedad civil, respalda medidas autoritarias, políticas económicas excluyentes, política internacional supeditada a los grandes capitales, políticas de asistencia a la sociedad y de focalización de los pobres, frente a una parte de la sociedad civil que impulsa políticas económicas y sociales que promueven la generación de condiciones de vigencia y exigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de todas y todos los mexicanos, así como también una articulación de México con los pueblos y gobiernos de las naciones pobres para incidir en una globalización más incluyente.

## 2.2. *Persiste la política económica de empobrecimiento*

Es claro que la alternancia política no incrementa automáticamente la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las y los mexicanos. Los actores sociales que lucharon

denodadamente por la alternancia y por una mayor justicia social o por el respeto pleno a todos los derechos humanos, no tienen hoy la suficiente fuerza para incidir significativamente en la modificación de políticas económicas excluyentes, pues éstas siguen estando en manos de un pequeño grupo que igualmente se expresa a través del PRI o del PAN. Se mantienen los privilegios de los banqueros en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se mantienen los rescates a empresas y bancos en quiebra, se exime del pago de impuestos a Banamex en la mayor transacción comercial en la historia del país, y el gobierno federal tiende a entregar el control de los energéticos y recursos naturales al capital extranjero.<sup>3</sup>

Todo esto, mientras se mantienen los bajos salarios y el bajo poder adquisitivo de los mismos, se debilitan los contratos colectivos de trabajo, se restringe el gasto social, no se respalda con fuerza a la pequeña y mediana empresa, se intenta privatizar la educación y la salud, se limita el mercado interno y se excluye del bienestar elemental a grandes sectores de la población. La emigración de las y los trabajadores del campo por causas de pobreza extrema continúa. Finalmente, preocupa sobremedida la alineación de la política exterior de México con la de los Estados Unidos de América, abandonando una doctrina de respeto a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos que había sido rasgo distintivo de la política exterior mexicana.

Así pues, la lenta y compleja transición democrática que se vive en México modifica algunas viejas estructuras y relaciones de poder, abre posibilidades y oportunidades para impulsar demandas y agendas sociales, para plantear nuevas alianzas, pero las decisiones recientes de política económica, que privilegian a los grandes capitales nacionales e internacionales, hacen que los pobres y la pobreza se

.....

incrementen cotidianamente y persista un gran malestar social que lleva a luchar por otro México, por un país más equitativo, por reglas más claras y aplicables a todos, por una geografía imaginaria en la que quepamos todas y todos los mexicanos, por el respeto a la diferencia, por hacer vigentes todos los derechos individuales y colectivos.

### 2.3. *La asistencialización de la sociedad mexicana*

Las modernas políticas globalizadoras de atención y focalización de los pobres no han resuelto ni resolverán la miseria de 60 millones de mexicanos y mexicanas que ven en la pobreza y en el desempleo un futuro igual al presente. Las políticas económicas han producido y producirán más pobres. Las políticas públicas que pueden contribuir a resolver las causas de la pobreza tienen que ver con la modificación de las políticas económicas, no sólo de las políticas sociales. Se requiere generar empleos productivos, pagar salarios que permitan incentivar el mercado interno y mejorar el nivel de vida de las y los trabajadores. Se puede afirmar que existe cierto avance en algunas políticas sociales pues ya no se someten al clientelismo y buscan mayor pluralidad e inclusión, sin embargo, tienen severos límites impuestos por prioridades hacendarias, como en el caso del gasto para educación pública, salud, vivienda y desarrollo social.

La tendencia a atender a los pobres de manera privada y bajo el imaginario de la caridad y la filantropía, como objetos de intervención benévola, postula el paradigma de la asistencia y la tutela por encima del paradigma de los pobres como sujetos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y de las responsabilidades públicas del Estado mexicano de ser garante de la vigencia y justicia-bilidad<sup>4</sup> de dichos derechos postulados en docenas

<sup>3</sup> Un caso paradigmático reciente es una resolución judicial que obliga a la Secretaría de la Reforma Agraria a pagar más de 1,100,000 millones de pesos por un terreno expropiado hace 20 años a unos clientes del senador litigante Diego Fernández de Cevallos, mientras que en los mismos momentos se pretendía pagar 7 pesos por metro cuadrado, en una expropiación contraria a las leyes, a los ejidatarios del pueblo de San Salvador Atenco para ampliar el aeropuerto de la Ciudad de México.

<sup>4</sup> Entendida la justiciabilidad como la posibilidad de contar con mecanismos específicos y definidos para recurrir ante el juez y demandar el cumplimiento, por la vía legal, de un determinado derecho.



de convenios internacionales firmados por México. Dos paradigmas y dos visiones de futuro, con múltiples implicaciones a nivel de políticas públicas se disputan actualmente la política social del país.

Con las organizaciones civiles, el gobierno de Fox desarrolla una política de diferentes bandas, a veces contradictorias entre sí, pues mientras mantiene abiertas sus puertas, a través de la Coordinación para la Alianza Ciudadana, para cabildear con el Poder Ejecutivo varias iniciativas, entre las que destacan la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles<sup>5</sup> –antigua lucha que ha permitido madurar y estructurar a los movimientos de organizaciones civiles a lo largo de más de una década– y la iniciativa de reforma a la Ley de Medios de Comunicación, por otro lado, Martha Sahagún de Fox creó la Fundación Vamos México que, además de apropiarse del nombre de una conocida fundación para el desarrollo, está privatizando y personalizando la asistencia, aprovechando su posición de esposa del presidente para captar los escasos recursos privados nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, la Secretaría de Hacienda, en su reforma fiscal de 2001, establece nuevos controles a la acción cotidiana de las organizaciones civiles, dificultando de hecho sus trabajos de desarrollo, defensa y promoción de todos los derechos humanos, mientras que facilita el quehacer de los organismos de asistencia. Mientras no exista una ley general de fomento a las organizaciones civiles, las medidas jurídicas parciales hacen cada vez más complicado el trabajo cotidiano de esta parte organizada de la sociedad civil.

## II. LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN

### 1. El problema de la investigación: la construcción de sujetos ciudadanos colectivos

Esta investigación corre por los carriles de la confianza en que la lucha por derechos emergentes de

. . . . .

la población, de la gente sencilla del pueblo, encierra el germen de transformación de la sociedad y es la base de la exigibilidad de los derechos humanos a los gobiernos. Los diversos movimientos sociales, al buscar satisfacer sus demandas, exigir sus derechos y relacionarse con los gobiernos ponen de pie las banderas y las luchas por la democracia y son fuente de políticas públicas más incluyentes. Por esta razón, Derechos y Democracia y Alianza Cívica se dieron a la tarea de conocer y sistematizar experiencias sociales de lucha de algunos sectores de la sociedad:

- De comunidades indígenas mixtecas, su imaginario colectivo, sus estructuras y formas de organización, sus luchas centenarias por el reconocimiento de sus derechos, de sus tierras y territorios, y que en los últimos años se han hecho visibles y han adquirido beneficio de inventario. Especialmente se documentó el caso de la comunidad de San Pedro Yosotato, Oaxaca. Ahí se pudo constatar cómo el manejo discrecional de la justicia y la falta de aplicación de las resoluciones sobre conflictos agrarios contribuye sistemática e institucionalmente al desarrollo de los problemas entre las diversas comunidades de la región.
- De mujeres que trabajan en la industria maquiladora en Coahuila, que luchan por el respeto de sus derechos humanos laborales y de género, su derecho a la salud y a la organización frente a prácticas sociales de discriminación y a menudo de hostigamiento sexual. Ahí se pudo conocer cómo la legislación mexicana sobre el trabajo y la legislación estatal son omisas frente a los compromisos internacionales de nuestro país en esa materia.
- De colonos de la popular zona de Iztapalapa, Ciudad de México, que desde hace muchos años han reivindicado su derecho a participar en las políticas que los afectan en el territorio en el que

<sup>5</sup> El cabildeo de esta Ley de Fomento ha sido muy intenso durante lo que va de este sexenio. Hay avances innegables, pero también surgen preocupaciones respecto a actitudes autoritarias que no es posible ignorar, como algunas que quieren acentuar el control sobre las organizaciones civiles más que establecer un conjunto de dispositivos para fomentar sus actividades de desarrollo.

viven, primero en relación con la tenencia de la tierra y los servicios públicos, después en torno a los organismos públicos que toman las decisiones que tienen que ver con la vida cotidiana de las y los vecinos.

De esta manera, las luchas de diferentes sujetos sociales populares por sus derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos permiten constituir la base material del *corpus* teórico del que parte la investigación para dar cuenta de la génesis social concreta de tres movimientos sociales diversos y territorialmente localizados, así como para establecer el recorte metodológico que permitió mirar cómo los sujetos que se fueron conformando, fueron construyendo su identidad colectiva desde la lucha emergente por sus derechos.

El conjunto de situaciones y tensiones económicas, sociales y políticas tanto nacionales como internacionales, que las y los ciudadanos de México viven, puede ser conocido e investigado desde diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Esta investigación partió de que en la vida diaria de las y los diversos sujetos que luchan por sus derechos básicos se va construyendo la democracia, se van expresando sueños y se van construyendo normas y reglas que después se expresan como políticas y aun como leyes.

Los problemas sociales cotidianos son encrucijadas de significaciones sociales que condensan diversas relaciones. Un problema concreto puede ser motivo de análisis de diversas implicaciones socioeconómicas, políticas y culturales de carácter local, regional, nacional e internacional, pues un conflicto concentra y sintetiza múltiples determinaciones que permiten descubrir y develar ejes transversales de políticas públicas y de mandatos sociales que se expresan en un conflicto concreto. Es por eso que al abordar la relación entre derechos humanos y democracia en tres casos específicos, pudimos develar algunos de los complejos entramados nacionales e internacionales que se ponen en juego para avanzar hacia una mayor vigencia de todos los derechos humanos en una situación determinada históricamente.

## 2. Los dispositivos de la investigación

En México, Alianza Cívica, red de organizaciones ciudadanas y personas que han venido trabajando desde 1994 por la democracia en el país a través de la observación electoral, de consultas sobre problemas nacionales de gran importancia y de diversas convocatorias plurales para incidir en políticas públicas relacionadas con derechos civiles y políticos, acordó con Derechos y Democracia realizar una investigación conjunta que permitiera tomar el pulso de la democracia en México a través del enfoque de algunos ámbitos específicos: derechos humanos y laborales de las mujeres de la industria maquiladora, reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y derechos de las y los habitantes de las colonias populares a la participación en las políticas públicas que tienen que ver con su vida cotidiana.

De común acuerdo entre Derechos y Democracia y Alianza Cívica se determinaron los siguientes objetivos del proyecto de investigación en su conjunto:

- a) Identificar las áreas de consenso con respecto a las prioridades estratégicas para la promoción del desarrollo democrático.
- b) Sugerir, promover o definir, según sea el caso, un programa de acción para la democratización, que podría orientar el trabajo de ambas instituciones.
- c) Servir como instrumento para influenciar las decisiones de los protagonistas internos y externos en cuanto a su enfoque frente a la democratización.
- d) Fortalecer el diálogo entre las autoridades estatales y los representantes de los protagonistas decisivos de la sociedad civil en relación con algunas prioridades que deben definirse para avanzar en la democratización del país.
- e) Incidir en las decisiones de actores internacionales con respecto a posibles opciones estratégicas para el financiamiento.

La investigación estuvo inspirada en el marco analítico de Derechos y Democracia, con la expe-

riencia y conocimientos de Alianza Cívica sobre las condiciones históricas de México y los alcances específicos desarrollados por el conjunto de dispositivos diseñados por todos los participantes: investigadores, comité asesor, responsables de la investigación en Canadá y en Alianza Cívica. Se buscó valorar de manera sistemática algunos desafíos estructurales que enfrenta la democratización en México, utilizando para ello una serie de criterios elaborados a partir de instrumentos internacionales de derechos humanos. Apuntó, asimismo, a identificar e involucrar a algunos actores significativos del proceso de democratización en curso en México. Su problemática central consiste en analizar el proceso de constitución de sujetos ciudadanos colectivos a través de las luchas por los derechos humanos.

Para ello se realizaron tres estudios de caso y algunos eventos regionales y generales. Cada estudio se basó en un tipo de derecho en particular e incluyó un proceso de construcción colectiva del conocimiento facilitado por el siguiente dispositivo: un investigador para cada caso; sesiones conjuntas para compartir avances y dudas con los otros investigadores, coordinador y asistente; sesiones de trabajo con un comité asesor compuesto por especialistas en cada uno de los campos examinados, y seminarios regionales con participación de organizaciones, grupos y personas de cada región. A través de estos procesos se fue construyendo el conjunto de la investigación.

Se escogió un tipo de derecho que constituyera un “revelador” de la problemática del desarrollo democrático en la región, un derecho que estuviera en el centro de la lógica de cada una de las organizaciones con las que trabajan los investigadores, basándonos en la idea que los derechos emergentes, es decir, los derechos propios definidos por los sectores excluidos del consenso ciudadano, son el motor del desarrollo democrático, y de esta manera poder aproximarnos al proceso que están llevando a cabo estos grupos para constituirse en ciudadanos, en sujetos de derecho.

La investigación inició en febrero de 2002. En las sesiones conjuntas de trabajo de los prime-

ros dos meses se definieron los aspectos que contribuyeron a la unidad y articulación de la investigación en su conjunto. La introducción general al estudio y la investigación de los tres casos comprenderían:

- a) Un marco de historicidad general de la relación entre derechos y democracia en México.
- b) El contexto histórico específico de cada caso.
- c) Las luchas sociales por demandas emergentes y constitución de sujetos de exigibilidad de los derechos humanos en cada localidad.
- d) Una explicación de cómo los derechos emergentes incidieron en la política pública y se documentarían interlocuciones y relaciones diversas con los gobiernos.
- e) La documentación del marco de derechos humanos relacionándolo con las luchas específicas en cada caso o región y, de ser posible, con el derecho nacional e internacional, ubicando las distancias entre derechos enunciados y la capacidad construida de exigibilidad.

### III. LOS APORTES DE LOS SEMINARIOS REGIONALES A LA INVESTIGACIÓN

Una vez preparados los informes provisionales de cada caso, se organizaron tres seminarios regionales de discusión de los estudios.

Los tres seminarios se realizaron en el lugar mismo de cada investigación, en los que participaron algunos sujetos sociales y autoridades interesadas en la exigibilidad de los derechos humanos. Tuvieron lugar el 26 de mayo de 2002 en el barrio de San Nicolás, en Tlaxiaco, para abordar la problemática de San Pedro Yosotato, Oaxaca; el 31 de mayo en la sede de la Universidad de la Ciudad de México, en Iztapalapa, para tratar del derecho a participar en las políticas sociales, y el 1 de junio en Torreón, Coahuila, sobre los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la industria maquiladora.

En cada seminario participaron entre 40 y 60 personas involucradas en las temáticas locales de cada investigación.

En los tres seminarios se hizo una presentación de las y los participantes, un encuadre internacional y nacional de la relevancia de la investigación que permitiera conocer los objetivos planteados, el carácter de la misma, los avances conseguidos, a fin de que todos/as pudieran participar y enriquecer con su información, experiencia y reflexión los frutos de cada estudio particular. Las problemáticas principales tratadas se encuentran recogidas en los capítulos de cada trabajo. Aquí nos interesa destacar algunos problemas y reflexiones fundamentales aportadas por las y los participantes de cada seminario, a modo de un anticipo de los tres capítulos de la investigación.

### 1. El seminario en San Nicolás, Tlaxiaco, Oaxaca

En el seminario regional participaron autoridades de varios pueblos mixtecos, campesinos, jóvenes, profesores, académicos e investigadores que aportaron diversas reflexiones, algunas de las cuales se presentan a continuación.

Inicialmente la investigación despertó suspicacias entre la gente de San Pedro Yosotato acerca del porqué se iban a traducir las reflexiones sobre los problemas de las comunidades a los idiomas inglés y francés, pero al explicar las razones y motivaciones de los trabajos, más bien se despertaron diversas expectativas de gestión y demandas de asesoría jurídica.

Se expusieron los avances de la investigación y se pidió a los participantes opinaran sobre la información proporcionada con el objetivo de confirmar que los datos y la confianza depositada en la investigación fuera respetada y reflejara los problemas de San Pedro Yosotato. Se destacó cómo los participantes conocen muy bien sus conflictos comunitarios, pero no tienen un panorama general de cómo está el conjunto de los conflictos en la mixteca, ni cuentan con una reflexión sobre una estrategia general para enfrentar dichos conflictos como pueblo mixteco.

La comunidad de San Pedro Yosotato ha permanecido mucho tiempo con la esperanza de que a través de la documentación que tiene firmada —existe una resolución presidencial desde 1931— se resuelvan los conflictos agrarios que enfrenta; sin embargo, es cada vez más claro que el gobierno no está interesado en el caso. Llama la atención cómo la gente de la comunidad ha recurrido a varios mecanismos para tratar de dar solución a sus problemas, ha entablado comunicación con los gobiernos, con el dirigente del partido que invadió los terrenos colectivos y, principalmente, ha evitado enfrentamientos.

La mera verdad es que el pueblo invasor siempre actúa de manera violenta, nosotros si nos pusiéramos mano a mano con ellos, yo creo que no sería justo, al menos Yosotato todavía piensa en ambas comunidades, piensa en sus niños, en sus mujeres; sin embargo, esa gente no analiza la situación, sino que a todo ser vivo lo agrede [...] quizá las personas que están allá en el poder, nunca han sufrido lo que un campesino sufre en carne propia, los problemas en los lugares de los hechos.<sup>6</sup>

Me parece que tenemos muchos problemas, que si no los vemos como problemas de todos, difícilmente vamos a sacar una resolución; mientras Yosotato vea su problema como problema de Yosotato y no se preocupe por el de San Nicolás y el de San Nicolás por el de San Miguel y así los ciento y tantos que tenemos en la mixteca, creo que el gobierno nos va a traer divididos. Un compañero decía hace rato, y tiene mucha razón, los problemas no se van a solucionar mientras no quieran; el problema es quién va a querer o no solucionarlos. Lo que nosotros encontramos aquí es que de estos conflictos que hay en la mixteca, la mayoría ya están resueltos jurídicamente, ya no son un problema de derechos; Yosotato tiene sus tres resoluciones presidenciales, la ejidal, la ampliación de ejido y la comunal están firmes y ya ganó el juicio ante el Tribunal Agrario, y el Tribunal le dice “son tuyas”,

<sup>6</sup> De aquí en adelante se citan en este formato los puntos de vista de diversos participantes en cada uno de los seminarios regionales.

y el gobierno en lugar de ejecutar esa resolución lo que hace es que deja que los otros se metan a las tierras en contra de lo que digan las leyes y resuelvan los tribunales. Ese es el problema del gobierno, el problema es que las leyes no se respetan en este país.

Otro de los elementos que se puso en la mesa de discusión de este encuentro fue la politización de los conflictos. Se tienen diversas experiencias de que la actuación de los partidos políticos en la región mixteca ha sido y es un factor de división en las comunidades, pues se colocan por encima de las tradiciones, buscan adeptos y deciden invasiones de tierras sin respetar las formas tradicionales de dialogar y de resolver los conflictos. Por ejemplo, en 1998 invaden los poblados de Yosotato y Llano de Guadalupe, precisamente cuando los partidos están decidiendo quiénes van a ser los candidatos a diputados. De esta manera, se señala que los problemas que enfrentan las comunidades no sólo están relacionados con la tierra, sino que son problemas de territorio, problemas de poder; es decir, los grupos políticos se disputan el poder dentro de los territorios de las comunidades indígenas.

Tenemos que pensar si vale la pena que las comunidades se estén peleando entre ellas porque es un pleito de otros; yo no he podido platicar con los de Nopalera, pero si les preguntamos no sé si estarían de acuerdo con lo que hace Salomón Jara o la UCD, por ejemplo. Si le preguntamos a la OCEZ o la CNPA no sé qué tanto conocen el asunto de San Pedro Yosotato.

Hace falta que tomemos conciencia de que los mixtecos somos un solo pueblo y que el problema que le afecta a uno le afecta a otro y mientras el otro no se resuelva, tampoco el que sigue se va a resolver [...] queda muy claro que hay gente que no quiere respetar esos derechos y lo único que uno puede hacer es fortalecer a las comunidades.

En el contexto de la discusión un campesino manifestó claramente su visión y su imaginario de los problemas, aludiendo a la lógica y el estado de ánimo con los que se abordan:

En la época primitiva no había mucha ambición, toda la tierra era para todos, la sembraba el que podía cuando se descubrió el cultivo del maíz, no había mucha ambición y no se mataban como ahorita nos estamos matando, hermanos con hermanos, pueblos con pueblos, al contrario se protegían, se cuidaban, hacían más grande su aldea para protegerse de los animales salvajes, entre ellos se cuidaban, había un respeto mutuo. Hoy en día la ambición ha sido muy grande [...] Yo les decía a los señores, la semana pasada, que creo que es necesario que se nombre un comité de alianza, un comité de acercamiento a los pueblos, platicar buena mente como antes; antes se respetaban los límites, “hasta aquí” decían los abuelos y eso se respetaba, no se mataban por límites, esto es nuevo; a veces nos estamos peleando por tierras que no producen, a veces peleamos un árbol de ocote, uno de encino porque nos sirven de leña. Ahorita los carros ya entran por todas partes y vamos a cortar leña para vender y no sabemos que ahí estamos destruyendo nosotros con tanta vía de comunicación, estamos destruyendo nuestra propia naturaleza [...] Lo que yo estaba pensando es que se fuera a conciliar estos problemas que tenemos, que lo platiquemos de buena manera, vamos a reconocer, tanto derecho tienen ustedes como nosotros, vamos a dividir un poco este pedazo que está en conflicto, que ni se afecte mi territorio ni el de ustedes, vamos a buscar la mejor solución.

Es importante señalar cómo este seminario fue revelando las formas en que los pueblos significan la resolución de sus conflictos. La consigna parece ser: no más enfrentamientos ni aceptación de provocaciones.

Vamos a ver a los pueblos, vamos a visitarlos, que hagan la paz, que tengan paz, que ellos mismos reconsideren su territorio, [...] nadie nos va a resolver este problema. ¿Qué solución o qué futuro les vamos a dejar a nuestros hijos? Les vamos a dejar lo mismo porque el gobierno no tiene interés en resolver estos problemas, el gobierno podría hacerlo si el gobierno fuera más recto, más justo, si hubiera

más justicia; si se tomaran en cuenta los derechos de los pobres tal vez se resolvería.

No obstante las reflexiones de este seminario, se puede plantear que en el caso de San Pedro Yosotato se hizo evidente un dispositivo estatal institucionalizado que, objetiva y subjetivamente, consiste en que ante los problemas de crecimiento de las comunidades o de resolución de conflictos de linderos, tanto autoridades como comunidades están acostumbrados a acudir a la autoridad superior, para que, conforme a derecho, resuelva el conflicto y éste termine. Sin embargo, después de larguísimos trámites y años de gastos, viajes y pago de abogados, se da un resolutorio inapelable, y entonces resulta que las autoridades encargadas de ejecutarlo no lo ejecutan, lo negocian, lo usan, lo “administran” para seguir conservando elementos de control y de movilización política.

La imaginación indígena heterónoma frente a la naturaleza, para la resolución de conflictos de tierras y linderos con otros pueblos y comunidades, casi siempre ha puesto la confianza en una justicia que viene de afuera, de lejos, de un Estado de derecho, para que el conflicto pueda resolverse bien. Las cuestiones agrarias forman parte del monopolio que el Estado de derecho se ha reservado, por lo que en el caso de los conflictos agrarios en tierras indígenas, el Estado es también el principal responsable de la política con que se han administrado y no resuelto los conflictos. Cuando se da el caso que el conflicto se resuelve, pocas veces se ejecuta la sentencia. Y entonces los problemas se complican y las agresiones y la violencia se incrementan notablemente. La falta institucionalizada de adminis-

tración de justicia está en los orígenes de muchos crímenes en el campo y, sin duda, es responsabilidad de los diferentes gobiernos en el poder.

Es por eso que los Acuerdos de San Andrés señalan que el Estado “promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado”.<sup>7</sup> Por eso la propuesta del seminario de resolver sus conflictos acercándose entre hermanos, hablando entre sí, conforme a sus viejas tradiciones de tratar los problemas entre ellos, con sus sistemas y sus propuestas, desde su autonomía como pueblos y no con la burocrática y desigual impartición de la justicia que el Estado de derecho les ha administrado durante 200 años que, de manera demasiado frecuente, ha sido un sistema de mantenimiento de privilegios, de control, de división y de corporativismo político.

Sin duda que la iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena de la COCOPA<sup>8</sup> plantea el encuadre mínimo necesario para la reconstitución de los pueblos indígenas, así como en lo que se refiere a sus propios sistemas de procuración y administración de justicia.

## **2. El seminario en la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa, D.F.**

A este seminario acudieron organizaciones de colonos con amplia experiencia en la zona, autorida-

<sup>7</sup> Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviaran a las instancias de debate y decisión nacional, 16 de febrero de 1996, capítulo “Compromisos del Gobierno Federal con los Pueblos Indígenas, número 3: garantizar acceso pleno a la justicia”. La “Ley COCOPA” fue elaborada en diciembre de 1996 por los legisladores de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por los 4 partidos políticos principales: el PRI, el PAN, el PRD y el PT. Retomando los puntos más importantes de los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno y el EZLN en febrero de 1996, reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas toda vez que preserva la unidad nacional. Obliga a la consultación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que los afectan y garantiza su derecho a representaciones en los Congresos de la Unión y de los estados.

<sup>8</sup> El Congreso de la Unión aprobó el 23 de abril de 2001 una iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, que mantiene la exclusión y discriminación de los pueblos y es abiertamente contraria a los intereses de los pueblos indígenas, a los Acuerdos de San Andrés y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Esta ley es hoy el principal obstáculo tanto para que avance el proceso de paz y diálogo entre el gobierno federal y el EZLN como para el pleno reconocimiento de los derechos de todos los pueblos indígenas. La validez de la ley está sometida a un proceso judicial de controversias constitucionales sumamente complejo, del que se tiene poca esperanza que pueda reponer las condiciones mínimas para garantizar los derechos y el proceso de paz en Chiapas.

des delegacionales, representantes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, investigadores y académicos.

A lo largo de las presentaciones, preguntas y comentarios a los avances de la investigación, apareció que en el abordaje de complejos problemas sociales urbanos han estado siempre combinadas una fecunda imaginación creadora y una experiencia social como rica memoria y patrimonio colectivo, que aparecen en la escena como respuestas y propuestas a amplias demandas sociales bajo muy diversas formas de organización y de lucha por derechos humanos colectivos.

El autoritarismo del presidencialismo y el partido de Estado en la segunda mitad del siglo XX configuraron el imaginario del ciudadano-cliente, peticionista o corporativo, que a modo de una cultura o conjunto de hábitos y prácticas sociales generaron no una política inspirada en derechos, sino basada en el mantenimiento del control social. Y precisamente frente al clientelismo político de estos años se levantaron la movilización y las organizaciones ciudadanas exigiendo derechos para todos, independientemente de que no formaran parte del partido de Estado. Sin duda sólo a través de la presión de las organizaciones autogestionarias se obtuvieron servicios de parte de los diferentes gobiernos delegacionales. Un resultado no esperado fue que a partir de esta realidad se dibujara una geografía de los servicios a las colonias: lugares en donde hubo organización y presión fueron atendidos; lugares en los que no hubo participación ciudadana quedaron desprovistos de servicios básicos.

Destaca la forma como la gente, esto es, los actores mismos de los barrios o los movimientos son las y los colonos que se organizaron para hacer vigentes sus derechos básicos: vivienda, alimentación, nutrición, agua potable, educación, medio ambiente sano, pavimentación de calles, comedores, salud, viveros, etcétera. Y dentro de las comunidades destacan la participación y la iniciativa de las mujeres, como extensión de su lucha por la vida y por la vida más digna para los otros y para ellas.

En Ixtlahuacan se fue perfilando una presencia permanente de mujeres, y nos constituimos legalmente en 1991 como una organización –Unión de Mujeres de Ixtlahuacan. Nuestro trabajo no es sólo de mujeres, sino tenemos un vínculo con los compañeros que nos permite ir juntos. Las mujeres empezamos a apropiarnos de espacios, por ejemplo, el abasto, la leche, el subsidio a la tortilla, y éste era un trabajo sencillo sin tener la visión de la defensa de los derechos, y ese proceso nos llevó a vincularnos en otras acciones, por ejemplo, la educación infantil popular, la salud, el mejoramiento de vivienda, y a seguir participando de manera constante en la lucha de los servicios públicos. También nos fuimos dando cuenta que la lucha por la alimentación no es solamente luchar por la leche, por el subsidio a la tortilla o hacer llegar los granos básicos a las colonias, sino que lleva otro contenido y en el vínculo y la relación con otras organizaciones sociales nos damos cuenta que esta lucha por el derecho a la alimentación está enmarcada en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la delegación de Iztapalapa, al igual que en todas las delegaciones políticas que conforman el Distrito Federal, la participación ciudadana en el nombramiento de sus autoridades se dio por primera vez en 1997, cuando se eligió al jefe de gobierno por voto ciudadano directo. Este logro fue precedido por movimientos locales en toda la ciudad por exigir derechos y por impulsar formas de democracia directa, como el Plebiscito por la Democracia en 1991, la consulta zapatista coordinada por Alianza Cívica en 1996, y otras formas de expresar la democracia directa relacionadas con las demandas más sentidas frente a regímenes local, delegacional y de la ciudad que eran profundamente excluyentes.

En el seminario aparecieron como retos importantes: fomentar relaciones entre autoridades y organizaciones sociales y civiles, en las que haya corresponsabilidad y las autoridades reconozcan y faciliten el trabajo y la participación ciudadana en la planeación, ejercicio y vigilancia de las políticas públicas; definir la participación de la ciudadanía en

espacios no sólo de consulta sino de ejercicio colectivo del poder, como sería la discusión y decisión conjunta con relación al presupuesto público; establecer con claridad cuáles son las obligaciones innegables del gobierno en lo que se refiere a salud pública, a la atención de las y los ancianos, a la provisión de materiales y conservación de la infraestructura urbana, es decir, determinar qué, cuánto y en qué proporción son responsabilidades del gobierno y qué tanto de la ciudadanía, siempre definida en espacios de decisión pública compartidos, no establecida de manera unilateral por el gobierno, como ha sido la tradición autoritaria.

Nos falta mucho camino por andar, hacer un trabajo de mayor corresponsabilidad con nuestros gobiernos; históricamente hemos tenido que navegar a contracorriente por las ideas de los gobiernos pasados. Ahora las condiciones han cambiado, pero consideramos que deben de cambiar más todavía, nos falta más acercamientos, ser más corresponsables, que seamos, como organizaciones sociales, tomados en cuenta; sentimos incluso que nos ven como competencia. Debemos ser corresponsables y cambiar esa cultura de estar esperando a que el gobierno nos dé todo.

El proceso reciente de lucha por la democracia que dio como resultado gobiernos federal, de la ciudad y de la delegación de distinto partido político, también tuvo como un efecto indirecto un debilitamiento de las organizaciones sociales y civiles, pues algunas y algunos dirigentes y sus equipos de trabajo pasaron a formar parte de organismos electorales, gobiernos locales, Asamblea Legislativa o diputaciones federales, dando como resultado una cierta atomización y desarticulación de las organizaciones. Sin embargo, bajo el modelo neoliberal, los avances democráticos todavía no logran incidir con fuerza en el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la gente. La pobreza no sólo persiste sino que se agudiza y reclama a las organizaciones urbanas volver a articular sus esfuerzos y darles profundidad, así como establecer prioridades para hacer plenamente vigentes los derechos humanos.

En el seminario se pudo constatar que han sido los diversos actores sociales los que desde hace 30 años han venido creando condiciones para hacer vigentes los derechos, aunque entonces ni siquiera conocían el nombre de los mismos.

Dos preguntas surgieron con fuerza: ¿Qué hacen el Estado, el gobierno o la delegación como garantes de la vigencia plena de los derechos, para fomentar, impulsar y apoyar a las organizaciones sociales y civiles que son un instrumento importante para la vigencia de derechos básicos?, y ¿de qué manera los nuevos gobiernos delegacionales dan su lugar a las organizaciones en la generación, planeación, ejercicio y evaluación de las políticas públicas, dado que ellas las han impulsado con fuerza desde hace muchos años?

Con los gobiernos electos democráticamente no se ha avanzado necesariamente en que el punto de vista de la gente sea tomado en cuenta. Por ejemplo, están los Planes Operativos Anuales (POA), que podrían ser espacios de mediación entre gobierno y ciudadanía, sin embargo, son decididos de manera autoritaria sin consulta a los ciudadanos. Los cambios posibles exigen sin duda una mayor transparencia en el uso de los recursos, una reducción de los requisitos burocráticos impuestos o por la Tesorería del Distrito Federal o por la Secretaría de Hacienda, pero existen grandes candados burocráticos que estorban la acción gubernamental y ciudadana eficaz, es por eso que se requiere transparencia y una reforma administrativa que simplifique tal acción. Se requiere la definición de mecanismos claros de participación incluyente y plural, que no sólo los ciudadanos en lo individual puedan participar, sino que también las organizaciones y otras figuras ciudadanas organizativas puedan hacerlo, y que éstas tengan acceso no sólo a demandas sino a las decisiones.

En el sentido de los POA, creo que efectivamente las organizaciones sí participan en cómo se define el POA actualmente, pero participan bajo condiciones de desigualdad.

A modo de síntesis se concluyó que durante los 70 años de gobierno de un solo partido se generó



una serie de prácticas viciadas de la relación entre gobierno y organizaciones, y que se mantienen todavía. Se tiene que ser sumamente creativo y autocrítico tanto de parte de la ciudadanía como del nuevo gobierno para poder construir nuevas relaciones con base en una agenda pública concertada entre ambos, con la finalidad de colocar las prioridades por delante y que éstas conlleven su presupuesto para realizarlas de manera más universal, de manera menos asimétrica.

En este último sentido, la experiencia de las organizaciones sociales de la Sierra de Santa Catarina ha sido muy fructífera, pues son 30 años de organización autogestiva de colonos, de mujeres, por la salud, por la educación, por el nombramiento de sus representantes, por la atención de los niños y ancianos, que han generado cientos de mecanismos y formas de participación y de lucha que hoy se reconocen como una lucha por los derechos económicos, sociales y culturales, pero que existían, sin nombre, desde hace muchos años. Y en esta lucha la participación de las mujeres por la vigencia de los derechos humanos ha sido siempre relevante y enriquecedora.

Actualmente las organizaciones tienen nuevas formas, requieren renovar sus cuadros, formar sus dirigentes y sus bases, superar su atomización para lograr incidir con mayor fuerza; un punto clave de esta historia de lucha fue la participación política por un cambio de gobierno; los cambios de gobierno tanto en la Ciudad de México como a nivel federal no fueron victorias de individuos, ni concesiones gratuitas, sino que fueron resultado de amplias luchas sociales. Hoy quizá el problema es encontrar nuevas formas de participación, de exigencia de cumplimiento de leyes que ya están aprobadas, pero que no están reglamentadas y, por lo tanto, no pueden ejercerse como derechos. Esta agenda política social, ciudadana y de gobierno tendría que encontrar cuáles son los puntos en donde hay que reglamentar leyes que van a incidir en el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales.

### 3. El seminario en Torreón, Coahuila

Desde 1982 se ha impuesto en México un modelo de desarrollo económico que ha favorecido fundamentalmente al capital internacional y ha ocasionado más desigualdad en todos los ámbitos de la vida social y económica, provocando la pérdida de prestaciones a las y los trabajadores, incrementando las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Según análisis del Banco Mundial, el número absoluto y relativo de pobres en el mundo y la brecha entre países ricos y pobres creció durante las dos últimas décadas del siglo XX.

Los cambios y transformaciones en la esfera de la producción no se han correspondido ni se han traducido en beneficio para las y los trabajadores, al contrario, han disminuido derechos y prestaciones: la Industria Maquiladora de Exportación (IME) es el mejor ejemplo de cómo se han fortalecido los capitales transnacionales en detrimento de las y los trabajadores.

En el estado de Coahuila, desde hace muchos años, las mujeres de la industria maquiladora trabajan, se defienden, resisten, se organizan frente al maltrato y las condiciones de explotación que padecen cotidianamente. Y estas luchas son anteriores al reconocimiento de las mismas como movimientos de defensa de los derechos humanos. Hoy lo que hacen las promotoras es dar a conocer los derechos a las compañeras, como primer momento, para que después éstos puedan ser exigidos con mayor fuerza. Investigar y conocer sus derechos da poder para reclamarlos y para buscar formas para combatir a este sistema y a estas corporaciones de manera creativa y eficiente.

Las mismas trabajadoras han marcado el camino y han dicho que es necesario desarrollar y elaborar todo este trabajo de investigación en las maquiladoras sobre los derechos laborales, para después regresar los descubrimientos y los insumos a las mismas trabajadoras para que ellas los utilicen como herramienta para defenderse y exigir sus derechos.

Hay que intencionar procesos que permitan construir sujetos de exigencia, no es nada más “hágame

la ley”, sino exigir que se aplique y se respete; eso solamente lo podremos hacer de manera organizada, pesaría más. Si queremos que se les haga justicia a los derechos de las mujeres, vamos a comenzar por exigirlos; hay que “desculturizar” con respecto a las relaciones de la mujer y fomentar una nueva cultura que realmente permita esta equidad respetando lo diferente que somos.

Las luchas de las trabajadoras permiten diagnosticar que una maquiladora después de ocho o nueve años ha causado un gran daño a la salud de las mujeres, que cada una va pensando que es algo personal, individual, pero lo mismo sucede a todas, está relacionado con los dispositivos de trabajo, es producto de las formas, los ritmos y los materiales con los que se trabaja. Por eso cuando una industria ya agotó una zona, quiere irse a otra. Ahí, con más malos salarios iniciará de nuevo el ciclo de privilegios al capital, en lugares en los que no se conozcan los daños humanos que ha dejado en otras latitudes del planeta, tanto en contaminación del medio ambiente como en destrucción progresiva y acumulada de los cuerpos y de la salud de las y los trabajadores.

El trabajo de la maquila produce muchas enfermedades profesionales, derivadas directamente del trabajo y de la materia con la que se trabaja, pero el Seguro Social tiene la política de reconocer sólo enfermedades generales, no enfermedades laborales hasta el máximo posible, lo cual conviene tanto al sistema de salud como a los dueños de las maquiladoras.

Algunas de las preguntas que se plantearon en el evento fueron las siguientes: ¿Se toma la estrategia de igualdad jurídica como recurso táctico o estratégico?; ¿qué significa hoy, aquí y ahora, para las trabajadoras de la maquila el conocimiento y ejercicio de sus derechos?; ¿los derechos proclamados en los tratados internacionales son exigibles y justiciables en nuestro país?

Por otro lado, la conceptualización y orientación de los derechos humanos es un campo en el que prevalece un pensamiento y una perspectiva

masculina, por lo que se ha ignorado y negado la experiencia, las vivencias y las propuestas de las mujeres en la aplicación e interpretación de los derechos humanos tanto en tribunales como en órganos de procuración de justicia.

La aplicación neutral de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras no considera que el trabajo de las mujeres es de orden diferente al realizado por los hombres, universalmente se ha considerado que el cuidado infantil, el trabajo doméstico y la reproducción son responsabilidades de la mujer.

Es una parte fundamental tomar en cuenta los impactos en las relaciones de género, porque esto dificulta que las mujeres se puedan organizar, no sólo porque en la realidad el tiempo que ocupan las mujeres en la maquila no es de diez o doce horas, incluyendo el traslado, es de más porque hay que preparar la comida de los niños, etc. Es más explotada la mujer siendo trabajadora de la maquila, esto está dificultando que se ponga a pensar de dónde viene esta desigualdad que está viviendo, o quién tiene la culpa, o cuando menos preguntarse si tienen o no algún derecho.

Una descripción de la problemática de las mujeres de las maquiladoras, de sus condiciones de trabajo, de su condición como mujer, abre un abanico de problemas que deben llevar a pensar cuáles se pueden y conviene enfrentar y cómo. El dar a conocer los casos más dramáticos de violación de derechos de manera general tiene como objetivo empezar a crear una conciencia social de que el éxito de las maquiladoras es la destrucción de la vida de las mujeres, el sometimiento, las enfermedades, la vida corta. Eso no lo sabe la sociedad mexicana, en el país no existe una cartilla que haya hecho la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos de las mujeres trabajadoras; es por eso que una de las luchas sociales actuales es dar a conocer qué ocurre en esos centros de trabajo, conocer ese otro lado de la maquiladora que no sólo da empleo, sino los lados que no generan cadenas

productivas, que contaminan el medio ambiente y, sobre todo, maltratan severamente a las mujeres. Se requiere de una estrategia de información amplia a nivel nacional para ir creando una conciencia de lo que esto representa para el futuro de las mujeres trabajadoras.

Una primera tarea es difundir el estudio y los casos más significativos que se han ido encontrando. Esto lleva a que las diferentes trabajadoras sepan que lo que le pasa a cada una es lo mismo que les pasa a todas. Las mujeres que hablaron en este seminario no sólo están hablando ellas, sino que están hablando de y por miles de mujeres; ellas lo hablan, pero hay miles que no lo hacen y lo padecen en el silencio. Entonces la pregunta es cómo, a través de los casos personales, se puede dar visibilidad a los problemas sociales que las industrias maquiladoras provocan a las trabajadoras. Es importante que haya una caracterización de las enfermedades que producen las maquiladoras y que esto pueda ser abordado como problema de salud para indemnizaciones, retiros, pagos de daños, ya que no existe una legislación específica en este sentido. Tenemos entonces muchas cosas que van más allá de la defensa de los casos individuales, y más bien estamos frente a un problema público, de política, de salud pública. Si no se ve así es muy difícil enfrentarlo.

En el seminario se propuso presentar la investigación en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Coahuila, invitando también a las facultades de Enfermería y Medicina para que conozcan otros puntos de vista. De esta manera, algunos investigadores, profesores y estudiantes pueden animarse a tomar este trabajo como punto de partida para otros trabajos de investigación. Asimismo, se señaló que hay estudiantes de medicina solidarios en universidades de los Estados Unidos y Canadá que se propondrían viajar a México para hacer valoraciones médicas a las y los trabajadores.

Sería interesante una experiencia como esa para ver cómo se puede impulsar una propuesta que por un lado garantice la salud de las trabajadoras y, por otro, garantice que las empresas se hagan responsables de los daños que están ocasionando en las trabajadoras.

Es igualmente importante dar a conocer los resultados de la investigación en otros lugares del país para que la gente conozca los daños dejados por las empresas. Tenemos que organizarnos para no dejar que las empresas se vayan y dejen todos estos costos. Es tiempo de poder juntarnos las ONG's, los estudiantes y demás sectores. Todos estamos saliendo perjudicados, no sólo la mujer de la maquiladora, sino también el sector campesino.

#### IV. LOGROS COMUNES

El desarrollo de los tres seminarios permitió alcanzar los siguientes objetivos:

1. Socializar la investigación entre las y los actores sociales de cada lugar.
2. Mejorar la calidad de los datos y del análisis a partir de la discusión y participación de las y los actores mismos así como de expertos externos.
3. Identificar los rasgos de una visión conjunta de la problemática de la democratización en México.
4. Reconocer a las y los sujetos ciudadanos colectivos como base de la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.

Tomando en cuenta las discusiones de los seminarios regionales, los informes particulares fueron concluidos y se elaboró esta publicación, que nuevamente será presentada a organizaciones sociales, civiles, investigadores, académicos, organismos de derechos humanos y dependencias gubernamentales que tienen que ver con las problemáticas tratadas.



# LOS DERECHOS HUMANOS Y LABORALES DE LAS TRABAJADORAS DE LA MAQUILA EN COAHUILA



*Gloria Tello Sánchez\**

## PRESENTACIÓN

La aplicación y el ejercicio de los derechos humanos y laborales en las maquiladoras ubicadas en la frontera norte de México atraviesan por muchas dificultades. Estos derechos se violan sistemáticamente al interior de la planta de trabajo, generando condiciones laborales indignas y el deterioro de la calidad de vida de las trabajadoras de la maquila. Se plantea así un dilema entre el ejercicio de derechos humanos y laborales y el modelo económico vigente en el país.

Una gran ausencia en el desarrollo del modelo económico ha sido el diseño y aplicación de una política laboral que responda tanto a la recuperación salarial y a la problemática de la productividad como a la capacitación de la fuerza de trabajo, así como a un aspecto que fortalezca la organización democrática y autónoma de trabajadoras y trabajadores, lo que constituye otra de las asignaturas pendientes del modelo maquilador en la frontera norte.

El impacto económico de las maquiladoras en México es inmenso, pues ha transformado a las regiones y la economía en su conjunto; sin embargo, este crecimiento de las maquiladoras no ha estado acompañado de políticas regionales integrales de desarrollo y ha carecido de una política económica alternativa que fortalezca la industria nacional en su conjunto y el desarrollo regional del país, y que no sólo se mantenga como un eslabón de una cadena internacional.

En la implementación del Plan Puebla-Panamá, sin duda la experiencia que brinda el modelo maquilador adoptado en la frontera norte es clave para

\* Educadora feminista. Integrante del Equipo de la Frontera Norte de Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC).

el modelo que está empeñado en reproducir el gobierno de México, el cual se presenta como un plan de desarrollo y creación de empleos. Por esta razón, un reto importante para los sindicatos, organizaciones y coaliciones que trabajan en la frontera norte es socializar su experiencia y extender su influencia y solidaridad hacia el sur.

Este trabajo tiene como propósito investigar y conocer el ejercicio de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila en el estado de Coahuila, a través de la recuperación y análisis del proceso de participación y organización de las trabajadoras, visualizando la acción colectiva y el ejercicio de la ciudadanía en la defensa de sus derechos humanos y laborales.

Los derechos humanos y laborales para las trabajadoras de las maquiladoras son conceptos nuevos, se apropian de ellos, los nutren y adquieren un nuevo significado a la luz de sus prácticas y experiencias de desarrollo organizativo y su lugar en la producción. El discurso de los derechos humanos y laborales les otorga un argumento reconocido frente a las injusticias y abusos en sus centros de trabajo, constituyéndose en un poder que proporciona la visibilidad y permite la inclusión, como una manifestación de su propia iniciativa y también de su propio poder naciente.

Los derechos humanos y laborales posibilitan las condiciones mínimas de vida y de trabajo para todas las personas que dependen de una ocupación asalariada para vivir. Por ello, ante la situación de su deterioro y negación sistemática reafirmamos que éstos constituyen *las garantías que requiere un individuo para desarrollarse de manera integral y plena en la vida social como persona, como un ser dotado de sentido y racionalidad.*

En este trabajo el propósito es analizar las leyes y normas existentes en sus distintos ámbitos para conocer los nudos que dificultan la aplicabilidad y el ejercicio pleno de los derechos de las trabajadoras de la maquila. Sin duda, el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU en 1993, ha proporcionado nuevos

argumentos para la conceptualización y orientación de los derechos humanos de las mujeres; sin embargo, la experiencia en las maquiladoras nos muestra las enormes dificultades en la aplicación y ejercicio de sus derechos como mujeres y trabajadoras; de manera especial hay que señalar los obstáculos en los tribunales y órganos de procuración de justicia en el ámbito del Estado.

Entre las principales violaciones a los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila están:

- La violación reiterada del derecho a la libre organización, consagrado en la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 357 señala: los trabajadores tienen derecho de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa. Asimismo, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en su artículo 11 señala que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor este convenio, se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho a organizarse como sindicato.
- La violación del derecho a la salud laboral. El Estado mexicano ha permitido el uso y exposición de tóxicos en los centros de trabajo. En el caso de las trabajadoras maquiladoras, los inspectores de trabajo y en general las autoridades laborales incumplen sus deberes y atribuciones de vigilar el cumplimiento de las normas legales sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores, señaladas en el artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo. Tampoco han tomado las medidas preventivas para disminuir y evitar los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y, en general, el desgaste de las obreras.
- La violación de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras constituye un acto de violencia, discriminación y violencia laboral en las industrias maquiladoras. Con el hostigamiento

sexual en el trabajo y la exigencia del certificado de no embarazo se incumple el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala *que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia*. Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 11 señala *el compromiso de los Estados para adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en el empleo*; de igual modo se incumple el Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, en el que el gobierno mexicano se ha comprometido a impulsar políticas para la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Se viola también el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), en donde México se compromete a promover la eliminación de la discriminación en el empleo.

Un elemento fundamental en la búsqueda de opciones ante estas violaciones e injusticias es la respuesta de los sujetos, de ahí la importancia del análisis de la problemática, las luchas, las estrategias de construcción y resistencia del sujeto-trabajadoras de la maquila en la búsqueda por legitimar sus propuestas ante y con otros actores locales.

Para esta investigación se realizó una revisión de materiales bibliográficos que permitiera conocer el desarrollo y los rasgos sustanciales de las maquiladoras desde los ámbitos internacional, nacional y estatal, con las repercusiones y dilemas que plantea este modelo dependiente y ajeno a los intereses de la mayoría de la población mexicana; este es el contenido del capítulo “Rasgos fundamentales de las maquiladoras”. Para el capítulo “El contexto social y económico del estado de Coahuila”, se parte también de revisar bibliografía para ubicar las características de la entidad y las problemáticas centrales de acuerdo al tema de nuestro trabajo.

El capítulo “Los derechos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila” parte de examinar bibliografía y documentos para analizar los dere-

chos humanos y laborales de las trabajadoras de la maquila desde la perspectiva de género, y poniendo el centro de atención en las problemáticas de discriminación y violencia laboral. En la parte sobre “Participación y organización de las trabajadoras de la maquila”, se combinó la revisión bibliográfica con las memorias y documentos de las organizaciones y grupos que trabajan la temática, destacando las trayectorias y procesos de constitución de las organizaciones fronterizas y los enormes esfuerzos que realizan para conformar y consolidar procesos sólidos y viables.

La información de las propias participantes recabada a través de encuestas e informes elaborados por las integrantes del equipo de trabajo de SEDEPAC, de las agendas de reuniones, de las memorias de talleres y encuentros, ha sido de gran ayuda, motivación y una fuente fundamental para este trabajo. Sin duda, el equipo de trabajo ha facilitado este estudio, con su compromiso y afán por resolver los problemas y abusos que a diario se presentan, “han movido montañas y personas” en busca de justicia y respeto para las trabajadoras de la maquila.

Cabe hacer un amplio reconocimiento para las trabajadoras y las organizadoras de las maquilas por luchar y proponerse y cambiar el mundo sin importar el tamaño del esfuerzo, a las organizaciones sindicales y civiles que persisten en su trabajo y también a las organizaciones solidarias que comparten proyecto y visión.

## I. RASGOS FUNDAMENTALES DE LAS MAQUILADORAS

### 1. El contexto nacional de la maquila

La economía mexicana de principios del siglo XXI es cualitativamente distinta a la que entró en crisis —de largo plazo— en los años setenta del siglo pasado. El curso de la crisis no permitió advertir fácilmente los violentos cambios estructurales que se producían en medio de recesiones recurrentes acompañadas de un proceso inflacionario, devaluaciones permanentes, endeudamiento externo e interno sin precedente y de una rígida política de contención





Economía. Cabe decir que el total de sus insumos son libres de impuestos y casi toda su producción se destina al exterior. Durante las tres décadas de su funcionamiento, no se registran cambios significativos, continúan las facilidades para las importaciones de los insumos requeridos en la producción, por esto, algunos la consideran una industria subsidiada.

En el ámbito nacional existen 3,667 establecimientos en activo hasta noviembre de 2001. Destacan: Baja California Norte con 1,264 establecimientos (33.5%), Chihuahua con 443 (12.9%), Tamaulipas con 381 (10.7%), Sonora y Coahuila con 289 (8.9%) y 282 (8.1%), respectivamente. Es importante destacar que Puebla, Yucatán, Aguascalientes, Durango y Guanajuato muestran un incremento en el número de plantas que se han establecido en los últimos cinco años, lo que da cuenta del desplazamiento maquilador hacia el sur de México.<sup>4</sup>

Las maquiladoras dan ocupación a 1'331,719 personas, el 77.5% se ubican en los estados fronterizos. Sigue siendo mayoritaria la participación de las mujeres en la maquila con 46.1%, respecto a la participación de los hombres que es de 35.9%. También se incorpora la participación de empleados administrativos y técnicos de producción, cuyos datos no están desagregados por sexo.

Para las mujeres, la maquila ha significado su entrada masiva al trabajo obrero industrial; en el año de 1975 laboraban 45,275 mujeres, en 1980 el número llegó a 78,880, diez años después eran casi el triple, es decir, 219,436 obreras; para el año de 1999 más de medio millón de mujeres trabajaban en la industria maquiladora. Sin embargo, su participación relativa en el sector ha disminuido de manera significativa: de 78.3% de la fuerza de trabajo obrera en el año de 1975, bajó a 60.9% en 1990, y para el año 2000 seguramente será la mitad. A esto hay que agregar que en el sector de empleados, de 6,698 personas en el año de 1980 aumentó a 84,705. En el año 1999, debe haber una alta proporción de mujeres.

. . . . .

<sup>4</sup> *Estadísticas económicas de la industria maquiladora de exportación*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, México, enero, 2001.

<sup>5</sup> Josefina Morales, *op. cit.*, p. 42.

En esta nueva división internacional del trabajo, México proporciona ventajas a las empresas transnacionales, la diferencia salarial es un ejemplo de ello pues los salarios son los más bajos de la industria manufacturera mundial; respecto del pago dólar/hora tenemos que en el año de 1995 México tenía el más bajo salario del sector: 1.51 dólares, mientras en Alemania los trabajadores recibían 31.88 dólares, en Japón 23.66, en Francia 19.34, en Estados Unidos 17.20, y en Corea y Hong Kong 7.41 y 4.62 dólares, respectivamente. La ubicación geoestratégica de México —por su frontera de más de 3,000 km con Estados Unidos— es otra de las ventajas para las transnacionales; esta condición se ha fortalecido a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio que abrió paso al autotransporte de Estados Unidos, cabe señalar que este país ha negado la entrada a los vehículos mexicanos con el pretexto de que cumple reglas ambientales y de seguridad.<sup>5</sup>

Una ventaja más —de las que poco se habla— es la calificación de la fuerza de trabajo mexicana, en particular la de las mujeres en la confección, lo que ha contribuido al crecimiento de este sector maquilador.

La observación crítica más frecuente al sector maquilador es con relación al bajo salario que perciben trabajadoras y trabajadores. El promedio a nivel nacional equivale a 4 salarios mínimos, mientras que el de la manufactura en su conjunto corresponde a 6.5 salarios. La insuficiencia del ingreso para satisfacer las necesidades mínimas de una familia trabajadora no es característica exclusiva de esta actividad, sino de la economía nacional, economía sujeta a las leyes del libre mercado en donde la única mercancía no sujeta a dichas leyes es la fuerza de trabajo, cuyo salario ha fijado el Estado a lo largo de las últimas décadas, vía pactos o simples imposiciones ejecutadas con la colaboración de los sindicatos oficiales.

En el marco de esta nueva división internacional del trabajo el gran capital transnacional se enfrenta

en gran medida a la crisis. Sólo en este marco puede entenderse el desplazamiento a México de procesos intensivos de mano de obra que es parte de la producción de una misma mercancía y que requiere, al mismo tiempo, menos capital fijo. El capital fundamental es la fuerza de trabajo que ensambla las partes importadas y utiliza una maquinaria con menor densidad de capital. Uno de los componentes modernizadores fundamentales se encuentra en la parte administrativa, es decir, en el control de calidad, de los tiempos y movimientos de producción en los que descansa la productividad, así como en el transporte y las comunicaciones para operar con el sistema justo a tiempo.

La producción internacional del automóvil requiere una gran precisión en el transporte: la llegada a tiempo de los motores de la planta de Ford de Chihuahua a las de Hermosillo o Detroit es estratégica para el ensamblado final de miles de automóviles diariamente. En esta rama la producción se ha transformado radicalmente. Se cuenta con maquinaria robotizada que entraña una alta capitalización, algunos estudiosos señalan que dichas plantas no deberían de considerarse maquiladoras, justamente por los niveles de productividad, calidad y certificación internacional que implica su producción.

La rama de la confección, por el contrario, poco se ha modernizado, pues aunque la tradicional máquina de coser se ha hecho más rápida y resistente, su automatización ha sido mínima. La rama de accesorios eléctricos y electrónicos, intensiva en mano de obra, cuenta con una alta participación femenina, así como establecimientos con mediana capitalización junto con instalaciones que emplean a miles de trabajadores, por lo que requieren una mayor inversión.

El 99% de las maquiladoras establecidas en México pertenece a 10 países diferentes. Encabeza la lista Estados Unidos con el 66% del total de los establecimientos, representando en términos de personal el 73%. Le sigue México que representa el 23% de los establecimientos y el 11% del personal; y, finalmente, Japón, con poco menos de 5% de establecimientos y abarcando una fuerza de trabajo del 9%.

El capital de origen estadounidense en México tiene 1,641 maquiladoras que ocupan a 744,631 personas. De ellas, 12 son plantas gigantes con un personal de 4,000 miembros cada una. Poco menos del 30% son pequeñas, con una población laboral de hasta 100 trabajadores cada una, 713 maquiladoras cuentan entre 100 y 499 trabajadores, proporcionando empleo a 23% del total de trabajadores. Las grandes plantas son 196 y ocupan entre 1,000 y 3,999 personas, donde laboran el 43% de la fuerza de trabajo contratada por este capital. Las empresas estadounidenses se concentran en las ramas automotriz y de autopartes, componentes eléctricos y electrónicos y en la rama de la confección.

México tiene 578 plantas maquiladoras con capital de origen nacional, ocupando a 111,440 personas. Casi la mitad de maquiladoras emplean menos de 100 trabajadores cada una, 90 son medianas y cuentan con entre 300 y 499 trabajadores cada una y labora en ellas el 39% del total de personas. Existen 14 grandes fábricas que ocupan entre 1,000 y 1,999 trabajadores. Operan dos plantas gigantes cuyo origen no aparece muy claro: la maquila Tetakawy en Empalme, Sonora, y JC Penney en el Distrito Federal, con 3,000 trabajadores. Por rama, las maquiladoras mexicanas se concentran en la confección, la fabricación o ensamble de muebles y de productos de plástico, como juguetes.

Las 118 plantas maquiladoras de Japón en México dan empleo a 94,804 trabajadores, 21 de ellas ocupan 30% de todo el personal. Tres plantas gigantes emplean a 18,500 personas (19.5%), mientras que las 43 medianas ocupan entre 300 y 999 personas cada una, empleando en su conjunto al 25% del total de trabajadores. Por rama de producción se ubican en ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos.

El proceso globalizador del capital y la producción transnacional se ilustra de mejor manera con los siguientes datos: el 55% se encuentra entre las empresas más grandes del mundo, el 35% entre las 500 mayores y el 20% entre las 1,000 más grandes de Estados Unidos.

En esta nueva etapa de internacionalización, la dinámica de la industria maquiladora, así como los cambios cualitativos que registra, requieren del análisis enmarcado en el proceso globalizador del capital. La transformación de la economía mundial, sostenida en una radical reestructuración del capital transnacional, se acentuó en la última década del siglo XX. La reconfiguración de regiones económicas continentales, como la Comunidad Económica Europea, el avance del Tratado de Libre Comercio de América del Norte hacia la conformación de un área de libre comercio de las Américas, los cambios cualitativos de la economía estadounidense que le han permitido un crecimiento sostenido a lo largo de esa década, así como las crisis asiáticas, han cambiado radicalmente la geografía de la economía mundial.

Se ha transformado la organización internacional de la producción y del trabajo. Estamos ante un proceso complejo de dimensiones históricas que a la par de las nuevas formas de acumulación y circulación del capital, conlleva nuevos medios tecnológicos de producción, distribución y consumo. La revolución científico-tecnológica ha abierto caminos insospechados que transforman todo proceso humano en una sociedad que es la más capitalista de la historia.<sup>6</sup>

## 2. La maquiladora mexicana, eslabón de la industria global

Entre las empresas que tienen una alta proporción de trabajadores en plantas mexicanas destacan ALCOA Inc.,<sup>7</sup> que es la más grande productora de aluminio en el mundo, con sedes principales en las ciudades de Nueva York y Pittsburg. Emplea a 142 mil personas en 37 países. La división ALCOA Fujikura Ltd. (AFL) diseña, construye y manufactura sistemas de distribución eléctrica para automó-

viles. En México, AFL produce arneses para Ford, Volkswagen, Subaru, Harley-Davidson y otras firmas. Sus operaciones en las maquiladoras de Piedras Negras y Ciudad Acuña, Coahuila, emplean a más de 14 mil trabajadores de línea; su capital es estadounidense, con el 25%. En la rama de la salud la empresa Allegiance tiene poco menos de la tercera parte de su fuerza de trabajo en México. Magnetek Inc., empresa que ocupa el sitio 33 entre las 39 registradas en la rama de equipo eléctrico-electrónico, de las mil grandes empresas de Estados Unidos, tiene el 39% de sus trabajadores en México.

General Motors es la segunda empresa exportadora de México, después de PEMEX; en el año de 1997 exportó 44,000 millones de pesos, equivalente a 44% de las ventas externas realizada por la gran empresa estatal.

De las transnacionales de la confección, Sara Lee es la más importante en México, con ocho plantas maquiladoras, ubicadas en ocho municipios de tres estados que en conjunto emplean a más de 6,000 trabajadores. Esta empresa de capital estadounidense tiene su casa matriz en Chicago y es líder mundial en el proceso de reestructuración de la industria textil y de la confección. Ocupa el lugar 61 dentro de las 500 empresas más grandes de Estados Unidos y el lugar 185 del mundo y emplea a 141,000 trabajadores.

En Carolina del Norte está su principal fábrica textil, compra también otros textiles, pero Sara Lee diseña, ensambla, vende y distribuye en tejido de punto. No fabrica el nylon, el hilo sintético, pero sí el textil de punto, prefiere instalar plantas maquiladoras que contratar el corte y confección, para así mantener el control en una economía de escala.

Esta empresa fabrica y comercializa productos de marca, realiza negocios y tiene empresas en 55 países. Sus productos se venden en más de 200 países, su producción abarca un amplio espectro, aunque

<sup>6</sup> Josefina Morales, *op. cit.*

<sup>7</sup> El ex presidente de México Ernesto Zedillo fue recientemente nombrado miembro de la Junta Directiva de ALCOA. Paul O'Neill, presidente ejecutivo (CEO) de ALCOA desde 1987 hasta el 2000, dejó la compañía para convertirse en Tesorero de la Nación en el gobierno estadounidense de George Bush.

las principales áreas son la textil, alimentos, ropa y productos para el hogar: las ventas de Sara Lee dependen de la fortaleza de cientos de marcas que trabaja, posee 27 mega marcas, cuyas ventas alcanzan más de 100 millones de dólares estadounidenses al año. Además de sus plantas en México, tiene establecimientos en República Dominicana, Jamaica, Honduras, Costa Rica, Guatemala y El Salvador, así como otras ubicadas en Rumania, Rusia, Túnez y Marruecos. En Ciudad Frontera, Coahuila, tiene una planta llamada Confecciones de Monclova que cuenta con 1,200 trabajadoras.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte cambió la producción maquiladora de la confección. En Estados Unidos se observa una tendencia al cambio geográfico de las importaciones, pues las de Asia crecen más lentamente o han bajado, mientras aumentan las de México y los países caribeños, con los que se tiene un convenio, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que impulsa la importación de la región.

Entre los años de 1997 y 1999, las importaciones de la confección en Estados Unidos aumentaron 17%. Las provenientes de México el 47%, convirtiéndose en el principal exportador a Estados Unidos en esta rama (14.6% del total), superado solamente por el conjunto de los países que exportan al amparo de la iniciativa de la cuenca caribeña.

### **3. La nueva geografía de la industria maquiladora**

La maquila fue en sus inicios un fenómeno de la frontera norte de México. Los primeros municipios en los que se localizaba esta actividad en el año de 1975, considerando a los que tenían 50 establecimientos ó 600 trabajadores, eran Ciudad Juárez, Matamoros, Mexicali, Tijuana y Nogales. En el año de 1980, de un total de 620 establecimientos, apenas 69 estaban fuera de la zona fronteriza. De ellos, 23 pertenecían a la rama de la confección, que daba empleo a cerca de la quinta parte de todos los y las trabajadoras de la rama. Veinte maquiladoras no fronterizas ensamblaban accesorios eléctricos y electrónicos.

Para el año de 1990 ya eran 15 municipios los que tenían por lo menos 50 establecimientos o más con 6,000 trabajadores: los principales eran Chihuahua, Agua Prieta, Reynosa, Nuevo Laredo, Tecate, Ciudad Acuña y Piedras Negras, en la frontera norte. Posteriormente, se sumaron Torreón, Guadalajara, Guadalupe y Monterrey, en Nuevo León. Hasta esa fecha Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California, todas entidades de la frontera, concentraban 86% de los establecimientos y 90% de trabajadores.

Al inicio de la última década del siglo XX se advierte un desplazamiento geográfico de la actividad hacia Nuevo León, Durango y Aguascalientes, con un mayor crecimiento en Jalisco. Sin embargo, en estas entidades su crecimiento se consolida a partir del año de 1995, al igual que el de la maquila en Guanajuato, Puebla y Yucatán.

Los municipios de la frontera norte en ese año concentraban 75% de los establecimientos y 77% de la mano de obra. El desplazamiento geográfico era además altamente especializado en una rama, la de la confección: 51% de la mano de obra de la confección laboraba ya en empresas fuera de la frontera norte.

En el año de 1995 quedó definido el desplazamiento regional a zonas no fronterizas, donde se ubica 30% de las empresas (639) y 28% del personal (181,513). En la rama de la confección el 78%, de un total de 90,476 personas, estaba ya laborando en un lugar distinto a la frontera norte. Es decir, la mayor parte del personal de esa rama está fuera de la región tradicional de la maquila. Su reubicación se da hacia regiones con tradición textil y de la confección como son Aguascalientes, Puebla y Yucatán, así como hacia la Comarca Lagunera (Durango-Coahuila), tradicional zona productora de algodón que ahora se ostenta como región productora internacional de pantalones de mezclilla.

En Coahuila es relevante la industria textil, que contribuye con poco más de la tercera parte del valor generado por la maquila de la entidad, mientras que en Durango lo hace prácticamente en su totalidad. Es de advertirse un fenómeno que en los

últimos años acompaña a la maquila textil: su mayor dispersión en municipios semirurales.

Los grupos de la confección presentan una mayor dispersión geográfica: Sara Lee tiene ocho establecimientos que emplean 6,223 trabajadores, en 8 municipios diferentes, seis de ellos en Coahuila. La empresa Sun Apparel ubicó a 21 maquiladoras en 10 municipios, ninguno de ellos fronterizos. Todo parece indicar que el establecimiento de nuevas maquiladoras se dará hacia otros estados que no aparecen en estadísticas oficiales como Zacatecas, Querétaro, Tlaxcala y, más reciente, en Michoacán, Oaxaca y otros.

#### 4. Desafíos y perspectivas en el nuevo contexto

El Plan Puebla-Panamá da continuidad a la política de extensión y crecimiento de acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio (TLC) que desde 1994, en función de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para el 2005, se propone acelerar la privatización de las terminales aéreas y portuarias, la energía eléctrica, el agua, el gas y PEMEX, así como proteger a los terratenientes empeñados en el desarrollo agroindustrial y ganadero extensivo con una nueva contrarreforma agraria, en perjuicio de los propietarios indígenas del sureste y, de paso, apoderarse sin restricciones de las materias primas y la enorme riqueza en biodiversidad de la Selva Lacandona, los Chimalapas en Oaxaca y el Corredor Biológico Mesoamericano, que llega hasta Panamá.<sup>8</sup>

Dicho Plan es una manifestación genuina del capitalismo contemporáneo, tal como lo señala Carlos Fazio, el cual forma parte de un programa “integral” promovido por el gobierno de Vicente Fox, que combina intervencionismo político, económico y militar, aunque lo presentan como un plan de pacificación, desarrollo y creación de empleos. En rigor, forma parte de un proyecto de alcance geoestratégico continental e imperial de Estados Unidos, en el que participan sectores del gran capital

.....

financiero, consorcios multinacionales y las oligarquías de los países del área México-Centroamérica. Uno de sus objetivos principales es asegurar la explotación del trabajo y los recursos geoestratégicos de la región, y consolidar la penetración de las compañías trasnacionales en el sureste mexicano y todo el istmo centroamericano.

Actualmente se está implementando la infraestructura empresarial que se inscribe en un Plan de Seguridad Nacional, según la poca información oficial a la que se tiene acceso, y uno de los objetivos a corto plazo del Plan Puebla-Panamá será crear corredores multimodales carreteros, ferroviarios y portuarios, a lo que se sumará el acondicionamiento de aeropuertos del sureste, la instalación de gasoductos y de empresas ensambladoras para generar “cadenas productivas”.

Sin duda, la experiencia que les brinda el modelo maquilador implementado en la frontera norte de México por más de treinta años es clave para el modelo que están empeñados en reproducir, basado en ofrecer facilidades materiales en infraestructura, con todos los recursos naturales, a los capitales foráneos y nacionales, incluida la mano de obra con salarios muy bajos, por estar establecidos en estados donde la población indígena es potencialmente la mano de obra que se “ocupará”.

En este nuevo contexto, el desafío más importante para la industria maquiladora en México es lograr una mejor integración con la industria manufacturera nacional que permita una participación más sólida, estructural, menos dependiente, de la planta industrial internacional. De esta manera podría convertirse en un auténtico motor de desarrollo industrial del país, para lo que se requiere una política industrial, de la que se ha carecido en los últimos sexenios.

El impacto territorial de las maquiladoras es enorme, pues ha transformado a las regiones y creado centros urbanos industriales sin la infraestructura adecuada para la población, por lo que al mismo tiempo han surgido nuevos problemas. Basta men-

<sup>8</sup> Carlos Fazio, “El Plan Puebla-Panamá, intervencionismo y colonización salvaje del sureste mexicano”, en *Trabajadores en línea*, Universidad Obrera de México, julio-agosto, México, 2001.

cionar la problemática de abastecimiento del agua en las ciudades fronterizas y el deficiente transporte para trabajadores. El crecimiento de las maquiladoras debe estar acompañado de políticas regionales integrales de desarrollo.

Uno de los ejes de una política económica alternativa debería considerar una política industrial integral que fortalezca la industria nacional en su conjunto y el desarrollo regional del país, y que no sólo se mantenga como eslabón de una cadena internacional.

Se requiere atender los desequilibrios estructurales y regionales, propiciando la participación de proveedores organizados con apoyo financiero, técnico y tecnológico que les permita integrarse en términos satisfactorios para todos. A partir de una evaluación crítica de lo alcanzado en el sector automotriz (que incluye autopartes) y del sector textil, podrían definirse medidas concretas para ello.<sup>9</sup>

## II. EL CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO DE COAHUILA

### 1. La frontera norte

La frontera norte de México colinda con los Estados Unidos de Norteamérica, comprende una franja territorial donde se encuentran 36 municipios de 6 estados (Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). Posee una extensión territorial de 3 mil 597 km. Su calidad fronteriza le imprime características muy singulares, tales como la fuerte movilidad de la población que genera variadas expectativas de vida y trabajo; es una franja donde los límites culturales y económicos se desfiguran a pesar de los controles y prohibiciones para el tránsito de un país a otro.

La frontera norte también es la historia de una región donde se dan cita los ricos y los pobres,

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>10</sup> Juan Manuel Sandoval, "La frontera México-Estados Unidos. Laboratorio de la integración regional hemisférica", *Ponencia*, Venezuela, noviembre de 1999.

<sup>11</sup> María Eugenia De la O, "Ciudad Juárez: La conformación de una ciudad maquiladora", en Josefina Morales (coord.), *El eslabón industrial...*, *op. cit.*

donde el norte se separa del sur, y es también la historia de la integración y subordinación del subdesarrollo al desarrollo. Es aquí donde se produce una dinámica que muestra toda la gama de problemas específicos de esa relación de subordinación. Es la historia de una frontera común en donde se hacen sentir más agudamente muchos de los desafíos que enfrentan dos naciones, cuyas relaciones han sido con frecuencia volátiles, caracterizadas por el prejuicio, el abuso, el imperialismo y la violencia y sólo recientemente por la cooperación y la "dependencia mutua".<sup>10</sup>

Desde el año de 1950 ha devenido en la frontera más poblada y dinámica del mundo. Decenas de millones de personas habitan actualmente ambos lados de este corredor de creciente confrontación económica, cultural y física.

Fundamentalmente, desde nuestro interés, es la historia de la industria maquiladora, de los sueños de miles de personas que esperan cambiar sus condiciones de vida "en el otro lado"; es la historia de las trabajadoras que aportan su vitalidad, energías y esperanzas, que le han impregnado sentido y dignidad a su trabajo y a su vida, con sus luchas y sus aspiraciones de cambio y transformación. Recientemente se ha convertido en el lugar de encuentro de organizaciones de trabajadoras y trabajadores de la maquila, compartiendo experiencias, luchas, solidaridades y buscando "futuros mejores".

Sin duda, la presencia de la industria maquiladora en México marcó un profundo cambio en el tipo de crecimiento industrial en las principales ciudades de la frontera norte; luego de más de 30 años de haberse establecido en la región, tales empresas han conformado una verdadera área industrial para la exportación, con efectos específicos en el ámbito económico y social.<sup>11</sup> Las ciudades fronterizas se caracterizan por la heterogeneidad

industrial, este rasgo que forma parte del crecimiento de Ciudad Juárez, Tijuana, Monclova, Torreón y otras, en donde encontramos formas de producción intensivas en capital y mano de obra al lado de modernas plantas productivas, vinculadas en conjunto a un tipo de crecimiento basado en inversión extranjera. Hay que reconocer que se han ampliado las oportunidades de empleo y se ha absorbido mano de obra emigrante al mercado de trabajo, tal como lo señala María Eugenia De la O.

Las maquiladoras han incidido drásticamente en las ciudades antes mencionadas al grabar un nuevo perfil urbano-industrial en la frontera norte; por ello, la referencia a los habitantes de las ciudades fronterizas remite forzosamente al análisis de la fuerza de trabajo. Mientras la inversión estatal se apresura a asegurar la infraestructura material requerida por las plantas maquiladoras –parques industriales, servicios de energía, agua y teléfono– la demanda de medios de consumo colectivo –hospitales, parques recreativos, guarderías, transporte, vivienda, etc.– aumenta sin que nadie le preste la atención debida. Todos estos constituyen los saldos del desarrollo que las maquilas llevan consigo.

De esta manera se puede observar que la maquila, en las ciudades donde se establece, ha acelerado una serie de contradicciones que no hubieran sido visibles sin su intervención. Los 100 mil empleos creados por la industria maquiladora en Coahuila tienen un alto costo social, se presenta su rostro más duro en la Región Lagunera y en Ciudad Acuña, donde existe desarrollo industrial pero a costa de un agudo deterioro social. Por ejemplo, Torreón y su área conurbada están en primera página de los diarios, señalando los problemas de contaminación y agotamiento de los mantos acuíferos, junto con las historias de violencia familiar, drogadicción, pandillerismo y mayores niveles de delincuencia. En todos estos casos son visibles los efectos de una industrialización sin un soporte de proyectos de inversión pública; hasta las autorida-

.....

des reconocen que la demanda social los rebasó, señalan políticos y conocedores de la región.<sup>12</sup>

## 2. El estado de Coahuila

El estado de Coahuila de Zaragoza se ubica en la parte central del extremo norte de la República Mexicana. Su nombre viene de una tribu india, “los coahuilas”, que fueron los antiguos habitantes de la región. Está constituido por 38 municipios. En el ámbito nacional es el tercero en extensión territorial y ocupa una superficie de 151,578.37 km<sup>2</sup>. Colinda al norte con Estados Unidos, al este con Estados Unidos y Nuevo León, al sur con Nuevo León, Zacatecas y Durango, al oeste con Durango, Chihuahua y Estados Unidos. Su límite al norte está marcado por el Río Bravo y comparte más de 500 kilómetros de frontera con Estados Unidos.

Su clima es semiárido y desértico, de escasa vegetación silvestre, su flora está conformada principalmente por arbustos, cactus, magueyes y nogales, su suelo es arenoso y está constituido por rocas sedimentarias, que con el tiempo se mineralizaron y ahora son yacimientos carboníferos y de minerales concentrados, repartidos a lo largo del estado. En Coahuila existen cuatro regiones hidrológicas, subyacen las aguas termales y manantiales, y sus ríos son aprovechados para riego y para la construcción de presas hidráulicas.<sup>13</sup>

El territorio está dividido por la Sierra Madre Oriental, una gran cordillera que lo atraviesa en toda su longitud con dirección sureste-noreste, su altitud máxima es de hasta 3,600 metros sobre el nivel del mar. Sus cerros forman un gran número de serranías con sus consiguientes valles y cañadas, sus vías de circulación corren entre las ciudades principales y llegan a Saltillo –capital del estado– o atraviesan la entidad para facilitar el comercio entre México y Estados Unidos.

Los datos oficiales señalan una población total de 2'298,070 de habitantes en Coahuila, de los cua-

<sup>12</sup> Velia Jaramillo, *Maquiladoras en Coahuila*, Servicio, Desarrollo y Paz, A.C., SEDEPAC, México, 1999.

<sup>13</sup> Plan Regional Frontera Norte, SEDEPAC, Proyecto Institucional 1998-2000, México, 1997, p. 7.

les 1'140,195 son hombres y 1'157,875 son mujeres. Más del 50% de la población es urbana y se concentra en las ciudades más importantes, Saltillo, Torreón, Monclova, Piedras Negras y Ciudad Acuña; la población mayoritaria se concentra en los grupos de edades de 15 a 24 años, y el 86% de sus habitantes vive en localidades mayores de 2,500 habitantes.

La tasa de crecimiento poblacional es de 2.4% con un flujo migratorio proveniente de los estados cercanos Nuevo León, Durango, Veracruz, Chihuahua y de otros del sur del país que están a la espera de pasar a los Estados Unidos. La población económicamente activa está conformada por 1'664,615 habitantes, de éstos, 817,728 son hombres y 846,887 son mujeres; las principales ocupaciones son: artesanos, obreros, operadores de maquinaria fija, comerciantes y dependientes, trabajadores en servicios personales y trabajadores agrícolas, quienes se ocupan en la industria manufacturera, el comercio, construcción, agricultura y ganadería.

En Coahuila las principales fuentes productivas son la agricultura, la ganadería, el comercio, la industria, la minería y la artesanía. Sus dinámicas económicas tienen semejanza con las tendencias nacionales, es decir, se redujo el sector primario de 26% en 1970 a 12% en 1990 y aumentó la actividad secundaria y terciaria de 28% a 38% y de 36% a 47%, respectivamente. Las mujeres participan mayoritariamente en la agricultura, el comercio y la industria, particularmente en la de la costura.

En la producción agrícola el maíz, el sorgo forraje y el frijol constituyen los principales productos sembrados y cosechados, de los cultivos cíclicos, entre los perennes están: los pastos, la alfalfa, el nogal y en menor proporción el manzano y la vid. Saltillo destaca como el principal productor de maíz, sobre todo de temporal y le sigue en proporción Ciudad Acuña, que en la producción de sorgo forraje tiene a la vez la mayor superficie sembrada, y le sigue Ciudad Frontera y Torreón. En cuanto a la producción de frijol, Saltillo tiene la mayor su-

perficie sembrada y le sigue en importancia la ciudad de Torreón.

En la producción ganadera y avícola destacan los municipios de Torreón, Matamoros, Francisco I. Madero y Viesca. Es importante señalar que los créditos otorgados tanto a la agricultura como a la ganadería han disminuido de manera drástica, por lo que los productores y ganaderos no cuentan con apoyo ni recursos para la producción.<sup>14</sup>

Con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) la agroindustria se vio favorecida con el aprovechamiento de riego, agroquímicos y maquinaria industrial, la cual se concentra sólo en las zonas más fértiles, como es la microrregión de la Laguna y de la zona centro que abarca los municipios de Parras, Ramos Arizpe y Arteaga. La agroindustria es la tercera fuente en producción de algodón, y en menor importancia también se produce manzana, uva, nuez, tomate y sandía. En tanto, los pequeños productores tienen serias dificultades debido a que la política gubernamental ha abandonado el campo y por consiguiente ha eliminado los subsidios para los pequeños productores, por lo que sólo producen para el autoconsumo, o bien, se transforman rápidamente de campesinos pobres a trabajadores agrícolas.

En el norte de Coahuila la industria es el sector más importante. Destaca la extracción de carbón mineral, particularmente en los municipios de Palau, Nueva Rosita y Cloete; la industria eléctrica y la industria maquiladora. Destacan también las plantas termoeléctricas y la Empresa Minera Carbonífera, ubicadas en Río Escondido, cuya producción es de importancia mundial, su actividad ha influido en el aumento acelerado de la población en los municipios de Ciudad Acuña, Piedras Negras, Jiménez, Guerrero e Hidalgo.

A principios de siglo XX la fundición del acero era una fuente muy importante y generadora de empleo. En la actualidad, la destrucción de la economía campesina, acompañada de la crisis en la industria minera y del uso de alta tecnología para



la fundición del acero, han provocado niveles de desempleo tan altos que familias enteras se han visto obligadas a migrar, propiciando la existencia de ciudades fantasma que han perdido una gran cantidad de sus habitantes.

### 3. Los salarios y el empleo en la maquila coahuilense

En las maquiladoras ha crecido de manera incontenible la precariedad en el trabajo, con efectos negativos sobre la calidad y estabilidad en el empleo, las nuevas formas de organización del trabajo y la producción afectan el salario, la jornada laboral y los contratos de trabajo. Estos tres aspectos constituyen las demandas principales por las que las y los trabajadores de la maquila se reúnen en el sentido práctico para resolver el problema inmediato.

Considerando que el salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo, deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del trabajador o la trabajadora y sus dependientes en el orden material, social, cultural y para proveer a la educación obligatoria de sus hijos e hijas.<sup>15</sup> La realidad que viven las personas que trabajan en la maquila es que el salario que reciben por su trabajo es insuficiente para proveer los requerimientos y necesidades de sus familias conforme a lo señalado por la ley.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos establece tres clasificaciones para determinar el salario mínimo en todo el país, que corresponden a divisiones territoriales y costo de la vida y son “A”, “B” y “C”. A la clasificación “A” corresponde a un salario mayor, de tal manera que el “C” es un ingreso menor. Estados como Baja California y Chihuahua están comprendidos en la clasificación “A”, la más alta del país; en tanto que Coahuila se mantiene en la clasificación “C”.

. . . . .

El salario en las maquiladoras está integrado por el salario base, por lo general, un salario mínimo y prestaciones como apoyo para transporte y comida. A éste se suman los estímulos a la productividad, a partir de una media establecida por la dirección de la empresa. Esto puede elevar el ingreso entre 30 y 60%.

El salario mínimo diario para el año 2001 se fijó en el estado de Coahuila en 36.85 pesos, de acuerdo al tabulador establecido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, y éste no alcanzaba a cubrir la canasta básica que requiere una familia para sostenerse dignamente; para ello necesitan obtener de 2 a 4 salarios, lo que implica que todos los miembros de la familia que estén en posibilidades de trabajar lo hagan. Cabe decir que existen fuertes cuestionamientos por sindicatos y trabajadores de la maquila de Coahuila por esta clasificación salarial, cuando el costo de la vida es igualmente alto en toda la frontera norte.

En la campaña por un “Salario Digno y Constitucional” que están impulsando organizaciones de la *Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras*,<sup>16</sup> se plantea la desaparición de la clasificación de zonas de trabajo diferenciadas y que se establezca un salario mínimo profesional para todos los trabajadores y trabajadoras del país, independientemente de la rama de la actividad económica, oficios o trabajos especiales, y también que desaparezca la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Con respecto a la jornada laboral la Ley Federal del Trabajo señala “que la duración máxima de la jornada de trabajo serán ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta”.<sup>17</sup> En las maquiladoras en los últimos años se ha empezado a establecer el horario de 12 horas de trabajo por 15 horas de descanso y cuatro días continuos de labores por cuatro de descanso, cuyas implicaciones fisiológicas están por conocerse, aunque son fáciles de imaginar.

<sup>15</sup> “Salario mínimo”, *Ley Federal del Trabajo*, Capítulo VI, art. 90, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2001.

<sup>16</sup> Organización trinacional que integra grupos, organizaciones y personas académicas, sindicales, religiosas y de derechos humanos de México, Canadá y Estados Unidos.

<sup>17</sup> “Jornada de trabajo”, *Ley Federal del Trabajo*, Capítulo II, Condiciones de trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2001.

La dinámica de trabajo se da en condiciones de sobreexplotación, control y presión hacia trabajadoras y trabajadores, sin límites de horarios. Así lo expresa Karina Sánchez, obrera de la empresa Sara Lee, en Monclova:

Trabajo cuatro días, descanso cuatro. Entro a las tres de la tarde, salgo a las 12 de la noche, y si hago horas extras me salgo hasta las tres de la mañana. Tenemos tres tiempos para ir al baño de dos minutos cada uno –o sólo dos, si te portas mal–, 10 minutos para comer entre cinco y seis de la tarde y 15 minutos después de las nueve de la noche. Fuera de ahí no podemos platicar, nos tratan algo así como esclavas. No puedes platicar, ni reírte ni nada. Ya lo que quieres es salir e irte a dormir.

Las jornadas de trabajo se alargan más allá de lo legalmente establecido, en la maquiladora Sara Lee-Hannes que opera en Monclova, una costurera que llega al 100% de la producción debe coser 340 docenas de camisetas al día, (4,080 piezas) para recibir un ingreso de 330 a 350 pesos semanales. Una trabajadora que llega al 120% de producción incrementará su ingreso de 415 a 440 pesos a la semana y si se supera en un 40% la producción promedio obtendrá un sueldo de 550 pesos a la semana. Esquemas similares en los que un buen ingreso final está estrechamente ligado a que se supere la cuota de producción, son comunes en la mayor parte de las maquiladoras de la región; en otros casos, a quienes superan las cuotas de producción se les paga lo mismo que al resto.<sup>18</sup>

Cabe preguntarse qué tanto se sienten identificadas las trabajadoras con el empleo al que se han integrado, qué tanta seguridad perciben, muchas de ellas señalan la falta de motivación y el “agotamiento extremo”, tal como lo expresaba una trabajadora de Sara Lee. Muchos de los cambios que se están generando en la producción son impuestos

de manera unilateral y bajo presión a través de los controles de supervisores y personal de confianza. Agrega Karina Sánchez: “A veces uno se toma mucha confianza con los equipos, pero hay mucha rotación, nos están cambiando por lo menos cada cinco meses, siempre sacan a uno y meten a otro”. Los mecanismos de control en el empleo operan de manera muy intensa, como lo afirma la misma trabajadora:

Hay un supervisor por cada módulo, alrededor de 39 supervisores que supervisan a 10 trabajadores, pero los que cambian todo eso, son cuatro asesores, dos nacionales, uno de Japón y otro de Estados Unidos. Se acerca él y nosotros estamos trabajando y ellos nada más están checando, esto lo hacen cada dos meses, cuando nosotras ya sabemos que vienen y es cuando al día siguiente ya sabemos que vamos a tener cambios.

#### 4. La salud laboral y los riesgos de trabajo

A raíz de los cambios tecnológicos y de la organización “taylorista” del trabajo, se han podido separar del proceso productivo los procesos intensivos en fuerza de trabajo que requieren trabajo monótono, repetitivo y realizado a muy altas velocidades, con muy poca capacitación. Junto con el traslado de estos procesos fuera de los países centrales, se han reubicado las industrias cuyos procesos de trabajo involucran el manejo de tóxicos altamente peligrosos y de uso restringido en la mayoría de las naciones “desarrolladas”. Si los avances tecnológicos han permitido esta división del proceso productivo, su instalación en países periféricos como el nuestro se ha posibilitado gracias al paquete de subvenciones, otorgado por el Estado mexicano.<sup>19</sup>

Para el caso de Coahuila en dichas facilidades se incluye el establecimiento de condiciones que permiten la explotación como oferta de la mano

<sup>18</sup> “Procesos productivos, la experiencia de trabajo y lucha sindical”, en Velia Jaramillo, *Maquiladoras en Coahuila, op. cit.*

<sup>19</sup> Catalina Denman, “Madres y maquiladoras en Nogales Sonora”, en Vania Salles (coord.), *Nuevos textos y renovados pretextos*, El Colegio de México, PIEM, México, 1994.

de obra en jornadas de diez horas o más, la ausencia de seguridad en el empleo, que permitiría la construcción de un mercado laboral estable y la exposición a riesgos de tipo mecánico, biológico y psicológico, que conducen a la prematura expulsión y desgaste de la fuerza de trabajo.

Según la investigadora Catalina Denman, estudios realizados en Ciudad Juárez, en Tijuana y en Matamoros, así como en plantas similares en países del sudeste de Asia, revelaban una fuerte asociación entre el proceso de trabajo en las maquilas y el deterioro de la salud de los trabajadores. Se señala que cerca del 50% de las patologías registradas por el IMSS están condicionadas por riesgos dentro de las fábricas. Adicionalmente, se observa un alto índice de problemas de la vista, dermatitis, trastornos circulatorios, renales y musculares, así como frecuentes accidentes en uñas, dedos, manos y pies. Aunque no existe una estadística para medir de manera eficiente el impacto del estrés en obreras de la maquila, la frecuencia con la que se reportan casos de histeria masiva exige que se le considere más detenidamente como problema grave de salud obrera.<sup>20</sup>

Desde el momento en que solicitan empleo las mujeres deben sujetarse a normas de presión de uso generalizado en gran parte de las plantas, se les exige buen estado de salud, avalado a veces por examen médico y certificado de ingravidez, someterse a rutinas de prueba y entrenamiento sin percibir por ello salario alguno. Si son empleadas, reciben contrato de prueba por un mes, que es renovado sólo si aceptan sujetarse a los estándares de productividad y disciplina impuestos por la fábrica. Una vez favorecidas por el beneplácito de la maquiladora para vender ahí su capacidad de trabajo, deberán sujetarse a jornadas de diez horas o más. Durante ese tiempo deben permanecer en sus puestos de trabajo sin ausentarse más que dos periodos breves de descanso o con permisos contados para ir al baño. Se ocupan de repetir, dependiendo del giro de la fábrica, cientos y miles de veces al día unos

pocos movimientos, monótonos y tediosos que caracterizan la organización taylorista del trabajo. Dicha parcialización y alta especialización, típica de la maquila, somete a las personas que trabajan al ritmo de las máquinas con una supervisión constante y agresiva que impone cuotas de producción cada vez más exigentes.

Las rutinas diarias de las obreras de permanecer frente a las máquinas conllevan riesgos de traumatismos industriales, principalmente, como ya se dijo, en uñas, dedos, manos y pies, desgaste de la vista, además de los riesgos menos evidentes que constituyen las lesiones ocasionadas por el aumento de la tensión y el estrés. Otro riesgo de tipo mecánico lo constituye la postura física adoptada por las obreras, que depende del proceso particular que desempeñan en la fábrica. La mayoría de ellas permanecen las diez o más horas sentadas, encorvadas, con los brazos, las manos y a veces las piernas y los pies en continuo movimiento. Ello habrá de significar, si bien no constituye un aumento en el gasto de energía, un desgaste físico manifestado en problemas circulatorios, renales, musculares, de columna y otros.

Uno de los riesgos más graves en la maquila lo constituye la exposición a sustancias tóxicas, cuyos daños pueden llegar a ser en algunas circunstancias letales. La maquila eléctrica, y electrónica, que constituye un alto porcentaje de plantas, se caracteriza por el alto consumo de sustancias químicas utilizadas en diferentes fases de limpieza, grabado, afilado, sellado y encapsulado.<sup>21</sup>

Verónica López Ayala tenía 19 años de edad cuando empezó a trabajar en la maquiladora Sara Lee de Monclova. Durante cinco años cosió de siete de la mañana a siete de la tarde sin una sola falta. En los últimos meses del año de 1997 empezó a resentir dolores en el estómago y en el IMSS le diagnosticaron gastritis. En enero del año de 1998 los dolores se agudizaron y fue trasladada de la maquiladora al Seguro Social, le diagnosticaron cáncer en el pul-

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>21</sup> *Ibid.*

món, recibió tratamiento con radiaciones y quimioterapia, su madre dice que vomitaba pelusa y murió en octubre de 1998, su acta de defunción dice que a causa de insuficiencia respiratoria crónica aguda, y su madre asegura que fue a causa de los elementos contaminantes que aspiró diariamente en su trabajo (*Maquiladoras en Coahuila*, SEDEPAC).

Muy difícilmente un caso como el de Verónica puede asociarse a la aspiración de pelusa, señala Juan de Dios Sánchez, perito en medicina del trabajo; advierte que es inusual que una persona de 23 años de edad desarrolle un cáncer de ese tipo, estima que el surgimiento del cáncer pudo más bien estar ligado a otros elementos tóxicos como solventes, cromo, arsénico, asbesto. Las fibras sintéticas pueden generar una fibrosis, asma ocupacional, enfermedades obstructivas que no afectan los bronquios o pulmones, no obstante, abundan los casos de trabajadores fallecidos a los que no se les reconoció enfermedades profesionales.

Existe un subregistro de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo en las maquiladoras, que según los datos estadísticos los casos de riesgo de trabajo para el año 2000 fueron de 568,380, y los casos de riesgo que produjeron muerte fueron 89. Estos datos no recogen lo que cotidianamente experimentan quienes trabajan en la maquila, por ejemplo, la negativa reiterada de las empresas a reconocer accidentes y enfermedades que sufren las trabajadoras porque tendrían que indemnizar y pensionar a las personas afectadas y el tratamiento que reciben en el servicio médico de la planta consta sólo de analgésicos para que continúen trabajando.

Hay poca información y estudios sobre las condiciones de salud y seguridad en las maquiladoras y a no ser que ocurra algún accidente dramático y que sea difundido por los medios de comunicación, la gravedad de los accidentes suele desconocerse. En 1980 la prensa anunció que 35 trabajadores de una sucursal de Silvana habían sido hospitalizados en

Ciudad Juárez, Chihuahua, a raíz de ataques de náuseas, vómito y desmayos, después de estar en contacto con gases que emanaban de un barril dañado que contenía una sustancia cancerígena. Al día siguiente, funcionarios de la compañía y del gobierno alegaron que los trabajadores sólo habían sufrido una psicosis colectiva y tenían una enfermedad imaginaria.<sup>22</sup>

De igual manera, falta información y estudios sobre los efectos de las sustancias tóxicas en las mujeres en edad reproductiva y que deciden ejercer su derecho a embarazarse. Hace más de 10 años, en la planta Mallory Capacitors ubicada en Matamoros, Tamaulipas, las trabajadoras estuvieron en contacto directo con sustancias tóxicas que les provocaron ataques de náuseas, dolores de cabeza y desmayos durante el tiempo que estuvieron en la fábrica. Actualmente, existen en una escuela, en Matamoros, 22 niños con retraso mental, que según se cree sufrieron perjuicios debido al contacto de sus madres con sustancias tóxicas en Mallory. De estos hechos nadie se ha hecho responsable y lo más grave es que no se toman medidas para evitar que estos problemas se repitan.<sup>23</sup>

Lejos de intervenir para salvar este cuadro de deterioro en la salud de las trabajadoras de la maquila, el Estado mexicano ha permitido, en la práctica, que la industria maquiladora de exportación opere bajo un sistema de excepción. Para el caso específico de exposición a tóxicos, a pesar de que se conocen y se sabe que su uso es común en las maquiladoras, aún no se puede determinar ni el número de trabajadoras afectadas ni su gravedad. Esto se debe primordialmente a la falta de una medicina preventiva que analice periódicamente a las trabajadoras, y evalúe y alerte sobre sus condiciones de salud.<sup>24</sup>

Las medidas preventivas que pueden disminuir y evitar los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y, en general, el desgaste de las obreras, son de conocimiento común por parte de las

<sup>22</sup> Leslie Kochan, *Las maquiladoras y las sustancias tóxicas, costos no divulgados de la producción al sur de la frontera*, AFLCIO, Washington, s.f.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Catalina Denman, *op. cit.*

empresas y muchas de ellas están incluidas en la legislación y reglamentación oficial. A pesar de ello, este conocimiento no se traduce en una práctica obligatoria para las maquiladoras en Coahuila y en otros estados del país.

### III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LABORALES DE LAS TRABAJADORAS DE LA MAQUILA

#### 1. La reafirmación de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras

La reestructuración de la economía ha impactado el trabajo de las mujeres, acentuando la segregación laboral y la discriminación por género. La incursión creciente e irreversible de las mujeres en la esfera laboral se ha dado particularmente en ciertos sectores y ocupaciones, por lo que el impacto de la reestructuración productiva en el trabajo de las mujeres es muy desigual, diferenciándose notablemente a partir de las ramas de actividad donde están insertas.

Estos procesos han consolidado el ámbito laboral como el espacio de lo masculino, emergiendo en contrasentido una figura laboral femenina simbolizada por la trabajadora en actividades descalificadas y precarias, informales, eventuales o por temporada, y otras formas endebles de contratación. Las implicaciones de esta situación limitan el acceso a la seguridad social, a las prestaciones y a salarios remuneradores, siendo más notorio en ciertos sectores como el de las empleadas del hogar, las trabajadoras a domicilio, de industrias familiares, la industria de la maquila, así como las que se ubican en actividades informales o en actividades por horas, temporales, honorarios o tiempo parcial.

Lo anterior nos muestra cómo la condición de género de las mujeres, junto a otros condicionantes como la etnia y el color de la piel, estructuran el mercado de trabajo, ampliando cada vez más el abanico de discriminación y exclusiones que sufren las mujeres en el espacio laboral, limitándose su acceso a

actividades calificadas, de mayor jerarquía, remuneración y toma de decisiones, donde puedan desplegar sus expectativas y potencialidades en un marco de mayor equidad de género.<sup>25</sup>

El trabajo en las maquiladoras es el ejemplo más claro del modelo de trabajo que hoy se pretende extender a otros ámbitos productivos: sin contratos de trabajo, sin organización sindical, sin condiciones de trabajo adecuadas, con jornadas de trabajo de tiempo ilimitado, con trabajo a destajo y cuotas excesivas de producción, con salarios bajos, carencia de servicios médicos, sin guarderías y, en general, sin seguridad en el empleo.

En este contexto de inseguridad e incertidumbre laboral, de abusos y desgastes, brota en muchos casos el descontento que da pie a la reivindicación de los derechos en el trabajo para las mujeres, lo que se constituye en una nueva opción en el ámbito de las maquiladoras; trabajadoras y trabajadores, como sujetos emergentes, de manera espontánea u organizada van incorporando a su identidad el sentido de lucha, de cambio y transformación de sus condiciones de vida.

Los derechos humanos y laborales en el mundo de las maquiladoras son conceptos nuevos, de los que trabajadores y trabajadoras se apropian, nutren y adquieren un nuevo significado a la luz de sus prácticas, considerando las diferencias de contexto, de experiencias de desarrollo organizativo y sobre todo su lugar en la producción. El discurso de los derechos humanos y laborales les otorga un argumento reconocido frente a las injusticias y abusos, es como una “varita mágica” de la visibilidad, de la inclusión, y una manifestación de su propia iniciativa y también de su propio poder naciente.

Los derechos humanos y laborales son los que posibilitan las condiciones mínimas de vida y de trabajo para todas las personas que dependen de una ocupación asalariada para vivir. Los derechos de trabajadoras y trabajadores son derechos humanos tal como lo expresa el Instituto Interamericana

<sup>25</sup> Mercedes Zúñiga, *et al.*, “Propuestas de reforma laboral con perspectiva de género”, *Grupo de Trabajo sobre la Normatividad Laboral con Perspectiva de Género*, México, 2002.

no de Derechos Humanos: *Son las garantías que requiere un individuo para desarrollarse de manera integral y plena en la vida social como persona, como un ser dotado de sentido y racionalidad.*<sup>26</sup>

Ante la situación de deterioro y de negación sistemática de los derechos humanos y laborales, reafirmamos la vigencia de los mismos:

- Nacen por la dignidad humana. Lo que les da origen es la dignidad humana, inseparable a hombres y a mujeres, no las leyes ni la voluntad del gobierno, ni los patrones, sino que fueron obtenidos a través de la larga lucha de los trabajadores.
- Son inherentes. Es decir, inseparables de cada persona que depende de su trabajo para vivir.
- Son de hombres y mujeres. Porque pertenecen a todas las personas que dependen del trabajo para vivir.
- Son irrenunciables, pues como parte de la persona, nace con ellos, no puede renunciar a ellos ni transferirlos o prestarlos.
- Son integrales. La práctica de un derecho humano laboral está relacionada con la práctica de todos los demás, si uno es quebrantado, provoca la violación de los demás.
- Son inacabados. Así como la naturaleza, la vida humana o las formas de organizar la producción constituyen un proceso dinámico con permanentes cambios, van surgiendo nuevas necesidades y aspiraciones que las personas que trabajan van reclamando como parte de sus derechos humanos.

De manera muy constante y comprometida, el movimiento de mujeres y feministas ha realizado una intensa labor —en conferencias y foros internacionales— para lograr el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos; este reconocimiento se logró en 1993 en la Confe-

.....

rencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, a partir de los cuestionamientos expresados ante la poca efectividad para reparar las desventajas e injusticias que experimentan las mujeres en todos los espacios sociales, económicos y políticos.

Las razones que explican el fracaso generalizado en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres son complejas y varían de país en país. Incluyen la falta de comprensión del carácter estructural y sistémico que tiene la subordinación de las mujeres, la incapacidad de reconocer la necesidad de caracterizar la subordinación de las mujeres como una violación a los derechos humanos y la ausencia de prácticas estatales que condenen la discriminación contra las mujeres. Por otra parte, ha habido falta de voluntad de los grupos tradicionales de derechos humanos para enfocar las violaciones a los derechos de las mujeres y falta de comprensión de los grupos de mujeres acerca del potencial que tiene el derecho y los derechos humanos.<sup>27</sup>

## 2. El marco jurídico nacional e internacional de los derechos humanos de las mujeres

Una de las estrategias que se han implementado para lograr eliminar la discriminación que viven las mujeres es la creación de leyes que incorporen derechos no contemplados en los marcos legales y procedimientos para enfrentar la maquinaria jurídica de administración de justicia; sin embargo, la experiencia de los últimos años nos muestra que no basta con crear nuevas leyes porque éstas no contrarrestan las desigualdades estructurales y de poder, por lo que la igualdad de oportunidades por sí misma no garantiza la igualdad de derechos, y por ello se le considera un recurso táctico, diversificando las opciones al combinar recursos legales con construcción de fuerza propia y otras alternativas.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Carmen Herrera, *Derechos humanos laborales, fundamentación teórico-jurídica y propuesta de acción*, Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL, Universidad Iberoamericana-León, 1996.

<sup>27</sup> Rebeca Cook, “Los derechos humanos internacionales de la mujer: el camino a seguir”, en *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*, Asociación Pro Bienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA, Santa Fe de Bogotá, 1997.

<sup>28</sup> Roxana Vásquez, “Los derechos de las mujeres y las paradojas de su historia”, en *Derechos de las mujeres. Realidades y paradojas*, Conciencia Latinoamericana, Católicas por el Derecho a Decidir, marzo de 2000.

En la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 no están contemplados los derechos de las mujeres a pesar de que había un reconocimiento de igualdad en estos postulados. Fue hasta el año de 1993, con la realización de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la ONU, cuando se reconocieron los derechos de las mujeres como derechos humanos. A partir de entonces las mujeres lucharon por incorporar sus derechos, lograr su visibilidad, el reconocimiento de su humanidad y su aportación al desarrollo económico, político y social, buscando su incorporación en las respectivas leyes nacionales.

En México, las normas internacionales tienen rango de ley, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política Mexicana que dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.<sup>29</sup>

La Ley Federal del Trabajo (LFT) señala en su artículo 6° que:

Las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficie al trabajador. Y el artículo 17° de esa misma ley establece: A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus reglamentos o en los tratados a que se refiere el Art. 6, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que

deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que deriven del Art. 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.<sup>30</sup>

Nuestro país ha suscrito diversos acuerdos y convenios que posibilitarían una regulación de las relaciones laborales con mayor equidad de género: La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 100 sobre “Igualdad de remuneración” y el Convenio 111 sobre “No discriminación en materia de empleo y ocupación”; La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW de la ONU); La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Convención Belém Do Pará (OEA), y los Acuerdos de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad del Estado mexicano de adecuar sus leyes para dar cumplimiento a los convenios suscritos, la actual LFT no ha sido modificada. Al no incorporarlos a la ley, se genera un vacío en la aplicación e implementación de la justicia laboral en la búsqueda de la equidad de género.<sup>31</sup>

El Convenio 111 de la OIT, relativo a la no discriminación en materia de empleo y ocupación, entró en vigor en el año de 1960 y fue ratificado por México en 1961. Plantea en su artículo 2° que:

Todo miembro se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. Asimismo, la normatividad no debe quedarse en el reconocimiento de la igualdad formal sino que debe ir a la prohibición de todas las formas existentes de discriminación por razones de sexo.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> *Mexicano, ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Cecilia Talamante, *et al.*, “Propuestas de reforma laboral con perspectiva de género”, en *Grupo de Trabajo sobre la Normatividad Laboral con Perspectiva de Género*, México, 2002.

<sup>32</sup> Jesús Rodríguez (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, T. III, México, 1994.

El Convenio 100 de la OIT, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, entró en vigor en 1953 y fue ratificado por México. Dicho convenio obliga al Estado que lo ha ratificado, a que aliente y garantice la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra femenina y masculina por un trabajo de igual valor. La noción de “trabajo de igual valor” plantea la comparación entre los empleos, por lo que se prevé una evaluación objetiva sobre la base de las tareas que incluyen y se propone para ello la elaboración de criterios objetivos de comparación entre empleos que puedan superar la segregación ocupacional y salarial.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979. Hasta el año de 1993 la habían ratificado 126 países. La CEDAW parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para reafirmar el principio de no discriminación; recuerda que la discriminación contra las mujeres viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto a la dignidad humana. El contenido de la CEDAW resulta central por su alcance e importancia, ya que trata de los derechos civiles y la situación legal de la mujer, la reproducción y el impacto de las normas culturales en relación con los géneros. Hace énfasis en el derecho a la participación política, la no discriminación, la educación y las actividades económicas y sociales.

Esta Convención está integrada por 30 artículos. El artículo 11, relativo a la cuestión del empleo, señala que:

- Los Estados adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos: el derecho al trabajo, a las mis-

mas oportunidades de empleo, a igual remuneración, prestaciones, igualdad de trato con respecto al trabajo de igual valor, el derecho a la seguridad social, a la protección de la salud e incluso a la salvaguarda de la función reproductiva.

- A fin de impedir la discriminación de las mujeres por razones de matrimonio o maternidad, los Estados tomarán las medidas adecuadas como: prohibir bajo pena de sanciones, el despido por motivos de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil.

Desde que la Convención fue aprobada la situación global de las mujeres no muestra un progreso significativo. Muchas razones han sido aducidas para explicar la falta abismal del progreso y la no aplicación de los derechos de las mujeres. Quizá la de mayor importancia es el gran número de reservas que los gobiernos ponen a la aplicación de la Convención, lo que vuelve débil dicho instrumento jurídico.<sup>33</sup>

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Convención Belém Do Pará), en su artículo 2° establece que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otras acciones, la violación, el abuso sexual, la tortura, la trata de personas, la prostitución forzada, el secuestro y el acoso sexual en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

Los Acuerdos de Cooperación Laboral de América de Norte (ACLN) firmados entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá pusieron en vigor un Acuerdo Paralelo de Derechos Laborales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), para promover su resolución de proteger, intensificar y poner en vigor los derechos

<sup>33</sup> Kathleen Mahoney, “Enfoques canadienses a la igualdad de derechos y a la equidad de género en los estrados judiciales”, en *Derechos humanos de la mujer*, op. cit.



básicos de los trabajadores. El acuerdo se concentra en las prácticas laborales de los tres países, establece tres niveles de protección de los derechos humanos y el compromiso de las partes a aplicar sus propias leyes con respecto a éstos. El segundo nivel de protección se ocupa del trabajo forzado, la discriminación, la igualdad salarial para hombres y mujeres, la compensación a los trabajadores y la protección de la mano de obra migrante.<sup>34</sup>

Se han presentado veintidós demandas, de las que tenemos información, conforme al procedimiento establecido en los Acuerdos, en la Oficina Administrativa Nacional (NAO),<sup>35</sup> la mayoría de ellas por violaciones a la libertad sindical y también por violaciones a la salud laboral. En 1997 se presentó una queja por discriminación en el trabajo como patrón persistente de violaciones contra mujeres en las maquiladoras de México, al requerir prueba de embarazo y no contratar mujeres preñadas, discriminación sistemática contra obreras embarazadas para que renuncien y falta de las autoridades mexicanas para poner fin a dichas prácticas. Los peticionarios son: El proyecto de Derechos de la Mujer, de *Human Rights Watch*, *International Labour Rights Fund* (ILRF), y la Asociación de Abogados Democráticos (ANAD).<sup>36</sup> Como respuesta, la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos recomendó al gobierno mexicano la realización de consultas ministeriales, y se celebraron varias reuniones, sin embargo, los resultados no están suficientemente claros en cuanto al establecimiento de sanciones o a la obligatoriedad de la parte acusada de corregir las prácticas violatorias; por lo pronto, conviene conocer estos recursos y fortalecerlos como herramientas con posibilidades para aglutinar esfuerzos internacionales, entendiendo que el aspecto jurídico por sí solo no resuelve estas problemáticas, sino que es

. . . . .

necesario que se combine con otros esfuerzos de cabildeo y presión sobre opinión pública y legisladores. Quedan, mientras tanto, como experiencias acumuladas para estrategias futuras.

La Organización Internacional del Trabajo ha elaborado diversas normas que no han sido suscritas por México. Consideramos necesario que el Congreso de la Unión contemple su aprobación para avanzar a un mundo laboral más justo, democrático y equitativo para mujeres y hombres; éste es el caso del Convenio 156, de las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, entre otros.

### 3. Los derechos de las mujeres en la Ley Federal del Trabajo

La Carta Magna promulgada en el año de 1917 “rompió con las rígidas técnicas y viejos moldes del constitucionalismo imperante en el siglo pasado. Fueron estos agregados constitucionales los que le han otorgado a nuestra Carta Magna un lugar de privilegio en el constitucionalismo contemporáneo”.<sup>37</sup> Consagró también el derecho al trabajo en el artículo 123° constitucional, lo que faculta al Congreso de la Unión a expedir normas sobre el trabajo, contenidas en la actual Ley Federal del Trabajo (LFT).

La LFT se promulgó en 1931, año en que las mujeres mexicanas todavía no tenían derecho a la ciudadanía, es decir, a elegir a sus representantes y a ser electas para ocupar puestos de elección popular, menos aún para participar en el debate de sus derechos como trabajadoras, por lo que no se tomó en cuenta a las mujeres como sujetas de derecho, sólo se les protegió de trabajos pesados y peligrosos para las mujeres embarazadas. Asimismo, cuando se promulgó la LFT la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo era escasa. Fue hasta los años

<sup>34</sup> “Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América”, 1993, fotocopiado s.p.i.

<sup>35</sup> Las Oficinas Administrativas Nacionales se establecen una por país y actúan como destinatarias de la correspondencia y las demandas, según lo establece el Acuerdo Laboral Trinacional.

<sup>36</sup> Alfonso Bouzas, *et al.*, “Nuevos contextos para los sindicatos mexicanos derivados del Tratado de Libre Comercio”, fotocopia s.p.i.

<sup>37</sup> José Lastra, “Comentario al Artículo 123”, en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, T. XII, México, 1966.

setenta que, en forma progresiva, las mujeres se incorporan al espacio laboral extradoméstico.

En las reformas de los años 1962 y 1970 la LFT no sufrió alteraciones sustantivas en cuanto a los derechos de las trabajadoras. Fue hasta 1974, en el marco de la modificación al artículo 4° constitucional, que se declaró la igualdad jurídica entre hombres y mujeres. El régimen laboral, entonces, se limitó a proteger socialmente a la maternidad, dejando atrás las trabas jurídicas que limitaban la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.<sup>38</sup>

La reforma al artículo 4° constitucional formó parte de los preparativos para la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, organizada por la ONU y realizada en México en 1975. También en este mismo periodo se modificaron aquellos artículos del Código Civil en materia familiar que condicionaban el trabajo extradoméstico de las mujeres al permiso del esposo y al cuidado de las responsabilidades de la familia. Sin embargo, la LFT contiene aún grandes vacíos y ambigüedades que han favorecido la discriminación y segregación laboral de las mujeres.

Los derechos de las mujeres trabajadoras están considerados en el Título Quinto de la Ley Federal del Trabajo, llamado “Trabajo de las mujeres”, contiene siete artículos y entre los aspectos más importantes se considera lo siguiente:<sup>39</sup>

- Las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.
- Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental la protección de la maternidad.
- Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de la lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores peligrosas e insalubres, trabajo nocturno industrial, en esta-

blecimientos comerciales después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

- Las madres trabajadoras tienen derecho a que durante el periodo del embarazo no realicen trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación.
- Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto.
- En el periodo de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa.
- Tendrá derecho a regresar al puesto que desempeñaba y a tener los servicios de guardería infantil que serán prestados por el Seguro Social.

Alguno de los cuestionamientos que se hacen a la LFT es que sólo se contemplan los derechos de las trabajadoras en relación con el ejercicio de la maternidad. Ésta es una muestra clara de la concepción actual de la ley, en la cual las mujeres sólo son consideradas como sujetas de derecho en lo que se refiere a su función biológica como madres, además de denotar que la reproducción es un “trabajo” sólo de las mujeres y no una responsabilidad social, tanto de los progenitores, madre y padre, como de la sociedad en su conjunto.

El artículo 3° de la LFT estipula que en el trabajo las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y las mismas obligaciones que los hombres. Éste es un principio de *igualdad formal* que consiste en el tratamiento formal neutro; sin embargo, produce consecuencias desiguales y perjudiciales para las mujeres.

#### 4. Los principios de equidad de género<sup>40</sup>

La conceptualización y orientación de los derechos humanos está estructurada desde una perspectiva masculina; hace falta integrar las experiencias, las vivencias y propuestas de las mujeres en la aplica-

<sup>38</sup> Cecilia Talamante, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2001.

<sup>40</sup> Principios que expone el Grupo de Trabajo sobre Normatividad Laboral con Perspectiva de Género. Cfr. Cecilia Talamante, *op. cit.*

ción e interpretación de los derechos humanos en tribunales y órganos de procuración de justicia, al interior de las plantas maquiladoras y otros espacios, para prevenir y atender los casos de violencia laboral y para conformar una perspectiva integral del proyecto de los derechos de las trabajadoras de la maquila.

Una propuesta novedosa que ha aparecido en los últimos meses es la del Grupo de Trabajo sobre la Normatividad Laboral con Perspectiva de Género,<sup>41</sup> grupo que ha formulado una iniciativa de ley para ser considerada en el marco de las reformas a la Ley Federal del Trabajo que desde el gobierno federal se está planteando en el actual periodo legislativo, buscando incorporar los derechos de las trabajadoras de manera integral y en todo el cuerpo de la LFT. A continuación integramos los principios y valores que plantea este grupo, así como la suma de las aspiraciones y posibilidades a conseguir en la perspectiva del proyecto de las trabajadoras y trabajadores de la maquila.

- *El ejercicio de la libertad para las mujeres*

Las libertades fundamentales de las mujeres tienen que ser concretizadas a través del reconocimiento de su humanidad, eliminando la discriminación de género y haciendo posible la construcción y el ejercicio de los derechos sociales, económicos y laborales, políticos y culturales.

La normatividad laboral tiene que comprender las garantías efectivas para el ejercicio de la libertad por parte de las mujeres: libertad de elegir y ejercer cualquier profesión y empleo, libertad de capacitación, libertad de expresión, libertad de asociación y organización, libertad de reproducción.

- *La justicia social con equidad de género*

Un fundamento de la normatividad laboral es conseguir el equilibrio en las relaciones entre

. . . . .

trabajadoras/es y patrones, así como regular la redistribución de los beneficios sociales y económicos generados por la fuerza de trabajo de mujeres y hombres trabajadores y por el capital. Se tiende a conseguir la justicia social a través de la reivindicación de los derechos de las y los trabajadores. En este sentido, es imperativo que la justicia social incorpore la reivindicación de los derechos de las mujeres en las normas laborales. Para ello, se requiere un marco legal que garantice un nivel de vida, de salud y de trabajo dignos para las mujeres trabajadoras, la protección contra el desempleo y condiciones de trabajo seguras, equitativas y satisfactorias.

- *El trabajo como un derecho humano*

La relación entre capital y trabajo debe estar sujeta a los principios universales, donde el trabajo sea considerado como un derecho humano dentro de un marco normativo que regule esas relaciones con base en la justicia social y la equidad de género.

El trabajo es un derecho humano y un deber social inalienable, intransferible e irrenunciable, basado en el respeto a la dignidad de todos los seres humanos, mujeres y hombres. Es imperativo superar la concepción clásica de los derechos humanos, que tiene como punto de partida una visión centrada en las necesidades y experiencias de los hombres, sin tomar en cuenta las experiencias y puntos de vista de las mujeres, lo que ha resultado en la invisibilidad de las violaciones cotidianas a sus derechos, así como en la infravaloración de sus necesidades como humanas.

- *La diversidad de los sujetos que intervienen en el mundo laboral*

Considerando que la clase trabajadora mexicana está compuesta por una gran diversidad de sujetos, con realidades y necesidades diversas —hombres

<sup>41</sup> Este grupo está conformado por sindicalistas y feministas de sindicatos y organismos civiles, quienes se conformaron hace año y medio y han realizado un intenso trabajo para elaborar la iniciativa de Ley. Las integrantes son: Rosario Ortiz, Cecilia Talamante, Inés González, Patricia Vélez, Mercedes Zúñiga y Gloria Tello S.

y mujeres, jóvenes y adultos, nacionales y emigrantes, indios y mestizos, heterosexuales y homosexuales— es necesario que la normatividad laboral amplíe su concepción sobre el sujeto trabajador, incluyendo la diversidad y heterogeneidad de la estructura productiva, de los géneros y de otras condicionantes, desterrando la figura única de trabajador.

Para el reconocimiento de los derechos laborales de todos los sujetos que intervienen en el mundo del trabajo es necesario incorporar en la legislación la expresión “la persona que trabaja”, de acuerdo a los convenios internacionales firmados por México en materia de no discriminación.

- *El principio de la no discriminación de las mujeres y la igualdad de oportunidades y de trato*

En la normatividad laboral se debe incorporar de manera expresa la prohibición de la discriminación de género, así como establecer acciones que se dirijan a la igualdad sustancial o real, para que la garantía constitucional de igualdad de derechos esté asegurada y eliminar así la discriminación y segregación laboral de las mujeres.

El término de discriminación se entiende como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en la raza, color, sexo, religión, opinión política, edad, condición física, preferencia sexual, extracción nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación. Se aplica a toda persona y a toda forma de empleo u ocupación, abarca el acceso a los medios de formación profesional, la admisión al empleo y a las diversas ocupaciones, así como a las condiciones de trabajo.

El principio de no discriminación para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, parte de la premisa de que hombres y mujeres no gozan de una situación igualitaria en la sociedad y se refleja de manera directa en el ámbito del trabajo. El concepto de “trabajos de igual valor” debe incorporarse a la legislación laboral, para

hacer posible la evaluación de las actividades laborales a partir de las tareas contenidas en ellas y no en el sexo de las personas que las realizan. Es indispensable incorporar en la normatividad laboral las medidas de “acción positiva”, que constituyen un conjunto de políticas y acciones de carácter temporal que tiene como finalidad la consecución de la igualdad de hecho entre hombres y mujeres.

- *Un mundo laboral libre de violencia*

La violencia laboral contra las mujeres es una forma de discriminación de género y viola los principios de igualdad de derechos y de respeto a la dignidad humana.

No sólo se expresa como violencia psicológica, abuso y hostigamiento sexual, sino que la discriminación y segregación laboral de las trabajadoras es la base sobre la que se construye la violencia de género en el mundo del trabajo. Por tanto, un ambiente laboral libre de violencia es un derecho fundamental de las trabajadoras.

- *La reproducción humana, un asunto de interés social y responsabilidad colectiva*

La base de la discriminación de género en el ámbito laboral es la división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres la responsabilidad central en la reproducción humana y social.

Socialmente las mujeres sólo son reconocidas en su papel de madres y no como personas con derechos, entre ellos uno fundamental: el derecho al trabajo. El ejercicio a la maternidad se concibe como una función, asignada y asumida sólo por las mujeres. Para que las mujeres puedan acceder a todos los derechos, en igualdad de oportunidades que los hombres, la reproducción debe asumirse como una responsabilidad del conjunto de la sociedad. La normatividad laboral debe traducir esa responsabilidad social en un articulado que permita a hombres y a mujeres por igual asumir esa responsabilidad, definiendo claramente los compromisos y obligaciones del Estado y los patrones en pos de ese objetivo.

- *El derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente sobre su cuerpo*

El reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos humanos de las mujeres es el resultado de una larga lucha del movimiento de mujeres cuyo propósito fue hacer más justa y democrática la vida social y extender la idea de igualdad y libertad de la esfera pública a la esfera privada.

Para el mundo del trabajo, especialmente en las maquiladoras, el énfasis está en el derecho a la libre decisión de las mujeres y a la necesidad de eliminar toda forma de coacción en relación con su derecho a decidir libre y responsablemente sobre su cuerpo, sin ser víctima de discriminación por ello, es decir, su derecho a tomar decisiones informadas, responsables y libres en materia de reproducción como garantías inalienables, así como su derecho a la salud y a la integridad física y psíquica.<sup>42</sup>

## 5. La discriminación y violencia laboral en el trabajo de la maquila

Prácticas reiteradas en las maquiladoras de la frontera norte constituyen, por un lado, la exigencia del certificado de no embarazo como condición para obtener un trabajo y, por el otro, el hostigamiento sexual al estar trabajando dentro de las plantas. A estas situaciones están expuestas las trabajadoras en su mayoría, sin embargo, algunos hombres no están exentos de este tipo de prácticas. Escasos estudios se han realizado sobre esta realidad tan lacerante; uno de ellos es el que en 1995 realizó el Proyecto de Derechos de la Mujer, de *Human Rights Watchy* que abarcó a las principales ciudades de la frontera norte de México.

Dicho proyecto envió una misión a México para investigar la discriminación contra las traba-

jadoras embarazadas o contra las mujeres con posibilidad de quedar embarazadas dentro del sector de la maquila, con las siguientes observaciones: “En maquiladoras a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México, desde Tijuana hasta Matamoros, descubrimos con pocas excepciones, que durante el proceso de contratación los empleadores exigen a las candidatas femeninas que se sometan a exámenes de embarazo, con frecuencia a partir de muestras de orina”. Estos exámenes los realizan doctores o enfermeras empleados por las maquiladoras, o clínicas privadas contratadas por las compañías. El equipo directivo de las maquiladoras intenta también determinar si una mujer está embarazada o no, a través de preguntas indiscretas sobre la periodicidad menstrual de la mujer, su actividad sexual o el tipo de anticonceptivo que utilizan. A veces si una mujer contratada queda embarazada poco después de empezar su contrato, los encargados de la maquiladora tratan de reasignarla a trabajos con mayor dificultad física o le exigen horas extraordinarias de trabajo con la intención de forzarla a renunciar a su puesto de trabajo.<sup>43</sup>

El gobierno mexicano no cumple con su obligación en materia de derechos humanos al no enfrentar y remediar estas prácticas y proteger a las personas bajo su jurisdicción de los abusos en sus derechos humanos y garantizar que tengan la capacidad de disfrutar y ejercer ampliamente sus derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las normativas de la Organización Internacional del Trabajo y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Este

.....

<sup>42</sup> Sonia Montaña, “Derechos reproductivos de la mujer”, en *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, San José, 1996.

<sup>43</sup> “México sin garantías. Discriminación sexual en el sector de maquiladoras de México”, en *Human Rights Watch Women’s Project*, Nueva York, octubre de 1996.

tipo de trato discriminatorio también viola leyes mexicanas que prohíben la discriminación y garantizan la salud reproductiva de las mujeres.

Estas problemáticas han articulado también los esfuerzos de grupos, instituciones y personas en varias iniciativas, una de ellas es la campaña nacional contra el hostigamiento sexual en el trabajo realizada en el año 2000, donde confluyeron grupos de mujeres sindicalistas, académicas, organismos no gubernamentales de mujeres y dependencias del gobierno del Distrito Federal atendiendo esta problemática. La Red de Mujeres Sindicalistas, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Sindicato de la Alianza de Tranviarios de México, el grupo Mujeres Trabajadoras Unidas, Servicio, Desarrollo y Paz, el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), la Agrupación Política Diversa, la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, la Subdirección de Mujeres y Menores en el Trabajo del gobierno del Distrito Federal y el Instituto de la Mujer del Distrito Federal fueron parte de este esfuerzo.<sup>44</sup>

Se realizaron diversas actividades tendentes a sensibilizar a los diversos actores sociales, tales como empresarios, sindicatos, trabajadoras/es, funcionarias/os, y a la opinión pública en general. Se difundió el tema en los medios de comunicación, presentando el hostigamiento sexual en el trabajo como un acto discriminatorio hacia las trabajadoras y un problema social y laboral, violatorio de sus derechos humanos.

En Ciudad Acuña, Coahuila, se realizó un taller sobre Discriminación Laboral en el Trabajo, con 30 participantes de diversas maquiladoras y una conferencia de prensa para difundir los objetivos de la campaña, lo que permitió sensibilizar a quienes participaron en el taller y dar seguimiento a varios casos a través de las encuestas que se realizaron.

El trabajo llevado a cabo por SEDEPAC, en el proyecto de Coahuila, contiene como actividades prioritarias dentro de su programa, la capacitación y

sensibilización contra la discriminación y violencia laboral que viven las trabajadoras; en tal sentido, se organizó una campaña contra el hostigamiento sexual en FALCOMEX, maquiladora ubicada en Ciudad Acuña, buscando respuesta para el caso de María Luisa Martínez, de 21 años de edad, trabajadora de FALCOMEX. Esta empresa exportadora de la rama automotriz produce coberturas interiores de vehículos y bisagras, tiene su matriz en Estados Unidos y es filial de Takata Industrias.

María Luisa fue despedida de esta empresa, el 14 de enero de 2000, por haber denunciado que fue víctima de hostigamiento sexual en el trabajo por parte de su supervisor y jefe inmediato Homero Saldaña y también de Manuel Moreno, gerente de producción de la misma planta.

El gerente repetidamente le hacía proposiciones estando en la línea, enfrente de la máquina que ella operaba. En horarios de trabajo la invitaba a salir de manera insistente para tener relaciones sexuales. Ante la negativa, la amenazó diciéndole que no iba a subir de puesto en esa empresa y que si ella accedía a salir con él iba a tener los privilegios que quisiera.<sup>45</sup>

En noviembre de 1999 fue el segundo momento de hostigamiento que vivió María Luisa, por parte de Homero Saldaña, su supervisor y jefe inmediato, quien le decía palabras que la hacían sentir mal, refiriéndose a su cuerpo y con claras insinuaciones sexuales que le resultaban agresivas y la lastimaban en su persona y en su dignidad.

En febrero de 2000 María Luisa presentó ante la agencia del Ministerio Público de Ciudad Acuña una denuncia contra sus jefes por hostigamiento sexual en el trabajo. Fueron citados, pero ellos negaron los hechos y dijeron que María Luisa estaba mintiendo y que lo estaba haciendo por venganza porque había sido suspendida en su trabajo.

Se le dio seguimiento jurídico al caso y ante la negativa del Ministerio Público por abordarlo se presentó una demanda por despido injustificado en las oficinas de Conciliación y Arbitraje en Piedras

<sup>44</sup> *Si te molesta... ¡Es hostigamiento sexual!*; Grupo de Trabajo Contra el Hostigamiento Sexual en el Ámbito Laboral, México, 2000.

<sup>45</sup> Testimonio recogido de una trabajadora de FALCOMEX en Ciudad Acuña, Coahuila.

Negras; hasta la fecha no se ha dado a conocer ninguna respuesta. Se pide la reinstalación de María Luisa al trabajo y el alto al hostigamiento sexual contra las trabajadoras de FALCOMEX.

Las autoridades del Ministerio Público dijeron que no podían hacer nada porque “no había habido tocamiento, que sólo eran palabras, que tenía que haber algo más para que intervinieran, porque la ley de la frontera no estaba como para ayudar así nomás”.

Esto quiere decir que el hostigamiento sexual no está tipificado en las leyes, por lo tanto, éste no existe como delito. Al respecto, comenta María Luisa:

Al final, la causa de mi salida fue que yo denuncié el hostigamiento sexual del que fui víctima. Ellos argumentaban que yo no acepté las reglas de la empresa y que por eso me suspendieron, porque yo de allí en adelante no me empecé a dejar y les decía a mis compañeras que no se dejaran de todo lo que nos decían. Ellos se dieron cuenta entonces, y empezaron a argumentar que yo no hacía caso a los reglamentos de la empresa y por eso me despidieron.

Lo más preocupante es que muchas compañeras de trabajo de María Luisa también han vivido esta experiencia, y aunque ellas dicen que no les gusta, tampoco hacen nada en contra de esto. El caso de María Luisa es uno de miles, se trata de una trabajadora de base con más de cinco años de antigüedad, que con mucha valentía y decisión se atrevió a poner un alto al abuso y arbitrariedad de sus superiores.

Esta práctica es reiterada en la mayoría de las plantas maquiladoras en Torreón, Coahuila. En las encuestas que hemos realizado a varias trabajadoras, una de ellas señala:

Fui hostigada casi a diario por mi jefe, quien entraba a mi área de trabajo y me decía cosas, esto comenzó cuando empecé a saludarle. Me apretaba la mano,

sin ser un saludo normal, sino obsceno. Después empezaron las palabras ofensivas, empezó a perseguirme constantemente. Al principio no le di importancia, pero después fue aumentando el acoso hacia mi cuerpo, empezó a tocarme cuando pasaba cerca de él. Tuve que renunciar porque me fastidiaba, hizo que perdiera mi trabajo que con tanto esfuerzo había conseguido y tuve que renunciar. Desde que comenzó a hostigarme hubo cambios en mi trabajo, ya no hacía la misma producción, en mi persona me sentía con temor a encontrármelo en las horas de descanso; todo empeoró tanto en lo laboral como en lo personal.<sup>46</sup>

En este proceso tan intenso, difícil y enriquecedor, las trabajadoras aprenden a distinguir y a decidir cuándo poner un alto a los comportamientos de los jefes que las hacen sentir mal y las incomodan, tienen claro que si antes no les parecía molesto y humillante en este momento le han puesto un “hasta aquí” a situaciones que no quieren en sus vidas y en su trabajo. En los talleres están aprendiendo a través de su práctica que “hostigamiento” significa cualquier comportamiento que resulte ofensivo, incómodo o humillante y que niegue a una persona la dignidad y el respeto a que tiene derecho. El hostigamiento puede mermar el bienestar físico y psicológico de una persona, además de dar lugar a ámbitos laborales hostiles y riesgosos, “envenenando” el centro de trabajo. El hostigamiento puede manifestarse como maltrato verbal o físico, bromas, amenazas o comentarios peyorativos respecto a los siguientes atributos de una persona: raza, etnia, religión, edad, sexo, preferencia sexual, situación civil, opinión política, origen social y otros. Si bien el hostigamiento sexual es sólo un tipo de hostigamiento, éste es el que más afecta a las mujeres y para muchas trabajadoras es considerado inevitable. Los hombres también pueden padecerlo, y por supuesto, deben ganar el mismo derecho que las mujeres a la protección de su dignidad.<sup>47</sup>

. . . . .

<sup>46</sup> Entrevista a una trabajadora de Torreón.

<sup>47</sup> Jennifer Cooper, *Hostigamiento sexual y discriminación. Una guía para la investigación y resolución de casos en el ámbito laboral*, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, México, 2001.

El hostigamiento sexual puede ser una expresión de poder o de autoridad sobre otras personas manifestado en forma sexual. La mayoría de las víctimas de hostigamiento sexual son mujeres, debido a que hay más hombres en posición de poder. El hostigamiento sexual en el trabajo es una violación a los derechos humanos y sexuales de las trabajadoras. También es un problema social-laboral que cada día amenaza el bienestar físico y psicológico de miles de trabajadoras, sin excluir a los hombres. Es un asunto familiar que afecta la vida de muchas de nuestras compañeras de trabajo, cuyas hermanas, madres, esposas, hijas y amigas también son víctimas.

El hostigamiento sexual varía entre acciones sutiles y otras estridentes. Todas las mujeres pueden ser víctimas, cualquiera que sea su edad, grupo étnico y ocupación. La mayoría de los casos de hostigamiento sexual no se denuncian, sino que se mantienen en secreto.

Las leyes no impiden el hostigamiento sexual, de manera que para la reparación de este daño es necesario buscar otros canales. La denuncia sólo se puede hacer después del hecho y con frecuencia resulta traumático emocionalmente, debido a la tendencia de culpar a la víctima. Una cosa está clara: es necesario perfeccionar las leyes, procedimientos y sanciones sobre el hostigamiento sexual para proteger a las trabajadoras en el lugar de trabajo.<sup>48</sup>

El hostigamiento sexual en el ámbito laboral viola el artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo, fracción VI, que establece que es obligación de los patronos “guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra o de obra”.

En el ámbito legal, desde principios de la década de los noventa el hostigamiento sexual en lo laboral se encuentra tipificado en el Código Penal del Distrito Federal y éste tuvo modificaciones a finales de 1999.

Para la atención de denuncias por hostigamiento sexual se cuenta con las Agencias del Ministerio

Público Especializadas en Delitos Sexuales, organizaciones no gubernamentales que brindan asesoría, y en 1999 se estableció el Programa Permanente de Atención a Mujeres y a Menores Trabajadores de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, si para el Distrito Federal como capital del país son pocas las instancias para la atención de estos casos, en los estados la situación es mucho más alarmante, pues la mayoría no cuenta con leyes que los sancionen o programas para su prevención.<sup>49</sup> Este es el caso del estado de Coahuila, donde el hostigamiento sexual en el trabajo no está tipificado como delito, por lo que los esfuerzos tendrán que encaminarse a lograr su incorporación como tal en la ley y también a realizar un esfuerzo de sensibilización y prevención al interior de las plantas maquiladoras con trabajadoras y trabajadores, con los sindicatos, en los organismos de procuración de justicia, con los Ministerios Públicos y con los funcionarios de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

#### IV. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN

##### DE LAS TRABAJADORAS DE LA MAQUILA

En México se ha dado un vínculo histórico entre el movimiento obrero y el sistema político, resultado del sexenio cardenista, cuyo objetivo fue crear poderes equilibrados y controlables depositando en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) la representación de la clase obrera mexicana. Después de más de cuatro décadas de representación hegemónica, esta Central muestra visos de fragmentación y debilidad.

Sobresale en los últimos años la aparición de nuevas tendencias en el movimiento obrero: la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (FESEBES), la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CIPM), el fortalecimiento de la presencia pública de organizaciones no oficiales más antiguas como

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> “Campaña nacional en contra del hostigamiento sexual en el trabajo, logros, obstáculos y retos”, en *Si te molesta... ¡Es hostigamiento sexual!*, op. cit.



el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y los sindicatos independientes en ramas como la automotriz, son algunas de ellas.<sup>50</sup>

Por otro lado, el debilitamiento de la CTM también es resultado de la aceptación y la aplicación de políticas laborales con restricciones salariales sistemáticas por debajo de los incrementos del costo de la vida y por la represión a la acción sindical —especialmente a las huelgas. Asimismo, el fortalecimiento de las decisiones de las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje (JFCA) ejercidas para bloquear las presiones sindicales en las negociaciones colectivas, como en el caso de las huelgas de Volkswagen en 1992 y de Ford-Cuautitlán en 1992-1994.<sup>51</sup>

Para el caso de las maquiladoras, la existencia de sindicatos ha sido una constante desde su instalación hasta la actualidad. La tasa de sindicalización de 1979 a 1990 ha fluctuado de 57.6% al 52.3%; casi la totalidad de estos sindicatos están afiliados a las grandes centrales nacionales, especialmente la CTM y la CROC. Una de las excepciones la constituye el sindicalismo autónomo de algunas maquiladoras de Piedras Negras, cuyos sindicatos no están afiliados a ninguna central obrera ni son creación de la empresa. La especialista Cirila Quintero señala que las localidades con industrias maquiladoras estables, que se han caracterizado por una historia laboral permeada por la participación sindical en distintos espacios geográficos, se convierten en ámbitos favorables a la persistencia del sindicalismo como mediador laboral. En tanto las localidades maquiladoras inestables económica e industrialmente, y/o permeadas por patrones laborales antisindicales, conducen a relaciones laborales sin sindicato o con organizaciones sindicales no cuestionadoras.<sup>52</sup>

Según algunos testimonios, el origen de los sindicatos maquiladores emergió de asesorías que un grupo de electricistas de la Sección 10 del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República

<sup>50</sup> Francisco Zapata, "El sindicalismo y la política laboral en México: 1995-1998", en *Región y Sociedad*, Revista de El Colegio de Sonora, núm. 19, Hermosillo, enero-junio, 2000.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>52</sup> Cirila Quintero, "Variantes sindicales en la frontera norte, los casos de Coahuila y Chihuahua", en *Revista Frontera Norte. Estudios ambientales, culturales, de población, de administración pública, económicos, sociales*, volumen 11, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1999.

Mexicana (STERM) ofreció a los primeros trabajadores de la maquila. Los sindicatos que surgieron de esta experiencia fueron sindicatos a nivel empresas y sin filiación corporativa que se denominaron autónomos, pero fueron atacados por los cetemistas en alianza con los empresarios y las autoridades laborales locales; esto los debilitó.

## 1. El perfil de las trabajadoras de la maquila

Las operadoras de la industria maquiladora de exportación constituyen uno de los grupos obreros más significativos que ha cobrado relevancia durante el reciente proceso de crisis y reestructuración de la sociedad mexicana. Este grupo social reúne características peculiares que lo distinguen de los núcleos industriales tradicionales. Entre los obreros típicos de antes de la crisis y las trabajadoras/es actuales de las maquiladoras se presentan notorias diferencias. Para la mayoría de las operadoras de una planta ensambladora de componentes electrónicos que supervisan máquinas de inserción automática y trabajan con sistemas de calidad total, éste constituye su primer trabajo y carecen de organización sindical, lo cual contrasta con los viejos mineros, ferrocarrileros, electricistas y petroleros que fueron la columna vertebral de los sindicatos nacionales de industria y alcanzaron remuneraciones relativamente altas y defendieron contra viento y marea voluminosos contratos colectivos.

Actualmente, las y los trabajadores han experimentado intensos procesos de modernización productiva, social y cultural; la mayor parte de los beneficios heredados de la Revolución Mexicana sólo los conocieron a través de sus padres, pues ya no vivieron el reparto agrario ni la época de bonanza del Estado benefactor, no disfrutaron de contratos colectivos generosos ni mucho menos de sindicatos protectores. Son hijas/os de la época

de inflación, de las políticas de austeridad, recomposición económica y apertura al exterior.<sup>53</sup>

En el estado de Coahuila la tradición de lucha que ha caracterizado a los trabajadores a lo largo de su historia —ferrocarrileros, mineros, acereros, campesinos y electricistas— ha forjado una experiencia sindical y reivindicativa de muchos años. ¿Quién no recuerda, por mencionar sólo algunos casos, las gestas agrarias de la comarca lagunera durante el cardenismo, el heroísmo de la caravana del hambre de los mineros de Nueva Rosita, Cloete y Palau en 1951, o la riqueza del proyecto sindical de los trabajadores siderúrgicos de Monclova en los años setenta? Las obreras y obreros de las maquiladoras, a pesar de que en muchos casos no tuvieron experiencias laborales y sindicales previas, se formaron en comunidades y familias en las que el sindicato, el grupo campesino, la organización popular y la comunidad eclesial de base eran parte de la vida cotidiana; son herederas de una tradición que puede reconstruirse.<sup>54</sup>

Las decenas de miles de trabajadoras en el trabajo maquilador han tenido un cambio significativo en el papel que desempeñan dentro de la estructura familiar y en el cuidado de los hijos, adquiere cada vez mayor importancia su contribución al ingreso familiar y al mismo tiempo se reduce el tiempo que dedican a las actividades domésticas y al cuidado de los hijos. En testimonios recogidos en un taller una participante expresaba:

Nos sentimos bien con nuestro trabajo, sabemos que podemos lograr más en él; somos activas, aunque combinar el trabajo laboral con el hogar es difícil. A veces nos sentimos incomprendidas, tenemos problemas con los hijos, con el gasto, no tenemos derechos como mujeres, algunas hemos

.....

tenido que divorciarnos porque la relación se vuelve difícil y nos impiden seguir adelante, por lo que tenemos que terminar. Lo más difícil es que la familia acepte que podemos desarrollarnos y que nos proporcionen libertad y confianza.<sup>55</sup>

Su incorporación al trabajo asalariado se ha dado en el marco de la necesidad para sostener a la familia; aún así, éstas le tienen apego a su trabajo, lo viven con responsabilidad y también como carga inevitable, con satisfacción e insatisfacción. Esto implica tiempos y desgastes físicos y psíquicos, adicionales a sus tiempos y desgastes de la jornada de trabajo doméstico y cuidado de los hijos y a la jornada de trabajo remunerado.

Desde adentro y desde afuera producen y contribuyen al desarrollo de este modelo de producción que las enajena; han mantenido y mejorado ritmos de producción y productos que no les son reconocidos, que desconocen cuál es su destino final, a quién están dirigidos, quién los usa y cuál es el costo final. En encuestas que hemos realizado una gran cantidad de trabajadoras expresan que obtienen premios por desempeño, asistencia, puntualidad y despena, lo que muestra su dedicación y responsabilidad, a costa de un esfuerzo extra y dedicación que nunca se menciona. Tampoco se reconoce que las trabajadoras y trabajadores mexicanos han obtenido premios a la calidad por sus capacidades y dedicación. Esto no les es reconocido y tampoco correspondido por las propias empresas.<sup>56</sup>

Tampoco existe cuenta de los aportes y aprendizajes que han desempeñado, de su capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos que se traducen en cambios en la producción con la exigencia y las presiones a que las exponen los mandos de las maquiladoras, cuya preocupación central es la producción

<sup>53</sup> Luis Reygadas señala estas características para referirse a las trabajadoras de la maquila en Chihuahua y Ciudad Juárez. Para el caso de Coahuila, carecemos de estudios que nos permitan conocer a fondo sus condiciones, por ello retomamos algunos elementos que nos parecen comunes para las trabajadoras de Coahuila. Cfr. Reygadas, *Un rostro moderno de la pobreza. Problemática social de las trabajadoras de las maquiladoras de Chihuahua*, Gobierno del Estado de Chihuahua, Chihuahua, 1992.

<sup>54</sup> Luis Reygadas, *Maquiladoras en Coahuila*, Servicio, Desarrollo y Paz, A.C., SEDEPAC, México, 1999.

<sup>55</sup> Memoria del Curso-Taller "Salud en el Trabajo en la Maquila", coordinado por Servicio, Desarrollo y Paz, A.C., y la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1994.

<sup>56</sup> Entrevistas realizadas a trabajadoras de la maquila por Eva Padilla, promotora de SEDEPAC en Torreón, 2002.

mas no los recursos humanos productores de la riqueza, como lo expresa una trabajadora anónima:

En Arneses de Ciudad Acuña hicieron un cambio debido a que antes estábamos trabajando en banda e hicieron un cambio a módulos. Es un grupo no más de 11 personas, antes era una línea, con una banda de 13 personas. Cuando faltaba una persona siempre estaba otra para que ocupara el puesto de la persona que faltaba. Ahora, en este cambio a módulos, estamos alrededor de 11, el empacador y los demás, nosotros tenemos que coser; hay estilos de pantuflas que llevan más de 11 personas, entonces nosotros nos tenemos que dividir el trabajo, hacer dos trabajos, trabajar en dos máquinas, por supuesto que el salario no aumenta.<sup>57</sup>

Las trabajadoras identifican que en la producción de pantalón y otros productos de mezclilla para compañías como Levis, Gap, Old Navy, Lauren, Tommy Hilfiger, Donna Karen, Liz Claiborne, Polo, Jeanswear y Lerner's el uso de químicos las dañan y los materiales que utilizan les provocan manchas en las manos: "Se nos queman partes del cuerpo, nos da tos con un polvo que utilizamos y hasta cáncer pulmonar". Todo esto sin que se tomen medidas de protección y prevención para ellas. Luego, la producción se desplaza a distancias lejanas como Estados Unidos y otras partes del mundo, como ellas mismas lo mencionan en las entrevistas, sin que las empresas se hagan responsables de cómo quedan las trabajadoras en esta parte del mundo.

Los 580 pesos que reciben de pago a la semana por su trabajo son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de sobrevivencia y las de sus familias, por ello se ven obligadas a aceptar horas extras y sus jornadas se alargan de 8 a.m. a 6 p.m. diaria e indefinidamente.

.....

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Retomo la caracterización y conceptos que la socióloga feminista Alejandra Massolo hace refiriéndose a las mujeres del Movimiento Urbano Popular en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Esto debido a que encuentro semejanzas entre los procesos de crecimiento y organización de las mujeres del MUP y las trabajadoras de la maquila; ambos son movimientos integrados por mujeres de origen popular. Cfr., Alejandra Massolo, *Por amor y coraje: Mujeres en movimientos urbanos de la Ciudad de México*, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México, 1992.

En su calendario de vida registran que los periodos de mayor producción son en noviembre y diciembre de cada año; si la planta adquiere mayor equipo automático, se facilitan las tareas, pero también se genera la desocupación de una parte de las trabajadoras. Éstas expresan que sus condiciones de trabajo en la planta son malas, porque están muy encerradas, muchas de ellas desconocen si los problemas de salud que se presentan entre las trabajadoras pueden estar asociados con las condiciones de trabajo que existen en la planta. Señalan que los salarios no han aumentado, sus necesidades son mayores, el ritmo de producción es más intenso y les exigen mayor producción y muchas de ellas "tienen miedo de unirse con algún grupo organizado porque temen perder el empleo, son pocas las trabajadoras que estamos decididas a lograr un cambio".<sup>58</sup>

En su nueva cotidianidad las trabajadoras recorren nuevos caminos, nuevas rutas y espacios, van de la fábrica a su casa, a la comunidad, a la capacitación; se relacionan con otras personas y adquiere un significado su nuevo papel con los quehaceres cotidianos, ocupando un lugar predominante el trabajo asalariado. Las vidas y las memorias de las trabajadoras de la maquila contienen sedimentos de recuerdos cruzados y ambivalentes que exhiben las relaciones y tensiones en la planta, en la casa, con la familia, con los supervisores; en medio de la exclusión e injusticia social, el agravio y el abuso, la violación y el hostigamiento sexual, la sumisión consentida, la esperanza depositada, la resistencia activada, la satisfacción lograda, el cambio alcanzado, existe una inmensa inversión emocional y vital en el trabajo y la lucha de las mujeres de la maquila, un sentido programático e inmediato.<sup>59</sup>

La gran variedad de sujetos que interactúan en la maquila es otra de las situaciones que hay que reconocer, mujeres casadas o viviendo en unión

libre, cuya contribución al gasto familiar las vuelve un sostén muy importante de la familia; jefas de familia con la responsabilidad total del gasto de la familia; mujeres jóvenes egresadas de secundaria, carrera técnica o bachillerato que trabajan en maquiladora “temporalmente”; mujeres jóvenes de extracción semirural, estudiantes, etcétera. Esta diversidad de sujetos insertos en la maquila nos plantea que no existen sujetos homogéneos; sus realidades, necesidades, visiones y perspectivas son diferentes, lo cual constituye uno de los enormes retos presentes y futuros tanto para la solución de sus demandas como para las alternativas políticas y de organización, tanto para negociar con sectores externos como para dialogar y acordar con organizaciones aliadas y solidarias.

## **2. La participación y la acción de las trabajadoras de la maquila**

En las plantas maquiladoras las trabajadoras se confrontan cotidianamente con supervisores y personal de confianza que las presionan y les exigen ritmos y producción muy alta, más allá de lo que sus posibilidades les permiten. Esta presión genera rechazo y protesta, y constituyen formas embrionarias de resistencia ante las imposiciones de la empresa; son incontables las manifestaciones de rebeldía, paros y acciones espontáneas realizadas por trabajadoras y trabajadores de la maquila. Las represalias no se hacen esperar si las trabajadoras se agrupan o se organizan por su cuenta, tal como sucedió con 50 trabajadoras de Sara Lee en Monclova que participaron en un taller de salud laboral organizado por SEDEPAC en 1999 y que fueron despedidas inmediatamente cuando directivos de la empresa se enteraron que tenían relación con una organización externa; sólo después de que la organización intervino se logró la reinstalación de 30 despedidas.

Las acciones de las empresas para frenar cualquier intento de organización de las trabajadoras se han visto reforzadas con el discurso empresarial y gubernamental en alianza con los medios de comu-

nicación locales, que por años han condenado el “sindicalismo radical” y a las organizaciones “destabilizadoras e incendiarias, profesionales del desorden que quieren romper la armonía imperante en las maquilas y son las responsables de que las maquiladoras se vayan del estado y del país y dejen sin trabajo a miles de personas”. De esta manera se refieren a la práctica de sindicatos y organizaciones como SEDEPAC; descalificando el trabajo que se hace, cierran las opciones y posibilidades de organización de las trabajadoras.

Lo cierto es que no existen en la mayoría de las maquiladoras condiciones mínimas para impulsar la formación de sindicatos o alguna otra expresión de organización, lo que sí existe es una política de los empresarios, quienes a través de sus empleados, directivos, supervisores y personal de confianza realizan una permanente vigilancia para controlar cualquier iniciativa de sindicalización; se les advierte a las y los trabajadores de manera explícita que allí no hay sindicato y que quien aspire a hacerlo tiene un pie en la calle.

Existe también una práctica no documentada y muy evidente de frenar las demandas laborales, por la que éstas se traducen en juicios laborales tortuosos y largos donde la autoridad laboral lejos de apoyar a la trabajadora o al trabajador los desalienta y les ofrece negociaciones desventajosas. Muchas trabajadoras se sienten presionadas por la autoridad y no apoyadas adecuadamente.

Entre 1988 y 1998 hubo intentos de formar sindicatos autónomos en Pista de Pruebas, Amistad, Aparatos Eléctricos de Acuña, General Electric, Maquiladora de Coahuila, Arneses y Accesorios, Viniles de México y Barry, todas ellas empresas establecidas en Ciudad Acuña. La respuesta fue una negativa del Tribunal del Trabajo a registrarlos, no obstante que cubrían los requisitos de ley: más de 20 solicitantes, acta constitutiva, estatutos. A pesar de que la autoridad laboral tiene un plazo de 60 días para registrarlos y a cuyo término, si no hubo respuesta, se entiende que automáticamente procede el registro, éste nunca se otorgó, lo que constituye sin duda una violación del derecho a la

libre organización consagrado en la Constitución Mexicana.<sup>60</sup>

En Arnese y Accesorios, una de las empresas más grandes de Ciudad Acuña, con cerca de 10,000 trabajadores, sí se llegó a organizar un recuento para lograr el registro de un sindicato autónomo: “Estuvo la empresa ofreciendo carne asada para todo aquel que no votara por la sindicalización y hubo un promedio de 160 trabajadores que votaron por el sindicato y fueron despedidos, lo mismo ocurrió en el resto de las empresas. Por lo menos 1,000 trabajadoras/es han sido despedidos en Ciudad Acuña por promover su derecho a sindicalizarse”.<sup>61</sup>

Aún con todas estas limitaciones, las y los trabajadores de la maquila han realizado esfuerzos heroicos y múltiples en el anonimato para construir organización e implementar acciones que les permitan defender sus derechos a pesar de las adversidades. Todos los obstáculos, lejos de desaparecer el entusiasmo e interés por luchar, han llevado a buscar canales y opciones que contrarresten las enormes dificultades para hacer florecer estas experiencias y alternativas.

La primera percepción de la acción de las trabajadoras de la maquila está en el escenario del trabajo —en sus inicios como mujeres jóvenes, sin experiencia de organización, presas fácil de las presiones de supervisores y mandos altos y medios, en un trabajo que no permite la posibilidad de ocuparse de otras opciones. ¿Cómo transitan las trabajadoras a su papel de sujetos sociales? ¿Cómo de su situación con el cúmulo de tareas, se involucran en la otra jornada de participación, de lucha, de reivindicación y de defensa de sus derechos?

Las situaciones materiales de pobreza, las contradicciones y crisis económicas no son suficientes ni mecánicamente determinantes para que las trabajadoras de la maquila, que padecen exclusiones y

. . . . .

que viven abusos, se impulsen hacia el involucramiento en acciones colectivas y organizaciones de la sociedad civil, que definen sus propias reivindicaciones, adversarios, formas de acción y objetivos.

La socióloga feminista Alejandra Massolo considera importante subrayar la naturaleza de opción que tienen la iniciativa e impulso femeninos dirigidos a participar en la construcción de novedades que significan cambios. A partir del recorrido del primer tramo necesario, de relaciones y prácticas como organizadoras, estos actos de opción expresan, en términos individuales y colectivos, uno de los indicadores relevantes de la transformación multifacética y de la dificultosa modernización que experimentan las mujeres de clases populares. Es una motivación orientada por los intereses prácticos de género, como los denomina Kate Young;<sup>62</sup> intereses inmediatos que levantan las mujeres y que se derivan de la posición y las tareas concretas que la mujer desempeña a partir de su ubicación en la división sexual del trabajo.

Las trabajadoras experimentaron novedades en sus propias vidas y en sus relaciones con el trabajo y contribuyeron a crear algunas modificaciones en las lógicas familiares, sociales y políticas vigentes. Los intereses prácticos de género, de donde inicia la motivación de las trabajadoras para el involucramiento, no son necesariamente contradictorios ni un obstáculo para que éstas lleguen a ejercer su papel según el medio ambiente de estímulos, restricciones y alternativas en el que se encuentren.

Esta participación y acción nuevas han introducido una visión de trabajadoras con derechos constitucionales y las ha dotado de herramientas para ejercerlos en lo inmediato y en lo concreto. Seguramente la percepción y concepto de ciudadanía también tiene que diferenciarse y conceptualizarse de otra manera para comprender esas formas

<sup>60</sup> Velia Jaramillo, *Maquiladoras en Coahuila*, op. cit., p. 23.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>62</sup> Kate Young, feminista inglesa que trabajó con mujeres de los barrios en Lima, Perú, define: “Las necesidades prácticas de género se derivan de la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles que le son asignados por la división sexual tradicional del trabajo: cuidado de los niños, mantenimiento de la casa, cuidado de los ancianos y enfermos, atención al marido, etc.”. Kate Young, *Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. Una nueva lectura de género en el desarrollo*, Entre Mujeres y Ediciones Populares Feministas, Lima, 1991.

de apropiación y etapas en las que los nuevos sujetos transitan construyéndose y reconstruyéndose en esa ciudadanía incluyente, modernizadora y profundamente transformada por los nuevos sujetos que se reivindican desde sus realidades y diversidades.

Las trabajadoras ya no son las mismas, a pesar de que conservan sus mismos papeles y posiciones en la jerarquía asimétrica del sistema sexo-género, de tal suerte que mediante su participación y aprendizaje adquirieron un cierto poder como actores sociales, inauguraron y sentaron el precedente de una novedosa legitimidad de la interlocución y actuación de las trabajadoras, no obstante continúan sujetas a las obligaciones domésticas y familiares.

La industria maquiladora nos muestra otro rostro a partir de la visibilidad que adquiere la participación de las trabajadoras que han dignificado con su aporte y su reclamo la exigencia de un trabajo justo y digno. El reclamo también es porque se transforme el modelo económico, porque se dignifique el trabajo y los modos de vida tanto en la frontera como en todo el país; con ello, el reclamo es de justicia, por una vida con justicia y dignidad, sin precariedades y sin abusos.

Sobre las máquinas, herramientas, computadoras y la materia de trabajo queda la marca y ecos de la vida de las trabajadoras, de sus deseos e impotencias, del reclamo y aspiración de los derechos. Las memorias de las trabajadoras, entretejidas con las presiones de las jornadas intensas y desgastantes, nos devuelven hoy una imagen de trabajadoras que se afirman y adquieren su rostro y vida propios.

Estas mujeres reactualizan y dignifican el papel cívico de las mujeres trabajadoras, decididas y firmes, herencia de las mujeres de Nueva Rosita, de la Alianza Femenil Socialista Coahuilense que, en 1950, apoyando a los mineros en huelga de Nueva Rosita, Palau y Cloete, se enfrentaron a las bayonetas de los soldados en la defensa de la autonomía sindical y su fuente de trabajo.<sup>63</sup> En la memoria de estas nuevas protagonistas nos reiteran su derecho al trabajo y a tener derechos en el trabajo, deman-

dan su derecho a la asociación, a la organización y a la libertad de expresión, a poder ejercerlos y a vivir sin discriminación y en plenitud.

### 3. Las experiencias organizativas en el territorio de las maquiladoras

La participación de las trabajadoras de la maquila en el sindicato es muy escasa, salvo pocas experiencias, muchas de ellas ni siquiera conocen al sindicato o a sus “representantes”; desconocen el contenido de los contratos colectivos y no saben la fecha en que éstos se revisan, lo único que saben es que semanalmente les descuentan la cuota sindical. Así, los sindicatos dan por hecho que cuentan con el apoyo o afiliación incondicional de las trabajadoras de la maquila, sin que exista un nivel de conciencia por parte de ellas, lo que existe es una adhesión forzosa o ignorante que las convierte en clientela cautiva. Existe, por otro lado, una actitud de desconfianza hacia la política sindical y un general desinterés y apatía por los asuntos políticos. Cabe señalar que la presencia de una rica tradición de organización espontánea y “por debajo”, ha sido ocultada para poder sobrevivir, que falta recuperar y sistematizar la suma de experiencias acumuladas y, sobre todo, fortalecer las estrategias y opciones de organización para contrarrestar la respuesta brutal de represión que ejercen el sindicalismo oficial, las empresas y las autoridades conjuntamente.

La mayoría de las trabajadoras de la maquila se involucran en la organización para luchar por sus derechos a partir de los problemas cotidianos, por los abusos, las violaciones y problemas laborales. En las maquiladoras instaladas desde Baja California Sur hasta Tamaulipas, a final de cada año se genera un clima de descontento y reclamo por parte de las trabajadoras y trabajadores por el reparto de utilidades, las vacaciones y otras prestaciones que por ley les corresponden, muchas veces el conflicto rebasa los límites de la exigencia concreta y pone en la agenda la lucha por un sindicalismo

independiente y por el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo. Esto pone en cuestión a los sindicatos que actualmente detentan la titularidad de los contratos colectivos de trabajo que forman parte del sindicalismo oficial, conocidos como “sindicatos charros”, en manos de la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de “sindicatos blancos” que son formados por los propios patrones.<sup>64</sup>

En Baja California Sur, en el periodo de 1987 a 1998, los trabajadores y trabajadoras de la maquila tuvieron que soportar la presión de patrones y “dirigentes charros” y “sindicatos blancos”, y sufrir en carne propia los maltratos, la inseguridad en el trabajo, los despidos, las amenazas, los bajos salarios, las extenuantes jornadas laborales, las enfermedades profesionales, etc. Aquí no sólo enfrentaban tal presión patronal y sindical, sino que las propias autoridades laborales se encargaban de denunciar a los trabajadores que intentaban organizarse o defender sus derechos; pasaban toda la información a los dirigentes de los sindicatos “charros” o “blancos”, o al mismo patrón. Aun así, de manera subterránea, las trabajadoras con más experiencia sindical lograron ir tejiendo una red entre pequeños grupos de trabajadoras y mantuvieron con vida, en el anonimato, lo que fue la Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Maquila, fundada en 1993; ésta se formó a raíz de una protesta que se dio en las maquiladoras antecesoras de Pung Kook, de capital coreano.<sup>65</sup>

En 1999 pierde las elecciones locales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se instaura un gobierno de coalición entre los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT). La unión promueve entonces el registro de un sindicato independiente, el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Industria Maquiladora del Estado de Baja California Sur (SINTTIM), y lo obtiene ese mismo año. Esto se logró porque las autorida-

des laborales, por primera vez, no hicieron denuncias de la identidad de los agremiados y las dirigentas sindicales. Sin embargo, todo el comité ejecutivo sindical fue despedido injustificadamente, con el objetivo de desmembrar al nuevo sindicalismo que estaba surgiendo.

En este momento la mayoría de las mujeres representantes sindicales no han podido conseguir trabajo en las maquiladoras y han tenido que buscar empleo en otras fuentes de trabajo, otras más están desempleadas. La secretaria general y otra integrante del comité ejecutivo han presentado una demanda ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en contra de la empresa Pung Kook de México por despido injustificado; hasta la fecha, aun cuando se tiene la resolución judicial para la reinstalación de la secretaria general, la empresa se niega a hacerlo. Con estos hechos constatamos una vez más la represión y violación al derecho a la libre sindicalización y a constituir su propia organización sindical.

En el estado de Tamaulipas han surgido, en los últimos diez años, una gama de organizaciones y grupos que trabajan por la defensa de los derechos laborales y proporcionan asesoría a trabajadores y trabajadoras de la maquila: en Nuevo Laredo está el Centro de Trabajadores y Comunidades (CETRAC), que surge en 1994 y asesora a trabajadoras/es, gestiona servicios en la comunidad y tiene un fuerte arraigo comunitario; el Comité Fronterizo de Obreros (CFO); Derechos Obreros y Democracia Sindical (DODS), que proporciona asesoría laboral y seguimiento de casos; FUTURO, de Valle Hermoso, que apoya y capacita a trabajadores en derechos laborales; el Comité de Auto Trim y Custom Trim en Matamoros, que se constituyó a partir de que en la capacitación en salud ocupacional detectaron serios problemas de salud entre los trabajadores y prepararon un recurso de queja para ser presentado en la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos (NAO) por la violación

<sup>64</sup> Tito Pineda, *La interminable lucha de las trabajadoras de la maquila en Baja California Sur*, México, 1998-2001.

<sup>65</sup> *Ibid.*

al derecho a la salud. El Comité de Trabajadores de Duro, que lucha por los derechos de los trabajadores y se articula con trabajadores de otras maquilas, dio una lucha muy intensa por lograr el registro de su sindicato en el año 2000; las autoridades lo negaron y los trabajadores vivieron una brutal represión por parte de las autoridades y de la empresa.

En el estado de Coahuila, en la maquiladora Carrizo Manufacturing, del municipio de Piedras Negras, se constituyó el Sindicato Autónomo de Carrizo Manufacturing, que funcionó durante 24 años hasta 1998. El abogado Roberto Jiménez, comenta: “Un día a la empresa le parece que ya no debe continuar, llama a la CTM para que intervenga y el gobierno da su apoyo a la empresa y a la CTM para que desaparezca el sindicato autónomo; el proceso terminó el seis de marzo de 1998 cuando desconocen, después de un recuento amañado y con mucha presión hacia la base trabajadora, a la secretaria general. Unos 100 trabajadores/as de Carrizo que apoyaron la permanencia del sindicato autónomo fueron despedidos y marcados en las listas negras que les han impedido encontrar empleo en la ciudad”.<sup>66</sup> Con el desmantelamiento de la planta laboral se desploma la producción, hay un incumplimiento de contratos, surgen problemas económicos, la empresa se declara en quiebra y suspende operaciones; la vida del sindicato concluye en lo que se resuelve la situación de la empresa y los trabajadores que dieron la lucha por mantener el sindicato no consiguen trabajo porque están boletinados por la CTM, según lo expresa Juanita Soto, ex secretaria general del sindicato.

También en el municipio de Piedras Negras, Coahuila, se formó, hace 28 años, el único sindicato autónomo que existe hoy en Coahuila, el sindicato de Dickies, una empresa textil con 140 trabajadoras/es. Esta empresa ofrece, según lo expresa su asesor jurídico, Roberto Jiménez, los mejores salarios y prestaciones entre las maquiladoras de Piedras Negras; María Elena Contreras, secretaria general

del sindicato autónomo de Dickies, expone: “Aquí el 99% de los sindicatos los asesora la CTM, pero en Dickies no queremos ser de la CTM”.

Un elemento importante que rescatamos de estos movimientos organizados es la búsqueda de una identidad colectiva autónoma que los separe y proteja, que los diferencie de las prácticas de manipulación, de la subordinación clientelista de partidos políticos dominantes, del tutelaje paternalista y autoritario de la “representación sindical oficial” y de la conducción política de partidos y agrupaciones políticas.

Los sindicatos de izquierda y organizaciones laborales han visto con prejuicio y recelo a las y los trabajadores de la maquila, en un primer momento, porque “no son la clase obrera revolucionaria”, salvo honrosas excepciones que se han involucrado en la organización, asesoría y apoyo de las trabajadoras maquiladoras. Han transcurrido más de treinta años de existencia de las maquilas en México y en todos esos años los esfuerzos de organización y lucha han sido incontables; los resultados han sido desgastantes, difíciles y los costos políticos muy altos. Creemos que es muy importante el saldo organizativo que se ha desarrollado hasta ahora, encontramos múltiples experiencias de organizaciones y grupos sociales, de comunidades religiosas, con inspiración de izquierda, organizaciones sindicales, feministas, etcétera.

En esta nueva geografía de las organizaciones de la frontera podemos sintetizar los siguientes aprendizajes:

- La urgencia por resolver una demanda concreta es el camino para hacer justicia, así las y los trabajadores se van involucrando y conociendo sus derechos. De esta manera, los derechos son un vehículo de apropiación y crecimiento de la ciudadanía que empodera a los sujetos sobre sus derechos, sus capacidades y potencialidades para ser reconocidos y ejercidos.



- El trabajo es un derecho humano y no un favor, por lo que tiene que ser reclamado, reconocido y conquistado.
- La organización y la movilización son el instrumento que trastoca las reglas del juego y les permite ganar espacios y avanzar en su objetivo.
- La práctica de la reivindicación, los comportamientos activos de lucha y presión ante la empresa, el sindicato y las autoridades laborales fortalecen la capacidad y ejercicio de impugnación, de representación y de toma de decisiones, asumiéndose como sujetos con derechos y no como depositarios de concesiones benevolentes.
- Hasta ahora la respuesta de autoridades laborales, empresa y sindicatos “charros”, ante las opciones organizativas de trabajadoras y trabajadores de la maquila, ha sido brutal y aniquiladora; el reto es acumular fuerzas que les permitan ser opciones reales con resultados favorables tanto en lo social como en lo político.

#### 4. Las relaciones sociales que se tejen en la frontera maquiladora

En la frontera norte se ha dado un encuentro y un diálogo entre las trabajadoras y trabajadores de la maquila con personas, organizaciones y agrupaciones mexicanas y del otro lado de la frontera, preocupadas por las condiciones de vida de las trabajadoras. En estos procesos se han generado diversas experiencias de apoyo, colaboración y enriquecimiento mutuo; otras, no exentas de tensiones y diferencias, han enriquecido y fortalecido la constitución de esfuerzos, iniciativas y redes de carácter binacional y trinacional.

En la memoria de las trabajadoras quedan registrados estos aprendizajes: experiencias de buena voluntad y solidaridad expresadas en el apoyo para el conocimiento de sus derechos a través de la capacitación en la Ley Federal del Trabajo, la capacitación en salud y legislación laboral; la instalación de centros de apoyo y proyectos de atención y asesoría; “las

.....

acciones urgentes” para difundir las problemáticas, ejercer presión ante las plantas matrices y cabildear cuando es necesario; la formación de redes de acción y el fortalecimiento de sus propias iniciativas. Todo ello llevó a la apropiación de nuevos conocimientos, a fortalecerse como nuevos actores; trabajadoras y trabajadores ganaron confianza en sus propias capacidades, en sus derechos y la defensa de éstos, y crecieron en torno a su proyecto y las perspectivas de mediano plazo y sus posibilidades futuras.

En esta etapa la interacción con grupos y movimientos solidarios, sindicatos, grupos de iglesias, organismos civiles, partidos políticos, redes internacionales, sectores progresistas solidarios y con sensibilidad e interés de participar en contra de las injusticias constituyó ese encuentro entre trabajadoras y organizadoras con otros actores; mujeres y hombres se involucraron en un tejido de nuevas sociabilidades, anudando emociones y propósitos compartidos, solidaridades e identidades comunes. Esto ha sido un proyecto construido conjuntamente, no exento de tensiones y conflictos, controversias y divergencias.

Actores diversos se pudieron conocer, apoyar, comunicar, confrontar, disociar a través de y dentro de ámbitos sociales propios, cotidianamente defendidos y vividos; se transformaron de diversa manera e intensidad, cada cual como pudo o quiso, en la intersección del nuevo horizonte y rutas que se abrían y que las nuevas prácticas contribuyeron a despejar desde abajo. “La memoria política de las trabajadoras, activas participantes, no olvida los nuevos aportes y solidaridades que han sido importantes en sus trayectorias; lo que constituyó una novedad significativa”.<sup>67</sup>

Dos recursos cualitativos primordiales se encontraron y combinaron. El primero es la exposición de las trabajadoras a una situación que ha sumado agravios, carencias y exclusión de las decisiones, así como los aprendizajes sumados.<sup>68</sup> El segundo es un cambio ocurrido gracias al encuentro con los actores externos, organismos civiles y otros actores interna-

<sup>67</sup> Alejandra Massolo, *Por amor y coraje...*, *op. cit.*

<sup>68</sup> Retomo el planteamiento referido al protagonismo de las mujeres del Movimiento Urbano Popular. Cfr. Alejandra Massolo, *op. cit.*

cionales y solidarios; la globalización está generando su contraparte que es la solidaridad y encuentro de actores de la izquierda social y política, en el marco de una búsqueda conjunta, sobre bases de enriquecimiento mutuo, colaboración y crecimiento.

### **5. Las demandas y estrategias de las organizaciones de la frontera norte de México**

La participación y acción de organizaciones y grupos de trabajadoras y trabajadores de la maquila en la frontera norte se ha dado desde sus inicios de manera constante, como labor de hormiga; unas veces planeada y otras espontánea, derivada de la necesidad, como respuesta a las injusticias y abusos dentro de las maquiladoras.

Sus demandas giran en torno a derechos humanos y laborales, salario digno, libertad sindical y otros. Ubicados en los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Baja California Norte y Baja California Sur, en momentos coyunturales se han reunido para discutir aspectos comunes del movimiento.

Las organizaciones se han involucrado en procesos de organización por demandas inmediatas, prestaciones, vacaciones, pago de días festivos, utilidades, equipo adecuado y bonos de productividad, entre otros. Al final de cada año el ambiente en las plantas maquiladoras se pone tenso y se “calienta” según sea la respuesta de la empresa; en algunas plantas se entabla una negociación directa entre la base trabajadora y la empresa y se obtiene respuesta a su demanda; en otras ocasiones las empresas se han negado, como las de Baja California Sur de capital coreano, que no han pagado a las trabajadoras sus utilidades. En algunas maquiladoras de Coahuila la negociación ha tenido buenos resultados en cuanto al reclamo de la demanda inmediata, no así cuando se exige conocer el contrato colectivo o participar en el proceso de elección de delegadas/os sindicales; en estos casos la empresa, en contubernio con el sindicato, detecta a quienes están al frente de la organización y los despiden,

tal como ha ocurrido en Sara Lee de Ciudad Frontera, Coahuila, en enero y julio de 2002.

En las demandas por el registro de un sindicato independiente, como el caso del Comité de Trabajadores de Duro en Río Bravo, las trabajadoras y los trabajadores han sido duramente reprimidos y despedidos; la empresa, sindicato y autoridades actuaron conjuntamente en contra de la demanda planteada por la base trabajadora.

En Ciudad Acuña, Coahuila, como ya se mencionó anteriormente, una trabajadora de la empresa FALCOMEX fue objeto de hostigamiento sexual en el trabajo; se presentó una denuncia en la Agencia del Ministerio Público de esa ciudad en enero de 2000 contra los dos supervisores inmediatos. La respuesta del Ministerio Público es que no podía hacer nada porque “no presentaba golpes ni daños físicos” y porque no existe el delito de hostigamiento sexual en las leyes del estado de Coahuila. Por tal motivo, se presentó una demanda en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Piedras Negras por despido injustificado desde enero de 2000 y hasta la fecha el caso no se ha resuelto.

Por último, la queja presentada por las y los trabajadores de Auto Trim y Custom Trim ante la Oficina Nacional Administrativa del Trabajo de los Estados Unidos (NAO) por prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales y daños a la salud de trabajadoras/es, en el marco de los acuerdos paralelos del TLC, hasta la fecha no ha tenido respuesta, a pesar de presiones y cabildeo de congresistas estadounidenses y organizaciones solidarias. Estas situaciones llevan implícitos profundos cuestionamientos a las estructuras del sindicalismo que en Coahuila y Tamaulipas se caracteriza por tradicional y autoritario; las luchas se colocan en ámbitos políticos y de confrontación tanto del aparato sindical como de las instancias de procuración de justicia laboral y penal. Se tiene que valorar profundamente esta etapa, porque los escollos y dificultades se multiplican y no permiten consolidar procesos, y ante la negación de los logros los actores se envuelven en una situación de desgaste, agotamiento y desesperación por la falta de respuesta.

Se puede decir que las demandas concretas por prestaciones son resueltas en la mayoría de los casos, no sucede así con las que demandan el registro de su sindicato o la elección de delegados sindicales; aun teniendo resoluciones judiciales en favor de la reinstalación de la secretaria general del sindicato de Baja California Sur, la empresa no las ha acatado. Estos hechos se suman al número de violaciones que realizan las empresas junto con las autoridades.

**6. Las experiencias de las organizaciones en la frontera norte**

Muchas organizaciones se han encontrado en la frontera norte, ya sea como los sujetos que viven una realidad que buscan transformar o que brindan apoyo y solidaridad, aspirando a transformar también las injusticias y el modelo económico. Las orientaciones y motivaciones que las llevaron a involucrarse con estas causas son comunes y diferentes; sin embargo, podemos decir que todos estos esfuerzos e iniciativas que constituyen el germen de una sociedad civil, respondiendo a los embates de la globalización, son una realidad presente.

Una característica novedosa de los movimientos recientes de antiglobalización es la resistencia y protesta contra el modelo económico y sus impactos en la población, sobre todo de los países más pobres; se encuentran así asociaciones y organizaciones no lucrativas, organizaciones de base, redes y coaliciones que ensayan diversas estrategias una y otra vez que resultan novedosas y radicales en términos de sus propias posibilidades.

De estas múltiples y diversas experiencias a continuación presentamos tres, que si bien no son las únicas, son las que nos fue posible documentar.

*a) Red por la Dignificación de las Trabajadoras de la Maquila*

La Red por la Dignificación de las Trabajadoras de la Maquila es una iniciativa de varios grupos de

.....

base, feministas y organismos civiles, con el interés de abordar la temática de género y trabajo en el ámbito de las maquilas. SEDEPAC, el Centro de Atención a la Trabajadora de Chihuahua, FACTOR X, de Baja California Norte, y otros grupos, organizaron una serie de encuentros regionales en la frontera norte con el objetivo de enlazar a las trabajadoras para que compartieran sus experiencias y visualizaran conjuntamente las alternativas comunes.

En este proceso, que lleva ya 10 años, la vida de la Red ha tenido altibajos por las dificultades económicas, por las dinámicas muy intensas y las tensiones entre los grupos integrantes. Aunque el objetivo de que su composición e integrantes sean fundamentalmente trabajadoras no se ha logrado, las activistas de organismos civiles han impulsado el proceso de conducción de la Red.

El antecedente de la Red está en la realización de cuatro encuentros regionales:<sup>69</sup>

- El Primer Taller Regional de Trabajadoras de la Maquila se llevó a cabo en 1992 en Chihuahua, con 27 participantes. Convocaron el Centro de Atención a Mujeres Trabajadoras (CAMT) de Chihuahua y SEDEPAC, con el propósito de compartir experiencias, analizar la situación de la maquila y condiciones laborales e incorporar la dimensión de género.
- El Segundo Taller se realizó en 1993 en Torreón, con 50 participantes. Convocaron SEDEPAC, FACTOR X y UPI de Torreón, con el propósito de luchar por la reglamentación de leyes, mecanismos de integración, información y coordinación, formas de organización eficientes, discriminación y violencia laboral, talleres de capacitación, de formación de líderes y de género.
- El Tercer Taller se realizó en 1994 en Ciudad Juárez y contó con 75 participantes. Convocaron SEDEPAC y FACTOR X. Propósito: impulsar la participación de trabajadoras, profundizar el aprendizaje en salud laboral y reflexionar, entre otras cosas, sobre qué es el TLC y qué pasa entre trabajadoras y organizaciones.

<sup>69</sup> Memoria de la Reunión de Coordinación de la Red de Trabajadoras de la Maquila, Saltillo, 1998.

- El Cuarto Taller se realizó en Tijuana, B.C., en 1995, y contó con 84 participantes. Convocaron SEDEPAC y FACTOR X. En este encuentro se constituyó formalmente la Red por la Dignificación de Trabajadoras de la Maquila; se definió su estructura organizativa y las formas de coordinación.

El objetivo de la Red es constituir una red de trabajadoras de la maquila, de organizaciones de trabajadoras y de grupos de mujeres solidarias que luchan, se organizan y se impulsan para la defensa y difusión de los derechos humanos laborales y de género.

Una de sus prioridades es la incorporación de un número cada vez mayor de trabajadoras de la maquila, sin embargo, las dinámicas externas e internas han dificultado esto, los intensos ritmos de trabajo y problemas como el despido, las amenazas y presiones constantes que viven las trabajadoras han obstaculizado la vida orgánica de la Red, razón por la cual ésta ha permanecido en receso los tres últimos años.

A partir de una evaluación que se realizó al inicio del año 2002 sobre la dinámica y vida de la Red, se acordó constituir un grupo de trabajo sobre género y maquila cuyo objetivo central es la implementación de la Escuela de Promotoras en Derechos Humanos Laborales y de Género; se están formando y capacitando 25 promotoras en Baja California Norte, Baja California Sur, Tamaulipas, Coahuila, Puebla y Guadalajara.

Las perspectivas futuras de la Red están por definirse, lo que es cierto es que sus integrantes despliegan acciones y participación en otros espacios más amplios, por lo que entre las redefiniciones del grupo de trabajo seguramente tiene que considerarse la importancia de un espacio formativo especializado para las trabajadoras y activistas de la maquila en torno a los derechos humanos y laborales con perspectiva de género y la interacción en otros espacios y redes más amplios y mixtos.

#### b) *La Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras (CJM)*

Hace 10 años se constituyó la Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras, su carácter es trinacional, no

lucrativa, no gubernamental y está formada por organizaciones e individuos provenientes de México, Estados Unidos y Canadá de carácter religioso, laboral, de defensa del medio ambiente, de mujeres y de otros sectores.

La misión de la Coalición se centra fundamentalmente en el compromiso de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de trabajadoras y trabajadores de la industria maquiladora; labora conjunta y multidisciplinariamente por una calidad de vida mejor, por el desarrollo sustentable, la justicia social, los derechos humanos y un equilibrio ambiental en las comunidades.

Su acción se desarrolla en todos los lugares donde las empresas maquiladoras y las corporaciones multinacionales violan los derechos de las y los trabajadores o impactan negativamente sobre el derecho de las comunidades a proteger o preservar el medio ambiente. Hace énfasis especial en la defensa de la mujer trabajadora de la maquila, que sufre discriminación, vejaciones y acoso sexual.

Su actividad consiste en la organización, educación y concientización, la promoción de la autosuficiencia y la solidaridad entre las y los trabajadores y sus comunidades, con el objeto de:

- Mejorar los niveles salariales para lograr mayor justicia económica y social;
- Impulsar y fortalecer la organización democrática de las y los trabajadores;
- Vigilar la aplicación de normas laborales fundamentales, incluyendo el derecho a la libertad sindical;
- Defender los derechos de las mujeres trabajadoras, garantizando el acceso al empleo sin discriminación, la salud en general y la salud reproductiva en particular, así como la igualdad tanto en el trabajo como en todos los aspectos de la vida.
- Presionar a las empresas maquiladoras y a las corporaciones multinacionales por todos los medios posibles para que adopten normas de funcionamiento socialmente responsables, asegurando un ambiente sano dentro de las plantas y

en las comunidades, y una mejor calidad de vida para las trabajadoras y los trabajadores.<sup>70</sup>

- La Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras (CJM) propone en “Las normas de conducta para las maquiladoras”<sup>71</sup> la promoción de prácticas socialmente responsables que aseguren un medio ambiente saludable en ambos lados de la frontera, condiciones de trabajo seguras dentro de las plantas y un nivel de vida adecuado para quienes trabajan en las maquiladoras.

Asimismo, señala que las plantas maquiladoras tendrán un comportamiento responsable en la protección del ambiente y en el manejo de los desechos tóxicos; en cuanto a las normas de salud y seguridad se guiarán por las leyes de ambos países, buscando proteger y garantizar los derechos a la salud en el trabajo en el marco de las leyes.

La CJM ha estado presente en las movilizaciones y luchas de las y los trabajadores de la maquila en la frontera mexicana, apoyando, difundiendo y haciendo un papel de enlace entre las organizaciones y actores de los tres países que la integran, y acercando luchas y esfuerzos de otros países; quizá la potencialidad mayor de la CJM está en el hecho de haber abierto la puerta a los esfuerzos comunes y diversos, para la implementación de estrategias y formas de lucha y hacer presión a las corporaciones transnacionales y a los gobiernos de los tres países, sobre todo en donde haya violaciones a los derechos de trabajadoras y trabajadores de la maquila.

Nuevas estrategias se han implementado en el trabajo, la presentación del recurso de queja ante la Oficina Nacional Administrativa, NAO, requirió de un esfuerzo que combinó saberes, especialidades, experiencia política, cabildeo y la profunda convicción de las trabajadoras y trabajadores de Auto Trim y Custom Trim de Matamoros, Tamaulipas. La alianza con profesionales de la salud laboral, el cabildeo y alianzas con congresistas y organizaciones sindicales actuaron como presión. Un recurso de

.....

<sup>70</sup> Asamblea General de la Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras, Monterrey, 2001.

<sup>71</sup> *Las normas de conducta para las maquiladoras*, Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras, Nueva York, s/f.

queja presentado ante la NAO tienen una potencialidad futura con la suma de fortalezas y capacidades para presionar a las corporaciones y a los gobiernos a cambiar prácticas; además constituye una estrategia cuyos resultados todavía no se tienen a cabalidad.

Una de las fortalezas de la CJM es la integración de diversas experiencias que articulan lo local con lo global y la diversidad de sectores de sus integrantes constituye, sin duda, el mayor reto para la Coalición. Por ello, la puesta en práctica de formas y procedimientos que den paso a la diversidad de sus integrantes, a coexistir en las singularidades en condiciones equitativas y de respeto, conlleva formas de pensamiento y prácticas incluyentes, lo cual constituye uno de los mayores retos de las articulaciones y redes amplias y diversas.

#### c) *Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC)*

Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC) nació como asociación civil en 1983. En su misión señala: “Somos una organización civil mexicana, no lucrativa, formada por hombres y mujeres con diversas capacidades profesionales y diversas identidades culturales. Trabajamos por una sociedad incluyente, de paz, libertad y sustentabilidad que garantice la vida en plenitud para toda la población y por una cultura de solidaridad entre pueblos y naciones. Dirigimos nuestros esfuerzos a la consolidación de organizaciones populares y civiles como sujetos de sus propios procesos, responsables de sus relaciones humanas, de su sociedad y de su vínculo con la naturaleza”.

En sus objetivos institucionales propone:

- Fortalecer las identidades individuales y colectivas potenciando conocimientos, capacidades y relaciones humanas en un plano de equidad, para que en tanto sujetos, se constituyan en un aporte al protagonismo popular y civil.

- Fortalecer las iniciativas de desarrollo, paz y solidaridad desde la sociedad civil, articulando esfuerzos, energías y propuestas de interés público, desde lo local a lo regional, nacional e internacional.<sup>72</sup>

En 19 años de trabajo SEDEPAC ha acumulado una importante experiencia en la metodología de educación popular aplicada a las experiencias de organizaciones de base, ha planteado propuestas en la línea del desarrollo, de género y de sustentabilidad.

Desde hace 12 años realiza trabajo con maquiladoras en Coahuila, y entre sus acciones destacan las siguientes: se ha concluido un curso de capacitación de 30 promotoras especializadas en salud laboral y organización; se ha llevado a cabo un intenso esfuerzo de articulación entre organizaciones y grupos de la frontera norte, fruto de ello son cuatro Encuentros Regionales que entre 1992 a 1995 dieron origen a la Red por la Dignificación de las Trabajadoras de la Maquila, y en 1999 se publicó *Maquiladoras en Coahuila*, que aporta elementos de análisis y esclarece la situación de las maquiladoras en el estado.

Como estrategia institucional, Servicio, Desarrollo y Paz, A.C., se ubicó en regiones con sectores prioritarios como las maquiladoras, impulsando acciones de capacitación, asesoría y acompañamiento organizativo, para que en una etapa de maduración del proceso local se cierre el ciclo dando opción a que continúen con el proyecto las organizaciones locales.

Actualmente cuenta con un equipo de cinco personas trabajando en Torreón y Ciudad Frontera, donde tiene instalada una oficina que proporciona atención, asesoría jurídica, capacitación y seguimiento organizativo a trabajadoras y trabajadores. La experiencia acumulada y el momento político profundamente cambiante demanda alternativas nuevas; algunas pistas que la experiencia señala hablan de consolidar organizaciones de base con arraigo e identidad territorial y local, vinculadas a redes y coaliciones que impulsen iniciativas

efectivas para transformar las condiciones de vida y de trabajo en la maquila.

Una estrategia prioritaria que se ha estado implementando desde hace aproximadamente seis años es la capacitación y formación de las trabajadoras en derechos humanos y laborales a través de un curso que se realiza año con año; una segunda prioridad es el seguimiento a casos de hostigamiento sexual en el trabajo ya que ante las dificultades encontradas por falta de los servicios de un abogado con conocimiento de la perspectiva de género en el ámbito jurídico, no fue posible dar seguimiento a una demanda que hemos citado en la investigación, además de que no existe una ley que tipifique el hostigamiento sexual en el trabajo. Precisamente se está trabajando de manera conjunta con otros grupos en el estado de Coahuila en la elaboración de una propuesta de ley sobre hostigamiento sexual en el trabajo.

Las experiencias que presentamos constituyen un aporte en el que se destacan esfuerzos articulados que vinculan experiencias locales y redes internacionales; la potencialidad estratégica de estos esfuerzos radica justamente en poner al centro al sujeto prioritario que son las trabajadoras y los trabajadores de la maquila luchando por su organización sindical y reivindicando sus derechos.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Los cambios y transformaciones en la esfera de la producción de las maquiladoras no se han traducido en beneficio para las trabajadoras, al contrario, han disminuido derechos y prestaciones, y las maquiladoras son el mayor ejemplo de cómo se han fortalecido los capitales transnacionales en detrimento de los derechos humanos y laborales de trabajadoras y trabajadores en general.

La constitución del sujeto colectivo trabajadoras y trabajadores de la maquila atraviesa por enormes dificultades para organizarse y luchar por la reivindicación de sus derechos; su espíritu de lucha y el

sentido de pertenencia como sujeto organizado se está forjando en cada logro, en cada batalla que constituye la posibilidad de atribuirse los efectos de la acción y la organización, acumulando fuerzas y experiencia organizativa en la etapa actual.

La acción colectiva generada con la organización y lucha de trabajadoras y trabajadores de la maquila requiere una enorme inversión organizativa y vital, tal como se muestra en este trabajo; aun con las enormes dificultades para tener logros y resultados exitosos, sus demandas y planteamientos han abierto opciones redituables y perspectivas que a corto y mediano plazos mostrarán los resultados con mayor claridad.

Existen hoy muchas trabajadoras y trabajadores de la maquila que han sido despedidas/os cuando se descubre que se están organizando, en grupos organizados por fuera de la fábrica, acompañados por activistas y organizaciones sociales y civiles y algunos sindicatos, haciendo una labor de hormiga, organizando en las comunidades y sensibilizando a las trabajadoras sobre la lucha y reivindicación de sus derechos. Diversas instancias de articulación, nacional e internacional, están trabajando en solidaridad y apoyando los procesos de organización locales. Esto nos plantea enormes retos de cómo consolidar procesos y experiencias organizativas en la maquila.

La identidad de trabajadoras y trabajadores de la maquila se está forjando y construyendo como una identidad en resistencia, generada por su situación y condición que los coloca actualmente en situaciones de subordinación y explotación extrema y estigmatizados por la lógica de la dominación, por lo que sus luchas y respuestas en este momento constituyen trincheras de resistencia y supervivencia, gestando así su “identidad proyecto”, conformada por su cúmulo de experiencias, sus memorias, las alianzas y recursos que ha adquirido con otros actores y otras fuerzas que la globalización acerca también en estos momentos.

Es importante destacar que el sindicato es la organización gremial que corresponde a la identidad de trabajadoras y trabajadores de la maquila y este derecho y reivindicación les ha sido arrebatado

por el sindicalismo oficial y por los sindicatos de empresa, de ahí que la lucha por la libertad sindical y por constituir sindicatos en las maquiladoras de la frontera norte representa, en este momento, una prioridad estratégica que no puede ser sustituida por ninguna otra opción organizativa.

Entre las estrategias prioritarias que se han implementado destaca la formación y capacitación de trabajadoras y trabajadores en el conocimiento de sus derechos —que ha fortalecido los liderazgos y acrecentado la conciencia de los mismos—, así como la presentación de demandas jurídicas y recursos de queja ante la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos, NAO, ante lo cual se requiere hacer una evaluación de los resultados en cuanto a procedimientos jurídicos como éste, sobre todo en lo que se refiere a las sanciones y a la obligatoriedad de la parte acusada para corregir las prácticas violatorias; por lo pronto, conviene conocer estos recursos y fortalecerlos como herramientas con posibilidades para aglutinar esfuerzos internacionales, entendiendo que lo jurídico por sí mismo no resuelve estas problemáticas si no se articula con una sólida organización local, apoyada también por la solidaridad internacional.

Es importante desplegar esfuerzos para contar con una ley contra el hostigamiento sexual en el trabajo, tanto para que se sancione como para su prevención al interior de las plantas maquiladoras con trabajadoras y trabajadores, con los sindicatos, con los organismos de Procuración de Justicia, con los Ministerios Públicos y con los funcionarios de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

La agenda de trabajadoras y trabajadores de la maquila se está construyendo. Dentro de sus contenidos fundamentales está la libertad sindical, como un derecho a organizarse que resulta esencial para la participación democrática, tal como está señalado en la Ley Federal del Trabajo. Destaca la cerrazón y constante violación a este derecho por parte de las empresas, autoridades laborales y sindicatos “charros” y “blancos”.

Otra prioridad de esta agenda es la salud laboral, cuyos costos en la vida de quienes trabajan en

· las maquilas se están manifestando de manera  
· brutal, mientras el gobierno mexicano, lejos de  
· intervenir para salvar este cuadro de deterioro en  
· la salud de las trabajadoras de la maquila, ha per-  
· mitido este tipo de prácticas sin poner ningún alto  
· a las empresas, a las autoridades laborales y al Se-  
· guro Social.

Para finalizar, la prioridad de la agenda pendiente de las maquiladoras es atender y frenar los actos de violencia en general, la discriminación y la violencia laboral que se ha hecho visible también en los últimos diez años y cuya solución involucra a empresas, autoridades, sindicatos y, por supuesto, a las propias trabajadoras.



# DERECHOS TERRITORIALES Y LUCHA POR LA AUTONOMÍA: EL CASO DE SAN PEDRO YOSOTATO



*Francisco López Bárcenas\**  
*Guadalupe Espinoza Saucedo\*\**

## PRESENTACIÓN

Dentro de los reclamos de los derechos de los pueblos indígenas de México, los territorios ocupan un lugar especial. La tierra y sus recursos naturales, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen constituyen el espacio concreto en el que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, las que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad mexicana. De ahí que el control de sus territorios constituya la posibilidad de mantenerse y desarrollarse sin dejar de ser lo que son. Por eso, cuando se ven amenazados por agentes externos a ellos responden de manera unitaria, olvidando conflictos internos, construyendo argumentos que se apoyan en la posesión histórica, títulos primordiales, resoluciones presidenciales, sentencias de los tribunales agrarios, entre otros.

Desde el gobierno se adoptan varias posiciones sobre el problema. Una de ellas pretende minimizarlos reduciendo los reclamos de control territorial a problemas agrarios por la tenencia de la tierra, lo que en principio reduce toda posibilidad de arreglo constructivo, generando problemas más complejos; otra, los ubica como problemas intercomunitarios, donde las comunidades mantienen añejas disputas por espacios improductivos “porque les gusta pelear” y porque “así son por naturaleza”. Estas posturas además de estrechas son equivocadas, porque atienden a la superficialidad del problema y no al fondo. Cuando las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando

\* Maestro en Derecho. Miembro del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C.

\*\* Licenciado en Derecho. Miembro del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C.

sólo un espacio de tierra dónde sembrar o colocar una casa para vivir, están defendiendo, sobre todo, su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir su futuro. Están peleando por su autonomía.

Contra estos propósitos se mezclan intereses gubernamentales que desde el poder buscan controlarlos porque si las comunidades logran su propósito debilitan las bases corporativas sobre las que descansa su poder. Por eso cada que pueden ignoran o esquivan el problema, pero cuando esto no es posible las ponen a pelear entre sí generándoles problemas, entre ellos los agrarios. Pero la oposición a que las comunidades controlen su vida interna y su futuro muchas veces no viene sólo del gobierno sino también de algunas organizaciones independientes que consideran que al fortalecerse las estructuras comunitarias ellas perderán clientela y espacios de negociación frente al gobierno, por eso hacen pocos esfuerzos reales por la solución de los problemas.

En el presente trabajo se expone el caso de San Pedro Yosotato, comunidad ubicada en la mixteca oaxaqueña. A través de él mostraremos que la relación existente entre los mixtecos y la tierra es no sólo productiva o mercantil sino es una relación con fuertes lazos culturales. También expondremos cómo esta relación se rompió desde la llegada de los españoles y así se mantiene hasta la fecha, para lo cual analizaremos la reglamentación agraria. En el caso específico de San Pedro Yosotato se explicará cómo por ser un “pueblo de frontera” entre distritos, los políticos del gobierno y de la izquierda han utilizado esa situación para enfrentarlos con sus vecinos y así seguir controlando a ambos.

Esta investigación fue posible gracias al esfuerzo colectivo de muchas personas que participaron de muy diversas maneras, entre las cuales queremos señalar las siguientes. En primer lugar la comunidad de San Pedro Yosotato, que nos brindó su confianza al proporcionarnos los datos sobre sus luchas; en especial agradecemos al grupo de mujeres y

hombres que participaron en el “Seminario sobre legislación indígena en el estado de Oaxaca”, realizado en la ciudad de Tlaxiaco, el 26 de mayo de 2002, organizado por el Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., y la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., con la colaboración del Instituto Nacional Indigenista y las autoridades agrarias y municipales. Adriana Soto capturó los decretos sobre legislación agraria en el estado de Oaxaca durante el siglo XIX; Marco Antonio Téllez apoyó con la elaboración del mapa sobre los conflictos; Efraín Velázquez proporcionó la información oficial sobre los conflictos agrarios en el estado; Abigail Hernández Núñez recogió los mitos de la región sobre la relación entre los mixtecos y la tierra; el doctor Óscar Ramírez Bolaños nos puso en contacto con muchas personas dispuestas a brindar información que de otra manera no se hubiera obtenido. A todos ellos, a nuestros informantes anónimos y a quienes escapan a nuestra memoria, muchas gracias por su esfuerzo desinteresado.

## I. LA MIXTECA OAXAQUEÑA

El pueblo mixteco –*Núú-savi* o “pueblo de la lluvia”, en lengua mixteca– habita un territorio que se encuentra repartido entre los estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla, abarcando una superficie aproximada de 40,000 kilómetros cuadrados. Su frontera occidental corre paralela a los límites entre Guerrero y Oaxaca, hasta la altura de Tlapa, después sigue la cuenca del río Atoyac hasta llegar a Acatlán, en el estado de Puebla. Al norte sus límites arrancan desde este punto en línea recta hasta conectarse al bajo Valle de Tehuacán, en el mismo estado, sigue la configuración de la Cañada de Telixtlahuaca, en Oaxaca, y avanza por los Valles Centrales rumbo a Cuilapan. De ahí varía al sureste, llega a Teojomulco y continúa por los límites del distrito de Juquila hasta la altura de Puerto Escondido, en la costa del Océano Pacífico, cuyo litoral forma su frontera sur.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Juan Arturo López Ramos, *Esplendor de la antigua mixteca*, Trillas, México, 1987, pp. 25-26.

De acuerdo a su situación geográfica y ecológica la superficie que ocupa el territorio mixteco ha sido clasificada en Alta, Baja y Costeña. Administrativamente el territorio mixteco se encuentra dividido en 179 municipios, de los cuales 13 se ubican al oriente del estado de Guerrero, 10 en el estado de Puebla y 156 al oeste del estado de Oaxaca.<sup>2</sup> Desde el punto de vista cultural, en su manifestación contemporánea, investigaciones recientes encuentran que el territorio ocupado por el pueblo mixteco de Oaxaca es cercano a los 18,759 kilómetros cuadrados.<sup>3</sup>

La geografía de este territorio es bastante accidentada. Grandes sierras lo atraviesan transversalmente dando origen a varias cadenas montañosas que se entrecruzan, provocando un relieve sumamente abrupto y con limitados valles; porcentualmente se calcula que el 85% del suelo mixteco está compuesto por lomeríos y pendientes mayores y el resto por valles. Las sierras más conocidas son las de Nochixtlán y Peñoles, al este; la de Acatlán, en el estado de Puebla, así como la de Coicoyán de las Flores, al oeste del estado de Oaxaca. En conjunto, todas estas montañas reciben el nombre de Nudo Mixteco. Actualmente se estima que la cuarta parte del territorio mixteco sufre una erosión irreversible y otra quinta parte se encuentra en proceso de destrucción. Estudios recientes pronostican que en menos de treinta años la región podría ser una estepa árida, con vegetación desértica, abandonada, en la cual subsistan sólo pequeños pueblos en los valles con riego, en medio de montañas con escasísimas áreas de temporal, lavadas por el aire y el viento.<sup>4</sup> A esta ecología en constante deterioro contribuye también la deficiente precipitación pluvial, la desigual distribución de la lluvia durante el ciclo productivo y la calidad calcárea de buena

parte de los suelos, lo cual ha llevado a especialistas en la materia a afirmar que uno de sus rasgos comunes es la pobreza de nutrientes, especialmente nitrógeno y fósforo, así como su alto contenido de calcio, carbonato y deficiencia en materia orgánica.<sup>5</sup>

## II. TENENCIA DE LA TIERRA

En Oaxaca, como en el territorio mixteco, la propiedad de la tierra muestra una tendencia marcada hacia la propiedad de carácter social.<sup>6</sup> De los 9 millones 536 mil hectáreas que aproximadamente constituyen el estado, 6 millones 240 mil 941 —el 65.45%— están bajo el régimen de propiedad comunal, repartidas en 702 núcleos agrarios; y 1 millón 702 mil 497 —el 17.85%— son ejidales, agrupadas en 1,461 núcleos agrarios, lo que nos dice que 83.30% del territorio estatal es de propiedad social. Para el caso específico del territorio mixteco, si tomamos como referente los distritos con más población indígena encontraremos que de los 155 municipios concentrados en estos distritos, 139 —el 89.26% de ellos— tienen propiedad social. La tierra de estos municipios se divide en 288 núcleos agrarios, 53 ejidos y 235 comunidades agrarias.<sup>7</sup> Lo anterior nos muestra que la identidad comunitaria es muy fuerte y más en relación con la tierra.

No obstante esta aseveración, es importante aclarar que la comunidad agraria sólo es una forma de propiedad de la tierra que muchas veces no concuerda con la comunidad indígena, que es el núcleo de organización de la vida de los pueblos, y más que un espacio geográfico, se refiere a las relaciones socioculturales que sus integrantes tejen en ese espacio. Una comunidad indígena se identifi-

<sup>2</sup> Juan Julián Caballero, "Notas para un proyecto de autonomía del pueblo mixteco", en Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, CONACULTA-INAH, México, 1998, pp. 442-443.

<sup>3</sup> Miguel A. Bartolomé, "El pueblo de la lluvia. El grupo etnolingüístico *ñuu-savi* (mixtecos)", en Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé, *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*, INI-CONACULTA-INAH, México, 1999, pp. 135-188.

<sup>4</sup> Víctor Raúl Martínez Vásquez, *Movimiento popular y política en Oaxaca 1968-1986*, CONACULTA, Colección Regiones, México, 1990, p. 35.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> La legislación mexicana reconoce tres tipos de propiedades: privada, pública y social. La primera es la que corresponde a los particulares, la segunda al Estado y la social a los ejidos y comunidades.

<sup>7</sup> *Atlas agrario del estado de Oaxaca*, Gobierno del Estado de Oaxaca/Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado, Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional Indigenista, Oaxaca, 2002, pp. 16-18.

ca no tanto por el régimen de tenencia de la tierra sino por sus relaciones políticas —sistema de cargos, asambleas, consejo de principales—, económicas —el *tequio*, la *mano vuelta*—, religiosas —*mayordomías*—, sociales —el *compadrazgo*—, culturales —la lengua, los mitos de origen, etcétera.<sup>8</sup> Juntas todas estas relaciones forman un entretejido que da identidad a las comunidades y las diferencia a unas de otras, aunque haya rasgos comunes que también las aglutine en regiones y aun como parte de los *ñuu'savi*. Una comunidad indígena puede ser propietaria de tierras comunales, pero también puede ser titular de ejidos y pequeña propiedad sin que esto le quite su condición de comunidad indígena. Por otro lado, la comunidad agraria puede pertenecer a indígenas, pero nada impide que sea propiedad de mestizos.

Algo que ambas, comunidad agraria y comunidad indígena, tienen en común es que su situación actual está marcada por la forma en que se dio su relación con los españoles durante la época de la Colonia y la manera en que la región fue afectada por la reforma del grupo liberal durante el siglo XIX, cuando el Estado mexicano apenas estaba consolidando su independencia. Pero de eso se hablará más adelante.

### III. TIERRA, CULTURA Y CONFLICTOS TERRITORIALES

Los conflictos por la tierra que actualmente se dan dentro del territorio mixteco tienen que ver con el criterio que se titularon las tierras a las comunidades indígenas. Durante el proceso de reconocimiento o confirmación y titulación de las tierras que las comunidades poseían, o las que les dotaba el Estado cuando carecían de ellas, sólo se pensó en proveerlas de un patrimonio, pero nunca en reconocer un territorio sobre el cual los pueblos indígenas y sus comunidades desarrollaban su vida y ejercían poder, ni la relación cultural que guardaban con ella.

. . . . .

La tierra —el *Ñu'u*— para los mixtecos, como para muchos otros pueblos no fue un objeto mercantil sino un elemento sagrado. En su concepción más genérica era concebida como una divinidad, la diosa madre de la que nacían los demás dioses vegetales y animales y de quienes dependía la vida de los hombres. La relación entre los pueblos —*Ñuu'*— y la tierra —*Ñu'u*— era casi un acto religioso. Se podía usar pero no disponer de ella, es más, el mismo uso quedaba subordinado a la organización social.<sup>9</sup>

Cuando los españoles llegaron a colonizar estas tierras hubo un choque entre esta concepción y la de los invasores, para quienes sólo se trataba de una mercancía más; sin embargo, a pesar de la influencia que las políticas de los colonizadores tuvieron sobre la relación pueblo-tierra, no fue tanta como para borrarla. Muchos especialistas en la materia dan cuenta de que tal relación aún persiste. La tierra —escribió Guillermo Bonfil Batalla— no se concibe como una mercancía; es un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida.

Ahí, en ese espacio concreto se manifiestan en diversas formas las fuerzas superiores: ahí están las entidades favorables y las maléficas, a las que hay que propiciar, los sitios sagrados, los peligros, las referencias. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres; por eso, la relación con ella no es puramente mecánica sino que se establece simbólicamente a través de innumerables ritos y se expresa en mitos y leyendas. Frecuentemente, la imagen que se tiene del mundo está organizada a partir de ese territorio propio, que ocupa el centro del universo. En los pueblos desplazados queda en la memoria colectiva el recuerdo del territorio primigenio y la aspiración de recupe-

<sup>8</sup> *Mano vuelta*: es el servicio gratuito que unas familias prestan a otras para que saquen adelante sus trabajos personales, comprometiéndose a devolverlo cuando aquella lo necesite; *tequio* y *guezas*: trabajos obligatorios y gratuitos que los miembros de las comunidades prestan para la realización de obras de beneficio colectivo. *Tequio* es un vocablo que se usa en la mixteca, *guezas* es zapoteco; *mayordomía*: sistema de cargo religioso que tiene como finalidad organizar y ejecutar la fiesta de los santos. Las mayordomías en la mixteca se componen de un mayordomo, su segundo y su tesorero más los diputados que deseen acompañarlos en la organización de la fiesta.

<sup>9</sup> Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, El Colegio de México, México, 1987, pp. 21-22.

rarlo, aún cuando hoy se tengan otras tierras y se pueda ir viviendo.<sup>10</sup>

Desde esa perspectiva, para los pueblos indígenas el territorio es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, representada no sólo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colectivas que dan vida a las conciencias étnicas se refieren a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. “La tierra es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser movable si la población se desplaza”.<sup>11</sup>

Lo anterior, que es válido para la generalidad de los pueblos indígenas de México, también lo es para el pueblo mixteco, que dentro de su concepción el pueblo –*Núú*– y la tierra –el *Nú'u*– guardan una estrecha relación. De una forma general se puede afirmar que una sociedad es *Núú* sólo en la medida en que guarda una relación cultural, histórica, simbólica, con la tierra. Si no es así será *Yoso*, un espacio donde habitan, pero sin ninguna relación que los una. *Yoso* es llano, un lugar deshabitado, aunque puede equiparse al *nuú* si se integra por mixtecos *see núú*,<sup>12</sup> y se liga a elementos identitarios, como es el caso de San Pedro Yosotato.

Muchos y de diversos tipos son los elementos que intervienen en la formación del *Nú'u*. En casi todo el territorio del pueblo mixteco existen lugares considerados sagrados por las comunidades que los habitan, o con algún sentido mítico o históri-

co. Es famosa la relación mítica que describe cómo los dioses hicieron brotar de la Cueva de Apoala el río *Yutatnoho* o *Tutsa to'on*, río sagrado que dio origen a los primeros linajes, de donde surgieron los primeros mixtecos; pero no son los únicos, en casi todas las comunidades se pueden hallar cuevas o ríos con algún sentido mítico o sagrado. Otras hablan de cómo se fundaron los pueblos –*Núú* si se formaron por indígenas, *Yoso* si en ellos intervinieron agentes externos o no son originarios o *te'eto'ho*–,<sup>13</sup> o de sucesos de historias locales que a través del tiempo tienen relevancia para la formación de las identidades locales.<sup>14</sup>

También existen lugares que son sagrados porque en ellos existen deidades, como los *ntoso*, especie de gigantes que crearon al hombre y todo lo que en el mundo existe, pero cuando vieron que aumentaban las necesidades del hombre y el mundo era muy pequeño levantaron el mar y crearon el *Núu Tu'u*, pueblo viejo, donde se pudiera vivir. Pero el hombre se volvió ambicioso, descompuso al mundo y fue condenado a morir como vivía: entre basura.<sup>15</sup> Además de los *ntoso*, que son a la vez bondadosos o malvados, en varios lugares, sobre todo de la mixteca baja, existe el *tavayuku*, señor de los montes al que hay que rendir culto antes de aprovechar la tierra o sus recursos porque si no puede castigar con enfermedades o algunos otros males. Son estos elementos los que configuran los territorios indígenas y los diferencian de las tierras, como propiedad y espacios para la vivienda y la producción. Nada de esto se tomó en cuenta ni por los españoles ni por la clase criolla que asumió el poder cuando el país dejó de ser colonia española y se convirtió en país independiente.

<sup>10</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo-CONACULTA, México, 1990, p. 64.

<sup>11</sup> Miguel Alberto Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón: las identidades étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México, 1997, pp. 86-87.

<sup>12</sup> *See núu*, literalmente significa hijos del pueblo, pudiendo equipararse a ciudadanos de la comunidad. Se adquiere esta categoría no por mayoría de edad sino por responsabilidad, que se manifiesta cuando se comienza a desempeñar cargos comunitarios o se es casado.

<sup>13</sup> Esta expresión puede traducirse al castellano como ajeno a la comunidad o extrapolándola como extranjero.

<sup>14</sup> La bibliografía es abundante sobre el tema, pero puede verse: Bárbara Dalhgren de Jordan, *La mixteca, su cultura e historia prehispánicas*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca, 1979, pp. 261-318; María Luisa Acevedo Conde, “Los mixtecos”, en *Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México*, Pacífico Sur, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995, pp. 158-169; Miguel A. Bartolomé, “El pueblo de la lluvia...”, *op. cit.*, pp. 135-188.

<sup>15</sup> Este mito fue recogido por Abigail Hernández Núñez, en la comunidad de Ocotlán, Santa Lucía Monteverde, Putla, en la mixteca baja.

## IV. LA LEGISLACIÓN Y LOS CONFLICTOS AGRARIOS

Otra causa importante de los actuales conflictos agrarios en el territorio mixteco guarda estrecha relación con el proceso de conversión de la tierra en propiedad, de tal manera que dejara de ser algo sagrado y se convirtiera en mercancía. Para la clase criolla que asumió el poder en el estado al consumarse la guerra de independencia, la prioridad fue cómo desestructurar las posesiones comunales de la tierra, no proteger su existencia. Para comprobar lo anterior basta seguir la huella a sus primeras disposiciones legales sobre la materia.

El 31 de marzo de 1824, antes de que se decidiera la forma de gobierno del naciente Estado mexicano, el Congreso del estado de Oaxaca aprobó un decreto prohibiendo que se siguieran otorgando *fundos*,<sup>16</sup> que según las Leyes de Indias sólo podían entregarse a los indígenas, argumentando que en un sistema justo, equitativo y liberal no deberían existir distinciones entre indígenas y españoles. Tal medida debió generar múltiples inconformidades pues el 14 de enero de 1830 se anuló esa disposición por la misma vía.<sup>17</sup>

La situación se mantuvo sin cambios hasta después que el gobierno federal promulgara la llamada Ley Lerdo, el 25 de junio de 1856. Mucho se ha dicho que esta ley fue la que más arremetió contra las tierras que las comunidades tenían pero, como vemos, en realidad eso comenzó mucho antes, y ésta sólo vino a poner orden en todo lo que ya se había avanzado. En Oaxaca dicha ley y su reglamento se promulgaron siendo gobernador del estado Benito Juárez, un indígena zapoteco que llegaría a ser presidente de la República, pero sin tomar ninguna medida para hacerla efectiva durante su mandato, sino al contrario; como dicha disposición desconocía a las corporaciones para ser propietarias de

tierras rústicas —y entre las corporaciones se incluía a las comunidades—, el gobernador impulsó una reforma a la Constitución Política del estado con el fin de reconocer facultad a los ayuntamientos “para administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia de instrucción primaria”.<sup>18</sup> El propio Lerdo de Tejada, en agosto de ese mismo año, ordenó a los gobernadores que para dar cumplimiento a la ley, así como para evitar acciones que ocultaran la posesión comunal de la tierra o se realizan fraudes para su adjudicación de manera ilegal, se elaborara inmediatamente una relación circunstanciada de las fincas que pertenecían a las corporaciones hasta la fecha de la publicación del mencionado decreto.

El 18 de noviembre de 1857, cuando Benito Juárez había dejado de ser gobernador de Oaxaca, se publicó una circular del nuevo gobernador que prohibía a los jueces admitir en sus juzgados la representación por el común de los pueblos, “lo que es contra derecho, puesto que según la ley del 25 de junio de 1856, quedaron sin bienes raíces comunales”. El 24 de noviembre de 1858, el mismo gobernador publicaba una circular exigiendo un año de renta a las fincas desamortizadas. El 20 de octubre de 1859 se expidió un decreto gubernamental para que los terrenos y el ganado de las cofradías o de las comunidades aún no desamortizados se distribuyeran entre los vecinos de cada pueblo, de preferencia entre los que tuvieran familia que mantener y quienes más servicios hubieran prestado a sus pueblos, y los sobrantes entre los solteros.<sup>19</sup> En el decreto también se ordenaba que se informara exactamente del número y calidad del ganado, así como de la calidad y extensión de los terrenos. La orden no debió cumplirse porque el 13 de febrero siguiente otro decreto insistía en que se acatará dicha circular, prediciendo que “El esta-

<sup>16</sup> *Fundos*: tierras que durante la época colonial y hasta los primeros repartos de tierras posteriores a la Revolución se dejaban para la zona urbana del municipio o la comunidad a la que se repartía la tierra.

<sup>17</sup> Manuel Esparza, “Las tierras de los hijos de los pueblos. El distrito de Juchitán en el siglo XIX”, en María de los Ángeles Romero Frizzi (compiladora), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca*, volumen III, Colección Regiones de México, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1990, pp. 387-434.

<sup>18</sup> *Op. cit.*

<sup>19</sup> *Ídem.*

do no se elevará ni será suficientemente rico si su vasto territorio permanece como hasta aquí, sin cultivo, y no dejaremos de lamentar este mal si los terrenos que los pueblos poseen en comunidades no se reducen a propiedad particular”.<sup>20</sup>

Pocos le hicieron caso. Por eso el 1 de marzo de 1862 se insistía en ello, explicando a la población que por terrenos de repartimiento o cofradías debería entenderse:

- 1º Los que año con año repartían los municipios entre los vecinos de sus respectivos pueblos por ciertos servicios personales que se les imponían.
- 2º Los que poseían los pueblos en común el día 13 de febrero de 1861.
- 3º Los que poseían en la misma fecha las cofradías religiosas no instituidas canónicamente, ya por sí, ya por medio de sus mayordomos, cofrades o arrendatarios.<sup>21</sup>

El 25 de marzo de ese mismo año se publicó un reglamento donde se establecía que el reparto de los terrenos de las comunidades debería comenzar en la cabecera de los distritos, continuar en los pueblos más inmediatos y concluir en los más distantes; asimismo, se determinaba que se hiciera entre los vecinos, incluidas las viudas con hijos, y que el valor de lo repartido no excediera los \$200.00, vendiendo los sobrantes a vecinos de otros pueblos carentes de tierras. A fin de evitar las adjudicaciones y ventas simuladas que muchos pueblos habían hecho para proteger sus derechos y continuar con la propiedad comunal se declaró que tales actos eran inválidos y se dispuso juzgar como ladrones a quienes hicieran creer a los pueblos que eran los dueños exclusivos de las tierras, declarando que sólo era admisible la representación común en los casos de tierras exceptuadas de la desamortización, y únicamente para quejarse de algún despojo.<sup>22</sup>

. . . . .

<sup>20</sup> *Colección de leyes, decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el Congreso y Gobierno del Estado de Oaxaca (desde el 23 de septiembre de 1824 hasta el 20 de enero de 1876)*, Imprenta del Estado, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1912.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Manuel Esparza, “Las tierras de los hijos de los pueblos...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

Para el año de 1878 la dictadura porfirista ya era una realidad en el país y en Oaxaca gobernaba el general Francisco Meixueiro, quien en una circular del 1 de mayo de ese año señalaba que las disposiciones federales sobre adjudicaciones de terrenos no se habían cumplido por falta de difusión. En consecuencia, ordenó a los jefes políticos hacer “comprender a los pueblos de su distrito lo conveniente que es garantizar su propiedad, obteniendo un título”. En el año de 1883 el gobierno federal promovió la colonización de las tierras comunales como forma de sacar al país del atraso y el gobierno del estado hizo eco de ella, asegurando que eso traería el engrandecimiento de los pueblos. En apoyo a esas medidas, el 26 de junio de 1890 el gobernador del estado expidió un reglamento para el reparto y adjudicación de los terrenos comunales, en el que se especificaba el procedimiento para solicitar el repartimiento, documentos que deberían acompañar la solicitud, cómo debería hacerse el remate y el deslinde.

Todo lo anterior era bajo pena de ponerlos en remate público si se desobedecía. Pero igual que las anteriores ocasiones los pueblos hicieron caso omiso de ella y tres años después, el mismo gobernador se quejaba de que “inútil fue tal prevención penal, porque las mencionadas autoridades, sea por ignorancia, por falta de fondos públicos o sea por el apego que los pueblos tienen a la posesión común, el caso es que muy corto fue el número de los que solicitaron el reparto”. Cuatro años después, el mismo gobernador declaraba que habiendo “sido cuantiosos los bienes comunales que pasaron a ser propiedad conforme a las leyes de desamortización”, se necesitaba saber en cuanto habían aumentado los bienes del municipio.<sup>23</sup> La presión tuvo sus efectos y muchas tierras comunales fueron convertidas en propiedad privada en perjuicio de los pueblos indígenas.

La última referencia a esta materia fue del 6 de junio de 1895. En ella se hacía un recuento de los abusos que se cometieron a la sombra de estas disposiciones legales. Comenzaba dando por extinguidas las comunidades indígenas, seguida de una lista de abusos de los jefes políticos como no reservar una extensión para el fundo legal o para las instituciones municipales, entre ellas cementerios, rastros, escuelas, palacios municipales o plazas; o durante el procedimiento como suplantación de diligencias, falsa publicación de edictos para verificar el remate, supuesto avalúo de los terrenos, inexactitud de la solemnidad de acto. Todo para favorecer a algunos allegados. En ella se contemplaba castigo para los culpables, pero no la reparación del daño.<sup>24</sup>

Esta agresión sobre las tierras mixtecas tuvo efectos más devastadores que el causado durante la colonización, pues si bien en aquel periodo se constituyeron algunas haciendas, lo que más interesó a los colonizadores fue el tributo que pagaban los indígenas y arrendarles sus tierras para el pastoreo de cabras. Influyó también que los indígenas solicitaron y obtuvieron la protección de sus tierras por parte de las autoridades coloniales y ya con los documentos obtenidos hicieron su defensa. No sucedió lo mismo durante la época de la Reforma y el Porfiriato, donde los pueblos indígenas quedaron sin ninguna protección ni instancia a donde acudir para defender sus derechos. La adjudicación a particulares de la tierra comunal fue una verdadera agresión a las comunidades indígenas. En Coixtlahuaca 403 propietarios detentaron 152,923 hectáreas; en Huajuapán, 6,801 se apropiaron de 93,647 ha; en Juxtlahuaca 2,782 se quedaron con 4,832 ha; en Nochixtlán 208 se repartieron 22,088 ha; en Silacoyapan 7 hicieron lo mismo con 6,121 ha; en Teposcolula 1,271 personas acapararon 12,060 ha y en Tlaxiaco 532 con 3,060 ha. En total, tan sólo en los distritos mencionados 12,004 personas acapararon

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Archivo General del Estado de Oaxaca*, Repartos y Adjudicaciones, Secretaría de Gobierno.

<sup>26</sup> Marcello Carmagnani, *El regreso de los dioses: El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

<sup>27</sup> Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *La Revolución en Oaxaca (1900-1930)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1993.

294,731 hectáreas de tierras que antes fueron de las comunidades mixtecas.<sup>25</sup> Estos datos han dado pie a que algunos estudiosos del tema afirmen que las políticas de la Reforma y el Porfiriato fueron más devastadoras para las comunidades indígenas de Oaxaca, que la aplicada por los españoles durante la época colonial.<sup>26</sup>

Esta situación llevó a extremos la inconformidad social, que fue una de las causas principales de que durante la Revolución en todas las proclamas políticas que llamaban a las armas para acabar con la dictadura no hubo una que olvidara incluir la restitución de las tierras a los campesinos, aunque difirieran en el método para hacerlo. Los únicos que se pronunciaron abiertamente por la restitución de las tierras comunales a las comunidades fueron los integrantes del Ejército del Sur, encabezado por el general Emiliano Zapata, que en Oaxaca tuvo bastante presencia, sobre todo en las regiones de la mixteca y la sierra.<sup>27</sup> Como se sabe, al final de la guerra el grupo triunfante fue el del Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, quien se pronunciaba por la dotación ejidal. El 6 de enero de 1915, en plena guerra revolucionaria, Venustiano Carranza promulgó la primera Ley Agraria del Estado mexicano del siglo XX, al amparo de la cual se hicieron los primeros repartos de tierras.

El 10 de agosto de 1916 se estableció en la ciudad de Oaxaca la Comisión Local Agraria, que por disposición de la ley del 6 de enero de 1915, era la primera instancia para “restituir a los pueblos de este estado los ejidos y tierras de común repartimiento que les pertenezcan y de los cuales hayan sido despojados, así como dotar de ejidos a los que carezcan de ellos”. La Comisión Agraria dependía de la Comisión Nacional Agraria que funcionaba en la capital del país y estaba integrada por un presidente y cuatro vocales. Para hacer expeditos los trabajos de la Comisión quedaron integrados a ella un



secretario, un mecanógrafo y una ordenanza. Los trabajos técnicos tanto de campo como de gabinete serían realizados por los ingenieros topógrafos adscritos a la Comisión.<sup>28</sup>

Cuando se discutió el problema de la propiedad de la tierra en el Congreso Constituyente de 1917, el grupo carrancista propuso que la “propiedad originaria” de las tierras y aguas correspondiera a la nación, a la manera de como durante la Colonia perteneció al rey, otorgándole además el derecho de decidir cuándo y de qué manera transmitirla a los particulares para crear la propiedad privada, pública o social, que en todo caso sería derivada, conservando la nación el derecho de reversión en cualquier momento, porque el grupo gobernante consideraba que esto era bueno para la población en general.<sup>29</sup> Esta postura respondía a un principio de justicia que buscaba terminar con los latifundios pero que, sin embargo, se sustentó en la violación de los derechos históricos de los pueblos originarios. En esta ocasión no solamente se violó el principio de que el que es primero en tiempo es primero en derecho, sino que al mismo tiempo prevaleció la idea de un derecho de conquista que si no se justificaba durante la Colonia, menos podía tener alguna razón de ser cuando eran los campesinos los que recuperaban sus propiedades perdidas de manera ilegítima.

Al final, la Constitución federal de 1917 recogió los postulados tanto del carrancismo como del zapatismo y en los hechos significó un pacto social y político con los campesinos. Aunque en ella no se hacía referencia específica a la propiedad de los pueblos indígenas, a través de sus disposiciones éstos pudieron recuperar sus tierras, algunas veces por la vía de la restitución, como proponían los zapatistas, pero cuando esto no fue posible lo hicieron a través de la dotación, como era la idea de los carrancistas. A partir de ahí se desarrolló una amplia legislación

. . . . .

tutelar de los derechos sociales de ejidos y comunidades, sin hacer mención al derecho colectivo de los pueblos a sus territorios.

Pero a principios de la última década del siglo XX esta legislación fue modificada ante las presiones del gran capital que buscaba convertir la tierra en mercancía. La Constitución federal y su legislación agraria fueron modificadas para poner fin al reparto agrario, promover la privatización de las tierras ejidales y comunales, permitir la concentración en unas cuantas manos y poder otorgarlas en garantía de posibles créditos. De esa manera, desaparecieron de la legislación los derechos sociales que de manera indirecta permitían a los pueblos indígenas defender sus derechos territoriales.

Esto sucedía al mismo tiempo que en el ámbito internacional el Estado mexicano suscribía una legislación reivindicatoria de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Así, en el año de 1990, con la presión del movimiento indígena y la cercanía del aniversario de los 500 años de la colonización española de América, promovió, suscribió y ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>30</sup> que dedica todo un apartado a la protección de los territorios indígenas. Este documento prescribe que “al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios. O con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”, y agrega que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”. El problema con esta legislación fue que nunca se aplicó, por su desco-

<sup>28</sup> Francisco Ruiz Cervantes, “De la bola a los primeros repartos”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana, estado de Oaxaca*, I Prehispánico-1924, CEHAM-UABJO-Gobierno del Estado-Juan Pablos Editor, México, 1998, p. 390.

<sup>29</sup> *Los derechos del pueblo mexicano*, tomo IV, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1970, p. 641.

<sup>30</sup> Magdalena Gómez, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.

nocimiento en los órganos de administración e impartición de justicia, quienes imbuidos de una ideología positivista consideraban y siguen considerando sólo como derecho vigente las leyes elaboradas en el Congreso de la Unión. Lo anterior, no obstante que la propia Constitución federal establece que los tratados que firme el presidente de la República, ratifique el Senado y no guarden contradicción con la propia Carta Magna, serán, junto con la Constitución, la “norma suprema” en toda la nación, y que los jueces deben ajustarse a dichos tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran existir; lo que a su vez ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a afirmar que por encima de los tratados sólo está la Constitución federal.

El 14 de agosto de 2002, después de un controvertido proceso de reforma constitucional que buscaba dar cumplimiento a los acuerdos suscritos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* adiciones y reformas a diversas disposiciones de la Constitución federal. Sobre esta materia, la sexta fracción del artículo segundo constitucional expresa que los pueblos y comunidades indígenas pueden “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de esta ley”.<sup>31</sup>

En esta norma no se reconoce ningún derecho colectivo a los pueblos indígenas porque se refiere a derechos individuales ya reconocidos en la propia Constitución a los mexicanos en general. El hecho de expresar que los pueblos y comunidades indíge-

nas pueden acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan no representa ningún derecho, porque antes de la reforma no estaba prohibido y podían hacerlo sin violentar el orden jurídico vigente. Sólo que ahora para hacerlo tendrán que cumplir diversas condiciones. La primera es que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad de la tierra que, de acuerdo al artículo 27 constitucional, es la propiedad privada, pública (la que pertenece a los órganos del Estado) y social (ejidal y comunal), lo cual es lógico en un Estado de derecho, por lo que resulta un exceso insistir tanto en ello; otra condición es que se respeten los derechos de terceros y de integrantes de la comunidad que se trate, lo cual también resulta excesivo anotar en la Carta Magna pues son reglas del derecho común contenidas en diversas legislaciones secundarias, con lo que ahora los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran. Otra restricción para que los indígenas accedan de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan es que no podrán hacerlo tratándose de áreas estratégicas.

Las condiciones establecidas en la Constitución federal para que los pueblos indígenas puedan acceder “de manera preferente” a los recursos naturales no son lo que los pueblos indígenas reclaman, sino que se lleve a rango constitucional su derecho al territorio y a los recursos naturales en ellos existentes, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, que tiene aplicabilidad en nuestro país como derecho vigente. No está de más anotar que de acuerdo a la interpretación del Comité de Expertos de la OIT, la protección a las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas debe hacerse independientemente de la existencia o no de título jurídico.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2002.

<sup>32</sup> Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, *Observación individual sobre la India*, 1988.

En conclusión, el Convenio 169 de la OIT protege los territorios indígenas, las tierras y demás recursos naturales existentes en ellos, aunque lo territorial está muy ligado a los lazos culturales que los pueblos indígenas mantengan con ellos. Pero nada de eso ha importado en México tratándose de pueblos indígenas. Porque los conflictos territoriales que padecen los pueblos indígenas parecen indicar que la ley más que norma obligatoria aplicable a todos los casos, determina los marcos en que se negocia cada caso en particular. Y si no, veamos lo que sucede en el territorio mixteco, específicamente en San Pedro Yosotato.

#### V. LOS CONFLICTOS TERRITORIALES EN LA MIXTECA

En el estado de Oaxaca, de acuerdo con datos oficiales, en la actualidad se tienen registrados 656 conflictos agrarios: 44 en la región de la Cañada; 61 en la región del Istmo; 109 en la del Papaloapan; 109 en los Valles; 50 en la sierra norte; 106 en la sierra sur, y 102 en la región mixteca.<sup>33</sup> De los conflictos registrados, 53 son considerados “de atención especial” por ser altamente conflictivos, los que se reparten entre los distritos de Tlacolula, Ocotlán, Etna, Nochixtlán, Juxtlahuaca, Tlaxiaco, Jamiltepec, Sola de Vega, Mixe, Pochutla, Juquila, Cuicatlán, Juchitán, Choapan, Ixtlán, Tuxtepec, Silacayoapan y Putla Villa de Guerrero, 18 de los 31 que componen el estado, en el cual se involucraban al menos 70 municipios.<sup>34</sup>

De los 656 conflictos agrarios registrados por el sector agrario en el estado de Oaxaca 167 se localizan en el territorio mixteco, involucrando al menos 332 comunidades indígenas de 130 municipios de los 156 que componen la región.<sup>35</sup> En conjunto estas comunidades se disputan alrededor de 97,909

hectáreas generando conflictos que llevan alrededor de 40 años de existencia, siendo el que menos tiempo tiene de cinco años y el mayor alrededor de 200 años, con algunas excepciones que encuentran sus orígenes antes de la llegada de los españoles a tierras mesoamericanas.<sup>36</sup> La situación no es nada halagüeña, pues alrededor del 52% del territorio mixteco vive en constante inestabilidad social en la disputa por los espacios territoriales, involucrando al 22% de las comunidades que la integran.

Nueve de estos conflictos son denominados por el gobierno como de atención especial o prioritaria. De estos conflictos, tres se ubican en el distrito de Nochixtlán y tres en el distrito de Tlaxiaco, en la mixteca alta; dos en el de Juxtlahuaca, en la mixteca baja; y uno en Sola de Vega, por la mixteca costeña. Las características comunes de estos conflictos son que la mayoría de ellos son por límites de tierras, despojos o invasión. Se trata de conflictos añejos, algunos con siglos de existencia, derivados de causas sociales como el aumento de la población y la demanda de espacios para asentamiento, pero también por causas culturales, ligadas a la relación simbiótica entre la tierra y los pueblos. Junto a las anteriores existen causas políticas de diversa índole, entre ellas el interés de las autoridades de los tres niveles de gobierno por manejar los conflictos en lugar de solucionarlos, y la estrategia de las organizaciones políticas de mantenerlos para asegurarse seguidores. Ejemplos de estos abundan, en donde siendo asuntos jurídicamente resueltos se presentan como problema por la intervención de organizaciones: Santo Domingo Ixcatlán contra Chalcatongo de Hidalgo; San Miguel el Grande contra Tlaxiaco, donde el primero es apoyado por la Organización de Autoridades y Pueblos Indígenas de la Mixteca (OAMPIM) y el segundo por miem-

<sup>33</sup> *Relación de conflictos agrarios*, Sector Agrario, Oaxaca, 2001. Escrito mecanografiado. A menos que se indique otra cosa, los datos oficiales sobre los conflictos agrarios en la región provienen de esta fuente.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Este dato no coincide con el que proporcionan las cifras oficiales, porque en aquellos sólo se incluyen los que se presentan en el espacio que el gobierno considera “región mixteca”, y en estos se incluyen todos los que involucran comunidades mixtecas, asentadas en el territorio mixteco, aunque el gobierno los ubique en la región de la sierra sur o los valles centrales.

<sup>36</sup> *Conflictos agrarios detectados por el sector agrario*, Oaxaca, 2001, fotocopiado.

bros del Partido Revolucionario Institucional (PRI); San Miguel Cuevas contra Santa Catarina Noltepec, donde la segunda es apoyada por el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT); Santa Lucía Monteverde contra Santa Catarina Yosonotú, en el que la primera recibe apoyo de la Unión Campesina Democrática (UCD), organización afiliada al Partido de la Revolución Democrática (PRD), de filiación izquierdista. Todo lo anterior demuestra que las luchas por la tierra, en la mixteca oaxaqueña, también son luchas por el derecho al territorio y el ejercicio de la autonomía.

## VI. SAN PEDRO YOSOTATO

Uno de los conflictos de atención prioritaria en la mixteca es el que se presenta entre dos comunidades ubicadas en los distritos de Putla Villa de Guerrero y Tlaxiaco: San Pedro Yosotato y San Sebastián Nopalera, respectivamente. Por ser éste el caso en que nos hemos propuesto profundizar es necesario referirnos a la comunidad afectada, destacando sus principales rasgos culturales y organizativos que la identifican como parte de los *ñuú-savi* y, posteriormente, trataremos sobre su historia de lucha por sus derechos territoriales y la situación actual de su conflicto.

### 1. La comunidad

San Pedro Yosotato es una comunidad mixteca ubicada en la porción del territorio que pertenece al estado de Oaxaca. Se localiza sobre la entrada de una cordillera montañosa que se prolonga, de norte a sur, entre dos cerros que se identifican con el nombre de El Catrín y Las Trancas. Limita al norte con un cerro montañoso del municipio de Santa María Yucuhiti del distrito de Tlaxiaco; al sur con una región boscosa perteneciente a la comuni-

dad de San Sebastián Nopalera, municipio de Santa Lucía Monteverde, distrito Putla Villa de Guerrero; al este con la cabecera municipal de Santiago Nuyoo, Tlaxiaco, y al oeste con el pueblo de San Antonio Jicaltepec, distrito de Putla Villa de Guerrero; y San José Zaragoza, Agencia de Policía de Santa María Yucuhiti, del distrito de Tlaxiaco. Administrativamente es una Agencia Municipal que dependía del municipio de Santiago Nuyoo, pero ahora pertenece al de Tlaxiaco, aunque no guarda continuidad territorial con él.

Algunas versiones populares afirman que San Pedro Yosotato se fundó en 1560, y que los fundadores fueron cinco personas de origen mixteco procedentes del barrio de San Pedro, uno de los barrios más antiguos del municipio de Tlaxiaco. De acuerdo con esta fuente, sus primeros habitantes se trasladaron a ese lugar a cuidar las tierras del municipio<sup>37</sup> para que los de Putla Villa de Guerrero no avanzaran más y las ocuparan. Por eso las comunidades de Putla los consideran intrusos. Algunos afirman que el nombre de la comunidad se compone de dos palabras mixtecas, que son: “Yoso” que en mixteco quiere decir *llano*, y “tatu”, *alquilado*,<sup>38</sup> pero esta interpretación está fuera de todo contexto y aunque el nombre realmente se compone de esas dos palabras mixtecas su significado correcto es: “Yoso”, *llano*, y “tatu”, *topil*, de donde se tiene que “Yosotato” quiere decir *El llano del topil*. En la actualidad todavía es posible ver la Peña localizada en el bordo de un cerro localizado a orillas de la comunidad, un lugar estratégico en donde se posesionaba durante las 24 horas del día un *topil*,<sup>39</sup> para cuidar que nadie invadiera las tierras de Tlaxiaco. Nótese que aunque la comunidad no lleve en su nombre el prefijo *ñuú* no puede decirse que no lo sea pues en su denominación importó más su misión que describir el lugar que ocupaban. En la actualidad, popularmente a la comuni-

<sup>37</sup> Testimonio de los señores Plácido Abraham López Castro y Donato García, de la Agencia Municipal de San Pedro Yosotato. La referencia al origen del barrio de San Pedro no es sólo de Yosotato, también la hemos escuchado de la comunidad de Nueva Reforma y El Vergel, ambas pertenecientes al municipio de Tlaxiaco.

<sup>38</sup> José María Bradomín, *Toponimia de Oaxaca*, Segunda edición, México, 1980, p. 272.

<sup>39</sup> *Topil*: cargo de las comunidades que tenía y tiene como función vigilar el orden de la comunidad a la que sirve.

dad se le conoce como Yosotato y en los documentos oficiales se le nombra de manera indistinta.<sup>40</sup> Para efectos de lazos culturales que la identifican como parte de los *ñuu'savi* lo que importa es que las dos palabras mixtecas que componen el nombre de la comunidad hacen referencia a un hecho histórico fundante de ella.

Existen pocos documentos escritos sobre la comunidad. Se sabe que es bastante antigua por una carta del siglo XVIII referente al pueblo de Santa María, Tlaxiaco, donde se ordena a curas y ministros religiosos “*hasser una relación exacta geográfica con que se haga descripción del todo de sus pueblos subalternos para concebir a la justa petición del señor administrador de gacetas e ilustrarlas*”. En ella se lee que a “distancia de una legua del antecedente en una cumbre se halla el pueblo de San Pedro *Yodzotatu*, cuyos habitantes, frutos, comercio, es el mismo que el de los dos antecedentes, su gobierno de un regidor, un fiscal mayor y topiles”. Los dos antecedentes a que se refiere la carta son Yucuhiti y Nuyoo, de los que se dice son de “temperamento caliente, sus habitantes montaraces”, y “los productos de su tierra maíces, frijol, chile y platanares, de lo que se mantienen”.<sup>41</sup>

Anterior al nombre actual, la comunidad tuvo el nombre de Santa Cruz Tundahuí y San Isidro Vista Hermosa, Yosotato, éste después de la Revolución. En los escritos que existen en el Archivo Municipal, entre los años de 1928 a 1932 su sello de Agencia Municipal decía: Municipalidad Yosotato. Su geografía es sumamente escarpada y predominan las pendientes pronunciadas, aunque también existen zonas con depósitos de agua de lluvia en las laderas y un angosto valle aluvial en la porción sureste de la comunidad, que es la vega del río de Jicaltepec, que es aprovechado para el riego de las parcelas ejidales.

Históricamente la autoridad de la comunidad se integraba como en la generalidad de las comunidades mixtecas: el agente municipal y su suplente,

<sup>40</sup> Por ejemplo, como Agencia Municipal se le nombra Yosotato, pero como comunidad agraria o núcleo ejidal Yosotatu. En este trabajo se le usa de manera indistinta.

<sup>41</sup> Manuel Esparza (editor), *Relaciones geográficas de Oaxaca, 1777-1778*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Oaxaca, México, 1994, pp. 380-388.

dos síndicos constitucionales y varios regidores, que variaban según el número de habitantes de la comunidad. Todos eran elegidos mediante una asamblea general de vecinos que se realizaba el último domingo de octubre por la noche; y se festejaba consumiendo aguardiente o tepache y su comida favorita, que era el frijol molido. Las elecciones se celebraban con el auxilio del comandante municipal y sus topiles, quienes se encargaban de vigilar que todos los vecinos asistieran a la asamblea. Las autoridades siempre han sido elegidas sin injerencia de ninguna autoridad externa, por lo que bien se puede afirmar que desde su formación ha sido una comunidad autónoma en las elecciones de sus autoridades administrativas, incluyendo las agrarias. Actualmente también existe un consejo de ancianos, formado por las personas de más edad y mayor respeto, por el servicio que han dado a la comunidad. Ellos se encargan de aconsejar a las autoridades en los asuntos difíciles.

Como ya se anotó, por varias décadas la comunidad de San Pedro Yosotato perteneció al Municipio de Santiago Nuyoo, pero no mantuvo ninguna relación oficial con él porque todos sus trámites los realizaba directamente con el municipio de Tlaxiaco. Esta situación se acentuó en el año de 1884 cuando Tlaxiaco fue elevado a la categoría de Villa y adquirió más importancia política. A Tlaxiaco se le proporcionaban los informes de los censos de documentos oficiales y demás datos correspondientes al ejercicio de las autoridades de esta comunidad, incluido el pago de sus contribuciones.

Existían varias razones para que las cosas sucedieran así, entre ellas la lucha por la tierra, porque siendo San Pedro Yosotatu una Agencia Municipal perteneciente a Santiago Nuyoo, tituló primero sus tierras ejidales. Cuenta también que el municipio no cumplía las obligaciones con esta Agencia Municipal: no proporcionaba los servicios públicos —agua potable, alumbrado, panteones y cami-

nos rurales—, ni seguridad pública, ni la convocaba al estudio de los problemas locales, y mucho menos a planear y ejecutar programas de desarrollo común para promover el bienestar y progreso de sus comunidades.

La comunidad también tiene una cultura propia que la distingue de otras y le da identidad. Uno de sus rasgos culturales lo constituyen sus fiestas. La comunidad celebra trece fiestas durante el año, entre éstas, dos principales: las del tercer viernes de cuaresma y la del señor San Pedro, patrón de la comunidad. Hace años durante estas dos fiestas la comunidad era visitada por peregrinos de diferentes lugares, como Santiago Nuyoo, Santa María Yucuhiti, Santo Tomás Ocotepec, San Esteban Atlahuca, San Miguel Progreso, Santa María La Tortolita y San Pedro Siniyuvi. Todos acudían con sus bandas de música, en forma de *guezas*, y eran correspondidos de la misma manera por San Pedro Yosotatu cuando ellos realizaban las suyas. Hoy en día ya no existen ni los peregrinos ni las bandas, todo quedó en el recuerdo.

En estas fiestas no pueden faltar los juegos deportivos, como el basquetbol, además de las peleas de gallos, anteriormente se celebraban carreras de caballo, también se hacían “palos enebados”, “trampa del diablo” y “el barrilito”, estos dos últimos eran juegos extremadamente peligrosos y las personas que los jugaban demostraban su valor y a la vez hacían divertir a la población. Tampoco podían faltar los juegos artificiales, como son los “cohetones” y “toritos”, aunque ahora sólo existen “cohetones” al término de la celebración de la santa misa.

Una fiesta que antes se celebraba, pero que ha desaparecido es la de la Semana Santa, en la que se festejaba el reencuentro de tres pueblos, que son: Santiago Nuyoo, Santa María Yucuhiti y San Pedro Yosotatu, con sus respectivas imágenes religiosas, lo cual sucedía en las colindancias de los dos municipios ya mencionados. Otra que corrió la misma suerte fue la fiesta de Calenda, donde mujeres, hombres y niños sacaban a relucir sus trajes tradicionales; hoy solamente se hace en una forma de procesión porque ya no existen los trajes tradicio-

nales. Sin embargo, se conservan varias fiestas. Una de ellas es la de las imágenes católicas, que tienen sus cargadoras. Este grupo de mujeres maneja un fondo económico que prestan a un porcentaje anual a sus feligreses; asimismo, cada viernes de cuaresma ensartan flores haciendo ramilletes para las imágenes, que riegan durante la procesión. Esta tradición sí existe hasta la actualidad. También anteriormente se celebraba la fiesta del Santísimo Sacramento, donde un sacerdote era la única persona que podía sacar y llevar en procesión la imagen del Santísimo, y se ponían petateras o petates conforme avanzaba en su recorrido. Hoy en día la fiesta se celebra, pero ya sin sacar al Santísimo Sacramento.

Todos los datos anteriores hablan de que San Pedro Yosotatu es una comunidad mixteca con rasgos propios de la cultura que da identidad a los *ñuuú-savi*, pero que a través del tiempo ha ido adaptando, conformando una cultura propia que la distingue de otras de la región.

## 2. La lucha por la tierra

La lucha de San Pedro Yosotatu en defensa de lo que consideraba su territorio tuvo su máxima expresión a principios del siglo XX con un enfrentamiento entre Nuyoo y Yosotatu, del distrito de Tlaxiaco por un lado, y Nopalera y Ocotlán, del distrito de Putla Villa de Guerrero, por el otro. Estas luchas se vieron influenciadas también por los problemas entre los jefes políticos de cada distrito, quienes sólo atendían a los habitantes de su jurisdicción, pero no buscaban la forma de arreglar los problemas entre ambos grupos. El 18 de agosto de 1908 la autoridad municipal de Nuyoo se dirigió al jefe político de Tlaxiaco informándole que:

[...] el día de hoy vinieron lo vecinos del Barrio de Ocotlán y los de Nopalera en la jurisdicción de este pueblo, robando los ganados mayores y menores de mis vecinos, hoy hace dos veces que cometen este robo y haciéndose fuegos de armas en contra de nosotros. Vinieron como en número de trescientos...

tos individuos y dando parte a esa, para *haver* de qué manera voy a hacer con dichos Barrios.

Esperando a su noble contestación para mi consuelo.

Como respuesta el 26 de agosto el jefe político comisionó al Sr. Enrique Sánchez Pazos para visitar los poblados en conflicto y rendir un informe de la situación en que se encontraba el problema. Tres días después el jefe político de Tlaxiaco escribía al gobernador dándole cuenta de un enfrentamiento “por límites de terrenos” suscitado días antes entre habitantes del Yosotato y Nuyoo, por un lado, y Nopalera y Ocotlán por el otro. En el mismo informe le comunicaba que había nombrado un comisionado “para pasar a los lugares de referencia, e informarse de lo acontecido”; asimismo, dio parte a las autoridades judiciales “para los efectos a que haya lugar”, aclarando que había “tomado las medidas oportunas y convenientes para reprimir esos abusos y restablecer nuevamente el orden público en aquellas poblaciones”.

Para esos días el comisionado ya se encontraba en el pueblo de Nuyoo, donde se reunió con el agente municipal, sus secretarios y demás miembros del cabildo. De acuerdo con el informe que rindió al jefe político, las autoridades municipales le informaron que “con respecto a los vecinos de su pueblo todos están en completa armonía quejándose sólo de los abusos y amenazas que día a día cometen los vecinos de Ocotlán y Nopalera”. Enseguida, el presidente municipal expuso su versión del último enfrentamiento sufrido:

[...] el día dieciocho del mes en curso se introdujeron un número suficiente de individuos en terrenos de nuestro pueblo llevándose ganado mayor y menor propiedad de los vecinos de mi pueblo y además haciendo uso de sus armas disparándolas sobre Severiano Sarabia quien vio al grupo de hom-

bres que se repartían mutuamente el ganado robado y cuyo individuo vino a dar parte a este municipio, que inmediatamente di las órdenes convenientes a efecto de rescatar el ganado robado mandando a la policía de este pueblo al lugar indicado por Sarabia pero al llegar al lugar donde se hace la confluencia de los ríos “Yutecanu”<sup>42</sup> y el Toro no encontraron más que el rastro de los animales y las huellas de los ladrones; que no siguieron adelante temerosos de una contienda entre ambos, la cual hubiera dado serios resultados y que *obstó* por comunicarse a la jefatura política para que ésta determinara en justicia lo que creyere conveniente. Que hasta la fecha no cesan los disparos de fusil en la loma llamada “Ytunyucu”<sup>43</sup> pues se sabe que aquí existe un número de hombres armados los que constantemente amagan y roban a los vecinos de Yosotato, que además pide al Ciudadano Comisionado presente al Ciudadano Jefe Político la lista e inventario que en este momento entrega para que se informe de todos los robos que han cometido en este pueblo los vecinos de Ocotlán y Nopalera.<sup>44</sup>

El inventario hacía referencia a sucesos de dos años atrás. Recordaba que en 1906, el 8 de enero, la autoridad municipal puso en conocimiento del jefe político sobre destrozos que cometieron vecinos de Ocotlán contra los de Nuyoo en el paraje *Loma del Amate*, el 29 de mayo de ese mismo año informaron al Sr. Antonio Martínez, de Chalcatongo, “que es descendencia de nuestro cacique”, que los de Ocotlán debían de *hir* con sus títulos en Tlaxiaco para que se arreglara el asunto pero no se presentaron; el 10 de agosto los volvieron a invitar a Tlaxiaco con el mismo fin pero tampoco se presentaron. El 17 de enero de 1907 comunicaron al jefe político sobre los incendios que provocaron los vecinos del Barrio de Ocotlán, “porque no queremos sacrificar a nuestros vecinos”, esa misma información la proporcionaron dos días después al señor Anto-

<sup>42</sup> Literalmente significa río grande, aunque también describe cómo es la orilla de un río grande.

<sup>43</sup> Loma de Milpa. Seguramente hace referencia a un lugar donde se sembraba maíz.

<sup>44</sup> Archivo General del Estado de Oaxaca, *Denuncia de abusos cometidos entre Nuyoo, Yosotato y Nopalera, Ocotlán*, Leg. 83, Exp. 26.

nio Martínez, de Chalcatongo; el 17 de marzo informaron al jefe político de la incursión en Nuyoo de los vecinos del Barrio de Ocotlán, en número de 1,000, encabezados por Pedro Aparicio y Sebastián Hernández. El 16 de febrero del año siguiente informaban al jefe político que vecinos de Ocotlán y Nopalera siguieron al Sr. Ocampo de Nuyoo como a cinco kilómetros fuera del pueblo “haciendo fuego sobre nosotros”, y que el 17 de marzo entraron como cien hombres armados de Ocotlán al pueblo de Nuyoo y se robaron 7 mulares y 11 ganados mayores.<sup>45</sup>

El mismo día y en el mismo lugar el presidente municipal de Yosotatu<sup>46</sup> informó al comisionado de los hechos diciendo que:

[...] sólo puede dar datos con referencia a los disturbios y atropellos que cometen día a día los vecinos de Nopalera con los de su pueblo teniendo sus vidas expuestas, pues continuamente están haciendo tiros que llegan hasta su población y que se queja además como lo hizo últimamente con el jefe político de haber entrado los vecinos de Nopalera a mano armada a llevarse veinte cabezas de ganado mayor y cien de menor, además desapareció el dueño de ellas quien las andaba pastando, llamado Catarino Benito López, habiendo conocido Pedro Celestino López y Ambrosio López a varios de los ladrones, encontrándose entre ellos los siguientes: Severiano García, Eulogio Bautista, Juan Caballero, Juan Bautista, Severo Jiménez, Zenón Bautista, Miguel Cruz, Doroteo Cruz, Gregorio Jiménez y otros que no conocen, que además de esos robos al diario se meten a cortar la fruta de sus huertas y a hacer sus siembras y frutos, que se encuentran en la actualidad aterrorizados pues en la loma “Ytunyucu” se encuentra estacionado algún número de hombres armados ventajosamente, quienes no desamparan el puesto, haciendo tiros al diario y cuyos proyectiles penetran hasta su pueblo, que aprovecha la oportunidad de la llegada del Comisionado

para exponer todas estas quejas a efecto de que se las haga saber a la autoridad política por medio de la presente así como en lo verbal a efecto que el jefe político los vea en la situación en que se encuentran de Putla para que éste haga que se normen en su conducta y proceder del pueblo de Nopalera correspondiente al distrito de su mando, que con respecto a los vecinos y tranquilidad de su pueblo sólo informa que estos no se meten en lo absoluto con los de Nopalera y que se encuentran intranquilos por lo que deja asentado.<sup>47</sup>

Aprovechando la visita del comisionado también el presidente municipal de Yucuhiti notificó el día 28 de agosto, que ese mismo día un vecino del pueblo de nombre José Rojas le informó que cuando amaneció “vieron un grupo de gentes que son los vecinos de Ocotlán hicieron unos cuantos tiros”,<sup>48</sup> cosa que cometían día a día.

Del contenido de los informes citados se desprende que el problema que enfrentaban las comunidades no era nuevo ni sólo por posesión o límites de tierras, se trataba de un conflicto político y social que llevaba varios años de existencia. Además de esto, el conflicto se agravaba por la falta de cooperación entre los jefes políticos de Tlaxiaco y Putla Villa de Guerrero, distritos a los que pertenecían las comunidades en litigio y es posible que hasta lo alimentaran para conseguir sus propios fines, pues mientras el jefe político de Tlaxiaco nombró un comisionado al lugar de los hechos, el de Putla se trasladó personalmente pero evitó reunirse con el representante de su homólogo en Tlaxiaco. Cuando la autoridad de Nuyoo le solicitó, por petición del jefe político de Tlaxiaco, intercambiaran puntos de vista con su comisionado, en una escueta comunicación firmada desde la comunidad de Jicaltepec, muy cerca de la de Nuyoo, le contestó que “por estar ya de regreso para la cabecera de Putla Villa de Guerrero, no me es posible regresar al lindero de

<sup>45</sup> *Op. cit.*

<sup>46</sup> El documento hace mención de un presidente municipal, aunque su categoría política sea de un agente municipal.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*



ese pueblo con Nopalera. Por teléfono hablaré con el señor jefe político del distrito”.<sup>49</sup>

Si cumplió su promesa, no se sabe. Lo que se conoce es el informe que envió al gobernador del estado, en el cual asentó:

Que con fecha 20 del presente mes, recibí un oficio de la autoridad municipal del pueblo mencionado en el que se me daba aviso de que los vecinos de Yosotato unidos con los de Nuyoo del distrito de Tlaxiaco, invadieron a mano armada hasta el centro de la población el 18 del mismo, robándoles ganado, quemándoles casas y haciéndoles algunos muertos y heridos. Al tener estas noticias, desde luego hice la consignación respectiva al Juez de 1ra. Instancia y para cerciorarme de los hechos, mandé una Comisión al pueblo de referencia a practicar una vista de ojos, la que a su regreso me informó que aún existían amenazando, varios individuos que no pudo informarse de qué pueblo serían, a los quejosos con silbidos, gritos y disparos. En vista de esto y a efecto de evitar que pudieran los del pueblo invadido hacer otro tanto con sus adversarios, creí conveniente mi presencia, tanto para este objeto como para prestar el auxilio al Juez, quien ya salía a practicar las diligencias correspondientes. Estando ya en el pueblo de referencia, pude informarme de que en parte era cierta la noticia, pues se encontró herido de un balazo en un brazo el individuo Silvestre Bautista, a quien le raptaron su esposa, una niña de seis años y un niño de tres y medio años; se llevaron a tres individuos llamados Felipe Sánchez, Joaquín Bautista y Pedro Antonio Cruz; quemaron tres casas y otras se encuentran solas sin saber el paradero de sus dueños.

De todos estos hechos tomó nota y se hizo cargo el Juez, quien ya practica las averiguaciones correspondientes.<sup>50</sup>

Un informe que contrastaba bastante con el que el comisionado del jefe político de Tlaxiaco le

. . . . .

entregó y éste hizo llegar al gobernador del estado. ¿Quién tenía la razón? Nadie lo supo. Bien pudo ser que ambos tuvieran parte de la verdad, que Yosotatu y Nuyoo hubiesen sido invadidas por personas de Nopalera y Ocotlán, como decía uno y que durante esa agresión resultara herido un vecino de los agresores, que sería el que encontró el jefe político de Putla, o bien, que Nopalera hubiera sido invadida por gente de Nuyoo y Yosotatu y que después éstos los hubieran perseguido y de ahí resultara el herido a que hace mención el jefe político. Pero no existe constancia de que ambas autoridades se hubiesen preocupado por investigar a fondo, por el contrario, existe la presunción de que no querían intercambiar información entre ambos. Tal vez porque así les convenía y únicamente usaban a las comunidades para presionar y arreglar sus diferencias.

Para el año de 1910, el año en que inició la Revolución, las comunidades seguían en conflicto. El 16 de marzo de ese año, el jefe político de Tlaxiaco escribía al Juzgado de Primera Instancia de ese distrito lo siguiente:

Tengo el honor de acompañar a Ud. originales, dos comunicaciones en que se denuncian distintos delitos perpetrados por vecinos de Yucuhiti en el pueblo de Yosotato, y como es de suponer la traslación del personal de ese juzgado al lugar de los acontecimientos, le manifiesto que ya tengo presos en la cárcel pública de esta ciudad a las autoridades municipales y algunos vecinos del mencionado pueblo de Yucuhiti, en auxilio del esclarecimiento de los hechos y que venga a complementar las diligencias que Ud. practique en el referido pueblo de Yosotato.

Copia de la comunicación al juez de primera instancia se envió al gobernador del estado, quien en contestación al jefe político recomendó: “[...] que procure tener al tanto al gobierno del curso de la averiguación que se instruya por virtud de dichos delitos, y que cuide de comunicar el movi-

<sup>49</sup> Archivo General del Estado de Oaxaca, *Nuyoo y Yosotatu en conflicto por invasiones*, Leg. 83, Exp. 5.

<sup>50</sup> *Ibid.*

miento que se opere en la corporación municipal del expresado Yucuhiti con motivo de la detención a que tiene sujeta a su autoridad municipal”.<sup>51</sup>

Los conflictos continuaron aún después de la Revolución, pero se fueron perfilando como un asunto entre los distritos de Tlaxiaco y Putla Villa de Guerrero, por un lado, y entre los municipios de Santa Lucía Monteverde pertenecientes al distrito de Putla y Santiago Nuyoo del distrito de Tlaxiaco, por otro. Estos conflictos se materializaban en las comunidades de San Sebastián Nopalera, de Santa Lucía Monteverde y San Pedro Yosotato, del municipio de Santiago Nuyoo, que eran las comunidades que directamente los padecían. Los habitantes de San Pedro Yosotato todavía recuerdan que los de San Sebastián Nopalera fueron los primeros en entablar una guerra contra ellos.

En el año de 1918, cuando ya la calma comenzaba a darse por todo el territorio mexicano, después de que se había firmado la Constitución federal, todavía los habitantes de San Sebastián Nopalera incursionaron en San Pedro Yosotatu y pretendieron cargar con la campana de la iglesia, símbolo de identidad de las comunidades. La descolgaron de la torre de la iglesia y cargaron con ella, pero cuando iban saliendo del pueblo encontraron la oposición de los habitantes de la comunidad, quienes armados de machetes, piedras y algunos rifles les hicieron frente. La batalla al final se decidió en contra de los agresores, porque los agredidos contaron también con el apoyo de los habitantes de Santiago Nuyoo que en ese tiempo se consideraban un solo pueblo con San Pedro Yosotatu.<sup>52</sup>

Durante la lucha por la soberanía que después de la lucha revolucionaria de 1917 sostuvieron los grupos políticos del estado contra el Ejército Constitucionalista comandado por Venustiano Carranza, el general José Inés Dávila, dirigente de los soberanistas, cruzó por este pueblo porque sabía que aquí había contingentes fieles a su causa, quienes

efectivamente le brindaron protección, y cuando decidió partir rumbo a la costa también le ofrecieron personas para su seguridad y guías que lo encaminaran rumbo a Jamiltepec.<sup>53</sup> Este hecho debió influir para que San Pedro Yosotato fuera la primer comunidad de la región que titulara sus tierras y lo hiciera por la vía de la dotación ejidal y no la restitución comunal. Pero de eso se hablará enseguida.

Terminada la lucha revolucionaria comenzó la lucha por la tierra. En el distrito de Tlaxiaco varias comunidades solicitaron la titulación de las suyas, pero fue a San Pedro Yosotatu en donde primero se las titularon, tal vez porque el gobierno pensaba que de esa manera terminarían los conflictos con San Sebastián Nopalera. La primera solicitud de titulación de tierras la hizo por vía de dotación ejidal, porque aunque de hecho poseía tierras comunales, eran de mala calidad y no contaba con títulos para acreditar su propiedad anterior, pero, sobre todo, porque las tierras que ellos peleaban eran las que colindaban con San Sebastián Nopalera, razón por la cual prefirieron asegurarlas. Influyó también que para hacerlo contaran con la asesoría de funcionarios del gobierno, que a través de su Junta Local Agraria envió personal para convencerlos de la importancia de titular sus tierras, y que después enviaría al ejército para entregarlas.<sup>54</sup>

La solicitud la presentaron el 26 de enero de 1923 ante el gobernador del estado de Oaxaca, quien el 14 de abril del mismo año la turnó a la Comisión Local Agraria para que se siguieran los trámites respectivos. Esta institución integró el expediente y, una vez realizadas las investigaciones, concluyó que la comunidad solicitante poseía “desde tiempo inmemorial” 1,435 hectáreas de tierras, en las cuales se encontraban montes, pastos, partes áridas y el terreno de labor de temporal que estaba sumamente repartida en pequeñas porciones.

Realizada la investigación se procedió a la formación de un censo agropecuario, y el seis de julio

<sup>51</sup> Archivo General del Estado de Oaxaca, *Cuestiones de terrenos entre Yucuhiti y Yosotato*, 1910, Leg. 83, Exp. 20.

<sup>52</sup> Testimonio del señor Donato García, originario de San Pedro Yosotatu.

<sup>53</sup> *Ídem*.

<sup>54</sup> *Ídem*.

de 1929 la Comisión Local Agraria emitió un dictamen proponiendo una dotación de 493 hectáreas que se tomarían de la hacienda de Jicaltepec, perteneciente a la señora Luz Gil de Ugalde; de esas tierras 25 hectáreas eran de riego, 96 de terrenos para cría de ganado y 372 de monte bajo susceptible de labrarse. Para determinar la dotación se consideraron con derecho 95 personas. El cinco de noviembre siguiente el gobernador del estado resolvió en los términos propuestos por la Comisión Local, aprobando también una dotación de 657,000 metros cúbicos anuales de agua para el riego de las tierras.

Terminado el trámite en primera instancia el gobierno estatal turnó el expediente a la Comisión Nacional Agraria para su revisión, sin que dentro del plazo concedido para alegar la propiedad haya presentado alegato alguno en su defensa. Con los datos contenidos en el expediente la Comisión Nacional Agraria consideró que quedaba demostrada la procedencia de la dotación solicitada por los vecinos del pueblo de San Pedro Yosotatu, pues las tierras de que disponía el poblado eran insuficientes para la satisfacción de sus necesidades agrícolas. Asimismo, consideró que debería dotárseles las tierras que solicitaban, para lo cual debería tomarse como base la única finca afectable que era la hacienda de Jicaltepec.

El día 16 de abril de 1931 el presidente de la República emitió una resolución por medio de la cual dotó a San Pedro Yosotatu de 493 hectáreas tomadas de la hacienda Jicaltepec que fue propiedad de la señora Luz Gil de Ugalde. De estas tierras únicamente 25 hectáreas eran de riego, aptas para la siembra, y 468 de agostadero, que sólo servirían para la cría de ganado. El mismo decreto ordenaba que la superficie dotada fuera entregada a la comunidad beneficiaria con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres, y se localizara de acuerdo con el plano que realizara el Departamento Técnico de la Comisión Nacional Agraria.

Cuando la Comisión tuvo elaborado y aprobado el plano de dotación se realizó la ejecución de la resolución presidencial. De acuerdo con el acta que en esa ocasión se levantó, la ejecución se realizó de la manera siguiente:

Partiendo del punto donde se encuentra la mojonera “El Pescador”, ubicada en el margen derecho del río Jicaltepec, y por toda el mismo margen del río mencionado, y aguas arriba a la distancia aproximada de 840.00 metros se llegó al punto sobre el mismo margen, donde se colocara una mojonera [señal para fijar linderos]; de este punto se continuó con el rumbo noreste y a la distancia de 80.00 metros se llegó a un canal de riego, situado sobre el margen izquierdo, en este punto se colocó una mojonera; de este punto se partió por todo el canal aguas arriba y con rumbo al norte aproximadamente y a la distancia de 890.00 metros, se llegó al punto sobre el mismo canal donde se instalara otra mojonera, que será trino entre los terrenos materia de este deslinde, el ejido provisional de San Sebastián Nopalera, de este punto último se partió con rumbo noroeste y a la distancia de 106.00 metros se llegó al margen derecho del tantas veces mencionado río de Jicaltepec, donde se puso una mojonera, de este punto se partió con rumbo suroeste y a la distancia de 1,620.00 metros se llegó a un punto donde se marcó una mojonera de nombre “Matanzas”, de este último punto se prosiguió con rumbo noreste, y a la distancia de 2,992.00 metros se llegó al paraje denominado “C. Chapultepec”, punto trino entre los terrenos materia de este deslinde, los que le quedan a la hacienda afectada, los terrenos del pueblo Santa María Yucuhite y el ejido provisional de Siniyuvi, en las líneas anteriores se vino colindando con los terrenos de la hacienda; de este punto se partió con rumbo al suroeste y a la distancia de 4,043.00 metros se llegó al paraje denominado “Del Aguacero” o “Encino Redondo”, de donde se prosiguió con rumbo al sureste y a la distancia de 654.00 metros se llegó a la cumbre de una loma sin nombre en donde se instalará una mojonera trino entre los terrenos proyecto definitivo de Siniyuvi, el ejido provisional de Nopalera y el ejido materia de este deslinde, en las líneas anteriores se vino colindando con los terrenos del municipio, de este último punto se partió con rumbo al sur y se llegó al punto de partida, en toda esta línea se colinda con el ejido provisional de Nopalera.

Tres años después de la ejecución de la primera dotación, el 18 de octubre de 1934, San Pedro Yosotatu presentó una nueva solicitud para ampliar el ejido “por no serles suficientes las tierras que tenían para satisfacer sus necesidades”. Su solicitud fue turnada a la Comisión Agraria Mixta, que inició el expediente respectivo el 23 de octubre de 1934. Posteriormente se realizaron los trabajos técnicos informativos, entre ellos el censo general y agropecuario del 20 de mayo de 1944. Los trabajos mostraron que la comunidad tenía 294 habitantes, 69 jefes de familia y 93 individuos capacitados que carecían de parcela, poseedores de 40 cabezas de ganado mayor y 269 de menor. Al hacerse una depuración del censo para expedición de certificados de derechos agrarios, resultaron únicamente 25 personas en posesión de parcela.

Terminados los trabajos la Comisión Agraria Mixta emitió su dictamen el ocho de agosto de 1944 y lo sometió a la consideración del gobernador del estado, quien el día 22 del mismo mes y año dictó un fallo negando la ampliación del ejido “por no haber tierras afectables dentro del radio legal”. Con esa resolución se turnó el expediente al Departamento Agrario, que al volverlo a estudiar encontró que la hacienda de la señora Luz Gil de Ugalde seguía siendo afectable para efectos de dotación. Con esos elementos el presidente de la República emitió una resolución concediendo por concepto de ampliación de ejido a San Pedro Yosotatu una superficie total de seis hectáreas de riego, la que debería tomarse, como en el caso anterior, de la hacienda Jicaltepec.

Esta resolución fue ejecutada el 28 de octubre de 1949. De acuerdo a la documentación oficial:

Las diligencias comenzaron dando lectura a la resolución presidencial y enseguida el Ingeniero, en unión de los presentes, teniendo a la vista el plano proyecto aprobado, se dirigió a identificar la susodicha superficie de seis hectáreas, recorriendo en lo posible los terrenos afectados, cuyos linderos son los siguientes: PUNTO DE PARTIDA. La mojonera “La Soledad” que es punto trino con los terrenos

del ejido que se deslinda, terrenos del predio Jicaltepec y terrenos ejidales de San Sebastián Nopalera, de donde al noroeste y sobre el lindero del predio Jicaltepec con terrenos del ejido que se deslinda, se recorrieron aproximadamente 320 metros de donde se hace una inflexión de 55 metros aproximadamente hacia el noreste. También y sobre el mismo lindero, llegando a la mojonera “Vicente Guerrero”, de donde siguiendo al norte, y también sobre el lindero del ejido que se deslinda y terrenos de la Hacienda de Jicaltepec, se recorrieron aproximadamente 120 metros, llegando a la mojonera “Miguel Hidalgo y Costilla” que se encuentra en la margen izquierda aguas abajo del río Jicaltepec. De donde con rumbo general suroeste y siguiendo las inflexiones de dicho río que es lindero natural del ejido que se deslinda y terrenos de la hacienda Jicaltepec, se recorrieron aproximadamente 505 hectáreas llegando a la mojonera “Benito Juárez” que se encuentra en la margen derecha del río Jicaltepec, de donde hacia el sureste y dentro del ejido definitivo al que se suma la fracción que se deslinda, se recorrieron aproximadamente 105 metros, llegando al punto de partida o sea “La Soledad” en donde se dio por concluido el deslinde.

Si se ha citado en extenso las actas de ejecución es porque en ellas se nota que las tierras que se titularon a San Pedro Yosotatu, tanto en la dotación como en la ampliación del ejido, se tomaron de la hacienda Jicaltepec, propiedad de la señora Luz Gil de Ugalde, lo que demuestra que entonces no pertenecían a ninguna otra comunidad, como después lo afirmarían San Sebastián Nopalera para invadir las, reclamando supuestos derechos históricos.

San Pedro Yosotatu también cuenta con una superficie de 1,357 hectáreas en bienes comunales, tituladas por resolución presidencial del 28 de abril de 1953, de las cuales 36 hectáreas corresponden a la zona urbana, pero por esa parte no tienen ningún conflicto con sus vecinos porque se encuentran entre las tierras en conflicto y las de San Sebastián Nopalera.

### 3. Negociación y control político

La titulación de las tierras no aminoró los conflictos por su posesión ni terminó con el problema social. El 6 de octubre de 1931, apenas unos meses de tituladas sus tierras ejidales, San Sebastián Nopalera, en unión de Siniyuvi, volvieron a atacar a la comunidad de San Pedro Yosotatu, librándose una encarnizada batalla en el lugar denominado “La Laguna”, lo que obligó al gobierno a introducir al ejército para detener la matanza. Se dice que cuando los habitantes de San Pedro Yosotatu supieron que llegarían los militares escondieron los cuerpos de los caídos tirándolos a la barranca de “Pie de la Cuesta”.<sup>55</sup> Después de esta contienda hubo una precaria paz que duró cerca de tres décadas, hasta que en el año de 1976 la comunidad de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas, en forma ilegal, invadieron 18 hectáreas de terrenos pertenecientes a San Pedro Yosotatu, construyendo viviendas, un tanque para agua y un panteón en una superficie de 18 hectáreas, denominado “polígono I”. Aunque la superficie invadida era tierra para cultivo, los invasores la convirtieron en zona urbana.

El conflicto generado por la invasión se trató de solucionar durante muchos años por la vía conciliatoria, pero no prosperó. Fue por eso que el 30 de octubre de 1995 la comunidad de San Pedro Yosotatu inició un juicio agrario para que se determinaran sus límites con San Sebastián Nopalera. El juicio fue resuelto el 11 de abril de 1997, condenando a la demandada a respetar los límites marcados en la ejecución de la resolución presidencial, cosa que nunca sucedió. Tampoco prosperó la solicitud de los demandantes de que se ejecutara la resolución presidencial porque según el tribunal que la emitió se trataba de una resolución declarativa, aunque después emitió otro acuerdo expresando que la resolución se ejecutaría cuando hubiera seguridad para el personal.

Durante el proceso agrario hubo intentos de solución conciliatoria. El día 19 de enero de 1996,

.....

los ejidatarios de San Pedro Yosotatu se reunieron para analizar unas propuestas que le hiciera el ejido de San Sebastián Nopalera para arreglar sus problemas limítrofes. En esa ocasión acordaron que se ubicara “la mojonera *La Tortolita*, tomando en cuenta el plano definitivo de San Pedro Yosotatu; que de ahí se trazara una línea recta a la mojonera *El Pescador* y después localizar las líneas de los corrales existentes con el fin de conocer la superficie que San Sebastián Nopalera le invade al ejido Yosotatu. Una vez realizado lo anterior partir de la mojonera *El Pescador* por todo el río de Jicaltepec hasta el punto *Árbol Flor de Corazón* y de ahí por todo el canal de riego hasta llegar a la mojonera *La Soledad* y una vez localizada la zona de conflicto buscarle solución”. Si esto se aprobara se debería continuar con el deslinde de todas las líneas de colindancia entre ambas comunidades. Con esta decisión lo que San Pedro Yosotatu buscaba era posicionar los límites de sus tierras para conocer de qué magnitud era el problema, de acuerdo a la superficie que le estaban invadiendo.

El 28 de abril de 1997, después de dictada la sentencia agraria, pero sin que San Pedro Yosotatu tuviera conocimiento de ello, hubo otra asamblea general de ejidatarios donde estuvieron representantes de la Procuraduría Agraria y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En ella el presidente del Comisariado Ejidal dio información sobre el conflicto de límites con San Sebastián Nopalera, y en la cual la mayoría de los ejidatarios que participaron discutieron la posibilidad de reconocer a las personas que en su momento llegaron a quedar en el “polígono I”, siempre y cuando cumplieran con las obligaciones de cualquier ejidatario de Yosotatu. Esto en caso de que la sentencia del Tribunal Unitario Agrario los favoreciera. Al final acordaron respetar a los campesinos de San Sebastián Nopalera en las posesiones que tuvieran al definirse el litigio dentro del polígono de Yosotatu, siempre y cuando el Tribunal Agrario les respetara como línea de colindancia la

<sup>55</sup> Documento del Archivo Municipal de San Pedro Yosotatu sin clasificar. También testimonios de varios vecinos de la comunidad.

que va de la mojonera *La Tortolita* a *El Pescador* y no la que pretendía el poblado de Nopalera.

El día 30 de enero de 1998, en una reunión realizada en Tlaxiaco donde participaron las representaciones agrarias, autoridades municipales y comisiones auxiliares de San Sebastián Nopalera y San Pedro Yosotato, así como miembros de una Comisión Interinstitucional, San Sebastián Nopalera propuso dividir por mitad la tierra en litigio, pero Yosotato no aceptó y en cambio expresó su disposición de reconocer las posesiones de campesinos de Zimatlán, anexo de San Sebastián Nopalera, a condición de que se ejecutara la sentencia del Tribunal Agrario emitida en su favor. Además expresó que esa era su propuesta “última y definitiva” y que sólo esperaría la respuesta, positiva o negativa, de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán para acordar lo procedente.

Ante tal situación, los representantes de San Sebastián Nopalera prometieron dialogar con los posesionarios de Zimatlán sobre la propuesta de Yosotato y comunicar los resultados a la Comisión Interinstitucional el día 5 del mes siguiente. Dicha Comisión, por su parte, propuso que, dependiendo de la respuesta que le diera San Sebastián Nopalera, podría viajar a Zimatlán el 12 de febrero.

Nada se cumplió y el tiempo demostró que lo que San Sebastián Nopalera buscaba era ganar tiempo mientras preparaba la invasión de las tierras, lo que hizo el día 18 de febrero de 1998. Asesorados por el dirigente estatal de la Unión Campesina Democrática (UCD) que estaba buscando votos para postularse candidato a diputado, ese día, como a las ocho de la mañana, se introdujeron más de 200 hombres de la comunidad de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas, portando armas de fuego y machetes, y ocuparon aproximadamente 80 hectáreas de tierra del ejido de San Pedro Yosotato. Inmediatamente comenzaron a trazar una brecha y colocar una cerca de alambre de púas, partiendo desde la carretera hacia el lado

sur de la casa ejidal como a ochenta metros y con rumbo hacia el lado oriente hasta topar con el río, tapando caminos vecinales y destrozando árboles de dicho lugar. Una vez construido el cercado, de manera violenta desalojaron a los ejidatarios que ahí se encontraban, quienes tuvieron que refugiarse en el centro de la comunidad. Además de esto, los invasores se adueñaron de las pertenencias de los desalojados; después de saquear las habitaciones procedieron a destruirlas llevándose el material de construcción obtenido.

Ese mismo día los ejidatarios de San Pedro Yosotatu solicitaron la presencia de las autoridades agrarias y de seguridad pública del estado para desalojar a los invasores y evitar riesgos de enfrentamientos. Asimismo, advirtieron que si las autoridades no atendían el problema, ellos buscarían el apoyo de organizaciones políticas para hacer presión. Su advertencia era doble. Por un lado se habían dado cuenta que las autoridades no hacían caso más que mediante la presión política y ellos, que hasta entonces habían sido una comunidad alejada de organizaciones políticas, estaban dispuestos a organizarse de esa manera con tal de que les hicieran caso. No era una advertencia falsa, una fracción de la comunidad ya estaba valorando incluso a quién unirse, entre otras, pensaban en la Organización Obrero Campesina “Emiliano Zapata” (OOCEZ), cuyo líder estatal era familiar de la esposa de uno de los ejidatarios. Pero junto con la amenaza expresaron su vocación pacifista, así como el ánimo de llegar a un arreglo:

No está por demás hacer saber a esta superioridad, que el pueblo de San Pedro Yosotatu siempre ha estado en contacto y en coordinación con otras instancias federales cuando se han emprendido diversas campañas para combatir el narcotráfico en las comunidades de Nopalera y Zimatlán, pues nuestro pueblo se distingue por ser contrario a toda violencia y ser respetuosos de los derechos de los pueblos circunvecinos.<sup>56</sup>

La tarde del 23 de febrero hubo una reunión en la Secretaría General de Gobierno en la que participaron el Subsecretario de Desarrollo Político, así como los representantes ejidales de San Pedro Yosotatu y San Antonio Jicaltepec, San Sebastián Nopalera no asistió a pesar de que fue a iniciativa de sus representantes que se convocó a la reunión. Las comunidades presentes formularon demandas similares. Yosotatu solicitó que se ejecutara la resolución emitida por el Tribunal Unitario Agrario y se desalojara a las personas que lo invadieron el 18 de febrero, las cuales estaban construyendo casas ahí donde anteriormente se encontraban las de ellos. Por su parte, Jicaltepec solicitó se desalojara la parte invadida el mismo día 18 por las mismas personas que invadieron a San Pedro Yosotatu y la intervención de la Procuraduría de Justicia del estado para que se agilizaran las investigaciones del ganado perdido el día de la invasión. Ambas representaciones comunales solicitaron “se les permita a los verdaderos campesinos de una y otras comunidades, se tomen sus decisiones sin intervención de personas ajenas a las mismas”.

El Subsecretario de Gobierno ofreció que el miércoles 25 estarían en sus comunidades representantes del gobierno del estado y de las instancias agrarias para distender el conflicto y que se girarían las instrucciones a través de la Secretaría de Protección Ciudadana para que procediera a considerar su solicitud respecto a la presencia de la fuerza pública en la región. Junto con su promesa los exhortó a que privilegiaran el diálogo sobre cualquier otra medida. Pero pasó el tiempo y ni la comisión ni la policía hicieron presencia en las comunidades.

Cuatro días después la representación ejidal de San Pedro Yosotatu y su comisión de límites volvieron acudir a una reunión en las oficinas de la Junta de Conciliación Agraria para tratar el problema, pero tampoco hubo avance. El gobierno sólo se comprometió a convocar a San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas a una reunión para el día 4 de marzo en el Centro de Desarrollo Agrario de Tlaxiaco a las diez horas. Los representantes de San Pedro Yosotatu aceptaron,

pero la condicionaron a que “el tratamiento sea de pueblo a pueblo, y de campesino a campesino, que no intervengan terceras personas, ni organizaciones campesinas o políticas”.

La reunión entre las comunidades en conflicto y las autoridades estatales se llevó a cabo hasta el 17 de marzo en la Subsecretaría de Desarrollo Político del estado. En ella San Pedro Yosotatu propuso que la tierra en conflicto quedara en resguardo de una autoridad mientras se resolvía el problema. Hecho esto seguirían dialogando para encontrar una solución definitiva. Era una proposición que iba más atrás de su posición anterior. Ante esta situación los representantes del anexo Zimatlán solicitaron que se les permitiera llevar al interior de su asamblea la propuesta para discutirla y tomar una decisión. También propusieron que la reunión se realizara el día 25 de ese mismo mes y que estuviera presente la Subsecretaría de Desarrollo Político y la Junta de Conciliación Agraria del estado. Acordado lo anterior, quedaron de reunirse el día 27 en el mismo lugar para conocer la resolución que tomara Zimatlán y acordar nuevas medidas para solucionar el problema. A estas reuniones siguieron muchas más con similares resultados.

El siete de agosto hubo una asamblea general de ejidatarios en Zimatlán de Lázaro Cárdenas, pero sus intereses y propuestas iban por un lado distinto al que Yosotatu proponía. La comisión informó que de las pláticas sostenidas en la Secretaría de Gobierno con su titular, se llegó a los acuerdos siguientes:

- Que los presos serían trasladados entre los días 31 de julio al 3 de agosto al reclusorio de Putla Villa de Guerrero, Oaxaca.
- Los presos serían liberados a más tardar en diez días, que empezarían a contar a partir del 29 de julio.
- La Comisión Interinstitucional planteó que para darle una solución al problema agrario que confronta con Yosotatu, se negocie el 50% del “polígono II”, para esto se sugirió que la propuesta fuera sancionada con los vecinos de Zimatlán.

La información vertida por la comisión a los vecinos de Zimatlán no era exacta, porque lo que se proponía por parte de San Pedro Yosotatu era negociar el “polígono I” a cambio de que los invasores entregaran el “polígono II”. En esa reunión era importante que la decisión no quedara en manos del representante ejidal y municipal, sino que participaran todos los vecinos para llegar a un arreglo, con lo cual estuvieron de acuerdo, y después de deliberar sobre el camino a seguir, acordaron que en la reunión del día 13 se negociara el “polígono II”, condicionado el arreglo a que sus compañeros presos obtuvieran su libertad a más tardar el día 13 de agosto, como se había acordado con el Secretario de Gobierno; de no obtener la libertad sus compañeros, responsabilizaban al gobierno “de lo que llegara suceder”.

El 13 de ese mes se reunió la Comisión en el lugar acordado pero, como era de esperarse, no hubo acuerdo por las posiciones tan diferentes de las partes, además de que no era su facultad resolver el asunto de los presos como lo pretendía San Sebastián Nopalera y Zimatlán. Entonces la reunión tomó otro rumbo. Tanto las representaciones comunitarias como las del gobierno estatal y federal acordaron nombrar una comisión permanente encabezada por los Comisariados Ejidales y las autoridades municipales, quienes debían tener el aval de sus comunidades para actuar y que sólo podrían hacerlo en el aspecto agrario. Una de las primeras tareas que se fijó a la comisión fue realizar “una inspección ocular para realizar un análisis entre el informe presentado el día 27 de mayo por el topógrafo Genaro Cruz Rodríguez, comisionado por la Secretaría de la Reforma Agraria y la situación real que prevalecía en los polígonos I y II. También acordaron reunirse de nuevo el día 28 del mismo mes, pero ya no fue posible hacerlo porque ni San Sebastián Nopalera ni Zimatlán de Lázaro Cárdenas acudieron a la cita.

Todo un año de negociaciones no lograron conciliar a las partes. El año siguiente se distanciaron más. El 18 de enero los vecinos de Zimatlán agredieron y amenazaron a los ejidatarios de San

Pedro Yosotatu que se encontraban regando sus parcelas de maíz en los terrenos de riego, mientras los de Zimatlán se encontraban en la zona invadida. Como siguieran amenazando, los agredidos fueron por la policía preventiva, la cual se encontraba al mando del comandante Hernán Camacho, mismo que en lugar de poner orden amenazó a los miembros del Consejo de Vigilancia del ejido de Yosotatu y a varios ejidatarios con “que los iba a meter a la cárcel si seguían molestando porque ya de por sí les traía ganas”. No era la primer vez que el comandante de la policía los amenazaba, sobre todo porque después de un año en la región varios de ellos ya vivían en unión libre con algunas mujeres de Zimatlán, lo que los hacía tomar partido. Yosotatu pidió el cambio de los miembros de la corporación, al tiempo que advertía: “Si la justicia tiene que actuar que lo haga, pero sin amenazas y hoy en día tenemos que cuidarnos de Nopalera, de Zimatlán y de la misma policía”.

Era claro que el conflicto había cambiado a otra situación. El gobierno ya no sólo se mostraba indolente ante la agresión sino que ahora pasaba a ser parte de los agresores a través de sus agentes policiales.

El ocho de febrero los invasores por segunda vez destrozaron el canal de riego por la parte denominada “La Soledad”, así como el canal que atraviesa la carretera utilizando un tractor y el mismo 13 de febrero los vecinos de Zimatlán de Lázaro Cárdenas comenzaron a construir una red de distribución de agua en el lugar denominado “La Matanza” en el “polígono II”, lugar que invadieron desde el 18 de febrero del año anterior. El Agente Municipal comunicó los hechos al Secretario General de Gobierno. Parece que lo hacía consciente de que poco o nada haría esta autoridad porque en el mismo oficio le recordada acuerdos anteriores que no se cumplían:

Desde el gobierno pasado se les indicó que ya no construyeran más casas o chozas en el lugar invadido, sin embargo, estas personas no han hecho caso a las indicaciones del gobierno, así como las de Nopalera quieren que se echen a perder las siem-



bras de milpa de riego de mis ejidatarios, por eso siguen destruyendo el canal de riego.

También escribieron al gobernador del estado a quien, además de narrarle los hechos, le decían:

Nuestra comunidad es pacífica y respetuosa del orden y la autoridad, somos tolerantes pero no complacientes, y en el afán de proteger a nuestras familias haremos acto de la autodefensa, por lo que no queremos que eso sea como lo ocurrido en otros estados de nuestro país.

Seguramente se referían al levantamiento indígena en Chiapas, cinco años antes, demandando condiciones dignas de vida. Una advertencia que estaba de más porque no tenían ni la organización ni la estructura para hacer lo que los rebeldes. Pero aunque de más, la advertencia mostraba el grado de irritación que existía en la comunidad por la omisión de las autoridades para solucionar el problema. Más adelante escribían:

Queremos y exigimos la desocupación e inmediata entrega de las cuarenta y ocho hectáreas que por derecho nos corresponden y que avalan la resolución presidencial y sentencia del Tribunal Unitario Agrario [y también exigían] se ejecuten las restantes órdenes de aprehensión en contra de los invasores y delincuentes y se les castigue con todo el peso de la ley, a Salomón Jara Cruz y Agustín Bautista Mejía por la autoría intelectual [..].

Las personas denunciadas eran dos líderes, uno estatal y otro local, de la Unión Campesina Democrática (UCD), organización afiliada al Partido de la Revolución Democrática, declarado de izquierda. Pero eso no importaba, porque cuando de ganar votos se trataba las ideologías y las prácticas podían esperar. Era sospechoso que cuando se dio la invasión de 1998 promovida por la UCD en tierras de Yosotato, también la OAMPIM, de filiación priísta, invadía las de Tlaxiaco. Todo en época de campañas electorales por los mismos fines.

Las denuncias continuaron, pero nadie escuchaba. El 16 de noviembre, en oficio dirigido al Secretario General de Gobierno denunciaban:

El día 10 de este mes, de manera pacífica y por acuerdo de la asamblea general, los ejidatarios de esta comunidad, acompañados de la fuerza pública, bajaron a pizar la milpa sembrada en la zona que se nos invadió el día 18 de febrero. Al darse cuenta de esto, los ejidatarios de Zimatlán nos mandaron más de 200 mujeres y unos 100 hombres armados con palos y piedras y hombres con armas de fuego apostados en lugares estratégicos dentro de los terrenos que no les corresponden y al darse cuenta ellos de la vigilancia de la ley, corrieron a esconderse y no fue posible su detención.

El año 2000 los sorprendió denunciando y realizando reuniones que buscaban la conciliación como forma de resolver el conflicto. El 17 de febrero a las once de la mañana se reunieron en la Subsecretaría de Desarrollo Político con funcionarios federales y estatales, así como la representación agraria de San Sebastián Nopalera, pero el único acuerdo que lograron fue volver a reunirse el día 23, después de que discutieran la propuesta de Yosotato de que “para iniciar las pláticas es necesario que se nombre una Comisión de cuatro personas del anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas más el Presidente del Comisariado Ejidal de San Sebastián Nopalera, y que éstos tengan facultad para tomar determinaciones”. Era evidente, como ya lo habían manifestado meses atrás, que lo que buscaban era que en las pláticas participaran los campesinos directamente involucrados en el problema, que les interesara el conflicto de las tierras y no terceras personas que veían más por sus intereses políticos.

La reunión no se llevó a cabo el día acordado sino el siguiente. En ella las autoridades municipales y los representantes ejidales de San Pedro Yosotatu presentaron un documento que habían consensado días antes en una asamblea general y que contenía una narración puntual de los momentos más álgidos del conflicto, una visión del pro-

blema y una oferta de negociación. En la entrada de su documento se anotaba:

Nuestra comunidad reconoce que el conflicto agrario sobre límites sostenido con las comunidades de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas tiene como antecedente la confusión con respecto a la exacta ubicación de los mismos, situación que al verse prolongada derivó en la necesidad de regularizarse.

Después de esto exponían que esa fue la razón por la que acudieron al Tribunal Agrario, la sentencia favorable que obtuvieron, su inejecución por la situación real de las cosas, los hechos que sucedieron posteriormente. Más adelante anotaban:

Es voluntad de nuestra comunidad externar mediante la presencia de nuestros (sus) órganos de representación ejidal y su autoridad municipal en esta reunión de trabajo llegar a una solución que ponga fin al conflicto agrario que nos ocupa, siempre y cuando los puntos anteriores sean reconocidos firmemente por los habitantes y órganos de representación ejidal y autoridad municipal de las comunidades de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas, y que nuestra comunidad sea resarcida de los daños morales y materiales que le han sido ocasionados como producto del conflicto agrario.

A los de San Sebastián Nopalera les expresaban:

En mérito de lo anterior solicitamos a los ciudadanos y órganos de representación de las comunidades de San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas a expresar en reciprocidad el sentimiento común de llegar a una solución al conflicto agrario que nos atañe, sin más pretensiones que las propuestas emanadas de un sentido común con base al respeto a las determinaciones judiciales, los factores actuales y las decisiones de la asamblea general de ciudadanos del núcleo agrario de San Pedro Yosotato como autoridad suprema de nuestra comunidad.

Y al gobierno le decían:

Asimismo, hacemos un llamado al Poder Ejecutivo del estado a efecto de considerar que nuestra voluntad obedece a una exigencia de respeto, y que la misma queda confiada en su capacidad de conciliación para que en uso de sus facultades diriman el actual conflicto, respondiendo a su obligación de preservar la paz, tranquilidad y el buen desarrollo de los núcleos agrarios, sin dar más concesiones a las partes que la facultad de expresar las propuestas, considerándolas en mayor o menor grado, según se ajusten a sus posibilidades de realización.

La “capacidad de conciliación” del gobierno era poca y en esa reunión, como en muchas otras ocasiones, se limitó a fijar fecha para otra reunión posterior. Pero ya no fue posible realizar ninguna otra porque San Sebastián Nopalera tenía otras pretensiones.

El día nueve de noviembre como a las 6:30 de la mañana, los pobladores de San Sebastián Nopalera, su anexo Zimatlán de Cárdenas y dos núcleos rurales más, Torralba y el Paraíso, pertenecientes al municipio de Santa Lucía Monteverde, Putla Villa de Guerrero, Oaxaca, los agredieron a balazos hiriendo de gravedad a un ejidatario de nombre Fabián López Díaz y desapareciendo a otro, de nombre Luis Castro Santiago, quien tardó mucho tiempo en aparecer, asimismo, la agresión se extendió, disparando igual a niños y mujeres. El día 10 quemaron las casas, una escuela de CONAFE y la oficina ejidal; se robaron el ganado, saquearon las cosechas de maíz y frijol, quemaron los mangles, cafetales, naranjales, cacao y demás huertos familiares que tenían ahí los ejidatarios de Yosotato. Nadie se podía acercar porque portaban armas de alto poder, la policía preventiva intentó entrar el mismo día nueve de noviembre y fue baleada.

Durante todos estos hechos la comunidad no recibió ningún apoyo del gobierno a pesar de la información que le enviaron, sólo un citatorio del día 14 de noviembre enviado a la Agencia Municipal para unas pláticas que no se realizaron, posponién-

dose para el día 22 del mismo mes, las cuales fueron presididas por el Secretario General y el Subsecretario de Desarrollo Político del gobierno del estado. En esa reunión se les dijo que para poder llegar a un acuerdo negociado tenían que presentar una nueva propuesta en la que tenían que ceder más tierra, acompañada de la negativa del gobierno para desalojar a los invasores, quienes tenían el propósito de arrebatar a San Pedro Yosotatu el 100% de su ejido.

El día 24, también del mismo mes, se entrevistaron con el Presidente del Congreso local buscando su intervención para una posible solución al conflicto, pero éste les dijo que no se podía desalojar a los ejidatarios que invadieron y se posesionaron de sus terrenos ejidales; en cambio les propuso hablar con el diputado local del Partido de la Revolución Democrática y dirigente de la Unión Campesina Democrática, Salomón Jara Cruz, quien estaba involucrado en el problema agrario. Asimismo, denunciaron que en el conflicto estuvo inmiscuido también un ex narcotraficante de nombre Agustín o Fidel Bautista Mejía y su hermano de nombre Rafael Bautista Mejía, quienes eran dirigentes locales de la organización denominada Unión Campesina Democrática.

La seguridad que a ellos se les regateaba desde el gobierno no coincidía con el hecho de que vehículos cargados con despensa, con el logotipo del INI, llegaban constantemente a San Sebastián Nopalera y su anexo Zimatlán de Lázaro Cárdenas, hechos que no pasaban desapercibidos para los habitantes de San Pedro Yosotatu porque dichas unidades tenían que pasar forzosamente por la carretera de terracería que atraviesa sus tierras ejidales.<sup>57</sup> A principios de mayo de 2001 fue asesinado Fidel Bautista, cuando era candidato suplente a diputado por el PRD, y aunque desde un principio algunos de sus compañeros señalaron a miembros del PRI como responsables, otros aprovecharon la ocasión para acusar a los de Yosotatu de ser los responsables.

. . . . .

<sup>57</sup> Testimonio de diversas personas de la comunidad de San Pedro Yosotatu.

<sup>58</sup> Filadelfo Figueroa, "Al fin encontró la PGJE al presunto asesino intelectual del candidato del PRD", en *La Hora*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 21 de noviembre de 2001.

Meses después la policía judicial detuvo a los responsables y se demostró que los habitantes de esta comunidad nada tuvieron que ver en el crimen.<sup>58</sup>

Se aclaró el crimen, pero no se arregló el conflicto. Éste continúa y no se ven visos de cuándo podrá llegar a su término.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

El caso de San Pedro Yosotatu ilustra claramente cómo los denominados conflictos agrarios son mucho más que eso, constituyen escenarios donde la comunidad lucha por el control de sus espacios territoriales y el ejercicio de su autonomía. A estos propósitos se oponen fuerzas gubernamentales, pero también de organizaciones populares que no alcanzan a entender la especificidad de los reclamos de los pueblos indígenas y sus comunidades. A las primeras les interesa no resolver los problemas y hasta parecen provocarlos a veces, porque es una manera de ejercer el control sobre las comunidades; a las segundas les conviene que no se solucionen porque de ese modo cuentan con clientela política para presionar al gobierno. De esta forma se configura un círculo perverso en donde las comunidades quedan atrapadas en una red de intereses ajenos a ellas, pero que sí las perjudican y violentan sus derechos. La lucha por la tierra es también una lucha por el poder, por el control de la vida comunitaria y los recursos naturales y culturales que ello encierra. Todo este entramado de elementos se conjuga para transformar la lucha por la tierra en una lucha territorial, y como tal, se traduce en una lucha política.

Otras de las causas de los conflictos agrarios se deben a que la legislación sobre tierras y territorios existente en nuestro país es insuficiente y la que existe no se respeta. Las disposiciones constitucionales sobre la protección especial de las tierras indígenas y las disposiciones internacionales

sobre los territorios son ignoradas. A las comunidades indígenas se les trata igual que al resto de la sociedad. Además de respetar las leyes para resolver los conflictos se necesita modificarlas para que den más participación a las propias comunidades en la toma de decisiones sobre sus problemas. En esa situación no es posible hablar de la vigencia de un Estado de derecho, democrático, plural e incluyente porque las normas jurídicas no constituyen reglas generales aplicables a todos los casos de conflictos, sino el referente para negociar cada caso específico, sin importar si las partes respetarán los acuerdos porque tampoco hay órgano del Estado que los hagan cumplir, aunque cuenten con facultades para hacerlo.

Para resolver esta situación se necesita que el Estado modifique sustancialmente su actitud hacia los pueblos indígenas y sus derechos, específicamente en materia de derechos territoriales y conflictos agrarios. Es asombroso que al tiempo que más de medio centenar de los 656 conflictos de este tipo registrados oficialmente sean catalogados como “de atención prioritaria” por su alta explosividad, como solución de ellos sólo se proponga brindarles proyectos productivos con recursos económicos insignificantes de programas oficiales como los programas de empleo temporal. Siempre se espera hasta que la violencia hace presencia para retomar el diálogo, el cual se abandona cuando vuelve la calma.

En concreto, se necesita que el Estado reconozca constitucionalmente el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía, como forma de expresión de la libre determinación. Esto permitiría, en primer lugar, la autoafirmación y autodefinición de los propios pueblos indígenas, es decir, decidir por ellos mismos su existencia como tales y su pertenencia a una etnia, así como qué individuos y comunidades los constituyen, lo que cerraría el paso a cualquier intromisión de agentes externos a ellos. En otras palabras, permitiría implementar políticas públicas donde las comunidades cobraran conciencia de que pertenecen a un mismo pueblo y que ninguna gana mientras las otras pierdan. Esas políticas podrían partir de las propias comunidades como un esfuerzo de reconstitución de los pue-

blos indígenas a los que pertenecen, por ahora tan desmembrados por la acción del Estado, pero requeriría el compromiso de los tres niveles de gobierno de participar activamente en su implementación, en igualdad de circunstancias con los pueblos indígenas, no subordinándolos a sus intereses como hasta ahora sucede.

Junto con estos derechos se tendrían que reconocer los de autodelimitación y autodisposición interna, que incluyen el derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos los límites de sus territorios y para organizarse de la manera que más les convenga, determinando el mismo su situación jurídica con respecto a la sociedad y el Estado, sin traspasar los límites de la Constitución Política del Estado mexicano.

Todo lo anterior colocaría a los pueblos indígenas en una situación de proponer ellos mismos la solución a sus problemas y las resoluciones que tomaran serían válidas de pleno derecho, teniendo al gobierno exclusivamente como mediador o testigo de calidad. Esta iniciativa no es ninguna utopía, pues como se desprende de las propuestas que San Pedro Yosotato ha formulado para el arreglo del conflicto agrario, todas tienden a la conciliación, pero todas han ido a parar a los archivos gubernamentales porque las comunidades carecen de capacidad como sujetos de derecho público y, en ese sentido, sus propuestas adquieren el carácter de particulares, quedando todo el poder de decisión en el gobierno.

Si la última reforma constitucional en materia indígena hubiera reconocido los derechos territoriales de los pueblos indígenas el camino hubiera comenzado a allanarse, pero no fue así y las soluciones siguen quedando fundamentalmente a cargo de autoridades externas. En estas condiciones la demanda de autonomía, del reconocimiento explícito de las comunidades y sus territorios adquiere relevancia. Sólo mediante el fortalecimiento de éstas podrán participar activamente y proponer la solución a sus problemas sin la interferencia de factores externos. Como actores principales, no como partes subsidiarias.

# EJERCIENDO EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ORGANIZACIONES SOCIALES Y AUTORIDADES EN LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, D.F.



Alejandro Cerda García\*

## PRESENTACIÓN

“Han condenado a muerte a la gente”. Esta es la frase con la que Joseph Stiglitz, ex jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía, describe los fatales efectos de la globalización económica neoliberal.<sup>1</sup> Stiglitz, también llamado “El globalizador que desertó”, reseña claramente la estrategia orquestada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio que se encuentra en el documento “Estrategia de Asistencia para los Países Pobres”.

La privatización, la liberalización del mercado de capitales, el aumento de los precios de los productos básicos a través de la regulación del mercado y el desarrollo de una estrategia de combate a la pobreza que se centra en el “comercio libre”, son los cuatro pasos que el economista ubica en dicha “Estrategia de Asistencia”. Los “disturbios sociales” se encuentran fríamente previstos y se utilizan como principal justificación para aplicar su regla de oro: “Cuando el mercado libre fracasa, se prescriben más políticas de mercado libre”.

Esta globalización económica neoliberal también debe ser entendida y analizada a partir de sus dimensiones políticas e ideológicas y sus repercusiones en la forma en cómo se construye la capacidad de exigibilidad de los sujetos ciudadanos colectivos en sus respectivos países y en sus contextos específicos.

\* Maestro en Antropología, miembro del Consejo Directivo de la Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI, A.C.).

<sup>1</sup> Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, México, 2002.

En México, tras más de siete décadas de autoritarismo bajo el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido posible constatar un cambio de partido en el poder a partir del año 2000, en que la Presidencia de la República fue asumida por Vicente Fox como candidato del Partido Acción Nacional (PAN). Aunque la administración actual se ha propuesto apuntalar la idea de que en México se está dando una “profunda transición a la democracia”, lo cierto es que después de estos dos primeros años de nuevo gobierno existe una proporción considerable y creciente de la población que, sin dejar de reconocer como positivos algunos de los cambios impulsados, ubica a la administración actual como un proyecto político y económico que en la mayoría de sus planteamientos y estrategias da continuidad al impulsado por el régimen priísta durante las últimas dos décadas.

Aunque el propósito del presente trabajo no es evaluar el proceso de democratización en México, para lo cual sería necesario profundizar en otra serie de aspectos, es necesario señalar que hoy en día es preocupante constatar que en nuestro país comienzan a verificarse algunas de las problemáticas que han sido ubicadas en el análisis elaborado por el equipo de Derechos y Democracia sobre lo acontecido en la última década en países de distintos continentes, y a partir del cual se señalan, entre otros, los desafíos relacionados con las llamadas “democracias inciviles” y las “transiciones bloqueadas o prolongadas”:

En muchas de las nuevas democracias se han desarrollado las instituciones políticas de la democracia formal, pero siguen siendo negados no solamente los derechos sociales, económicos y culturales, sino también los derechos civiles. Las democracias inciviles son democracias electorales donde los ciudadanos sufren violencia sistemática de parte de las

fuerzas públicas y privadas, que ejercen coerción confiando en una estructura de impunidad [...] En algunos países, el régimen autoritario mantuvo su poder sobre el aparato estatal aún completadas las elecciones, demostrando así la insuficiencia de las instituciones como único motor de democratización. En vez de una negociación neta de las reglas del proceso de transición por los distintos actores (“transiciones pactadas”), se asiste a la debilitamiento de la oposición, y al estancamiento del proceso de transición.<sup>2</sup>

Es en este contexto que consideramos sumamente importante que esta investigación tenga como su objetivo global el proporcionar una reflexión en torno al proceso de constitución de los actores sociales como sujetos de derecho, lo cual implica desarrollar y contar con las condiciones necesarias para ejercer su “derecho a tener derechos”,<sup>3</sup> esto es, “el derecho a exigir sus derechos”.<sup>4</sup>

El presente trabajo trata de brindar mayores elementos para comprender las formas específicas en que los habitantes de la Sierra de Santa Catarina, a través de la mediación de organizaciones independientes de la sociedad civil, se han constituido como sujetos ciudadanos colectivos y exigentes de sus derechos. El eje central de esta investigación transitará a través de las formas en cómo algunas organizaciones de esta zona y sus integrantes conciben, explican, practican, exigen y, en definitiva, luchan por ejercer plenamente su derecho a participar en la definición de las políticas sociales que se implementan en su territorio.

En el contexto local de la delegación Iztapalapa, en la Ciudad de México, los ámbitos de la planeación y la presupuestación han constituido un motivo histórico de interacción y conflicto entre organizaciones sociales y las autoridades de esa demarcación política. Asimismo, se constituye en un ámbito de

<sup>2</sup> Derechos y Democracia, *Desarrollo democrático 1990-2000. Resumen*, octubre de 2001, p. 2.

<sup>3</sup> Arturo Escobar, Sonia E. Álvarez y Evelina Dagnino, *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Editorial Taurus, Buenos Aires, 2001, pp. 76 y 77.

<sup>4</sup> Observatorio DESC/Terre des Hommes-France, *El derecho a exigir nuestros derechos. Derechos económicos, sociales y culturales en el panorama internacional*, núm. 178, Editorial Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2002.

necesaria interacción del jefe delegacional con sus pares, con el jefe de gobierno y, a final de cuentas, con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión.

La posibilidad de contar con instancias reglamentadas y con competencias reconocidas (consejos delegacionales de desarrollo social y comités mixtos de planeación delegacional, entre otros), así como con mecanismos expresos que permitan acudir al Poder Judicial en caso de incumplimiento, constituyen requisitos fundamentales para que la participación ciudadana pueda contribuir al pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, esta “participación ciudadana” sigue siendo considerada, desde distintas perspectivas que no siempre son acertadas, como una “caja de Pandora” que hay que tratar en forma cuidadosa y reservarla para determinados espacios y aspectos que no generen demasiados problemas, o como una “varita mágica” que, al lograr incluirla en alguna acción gubernamental, puede dar legitimidad y garantía de éxito a las acciones emprendidas.

La potencialidad de dicha participación se reduce con frecuencia a los niveles mínimos de “información” sobre las acciones que realiza el gobierno, o a ser “beneficiaria” de un programa específico, anulando así su pleno reconocimiento como un “derecho ciudadano” fundamental.

A pesar de que la participación ciudadana se incluye hoy en día en los discursos de partidos políticos de distinta orientación ideológica, no se verifica en la práctica debido a que, según se argumenta, sería muy difícil, problemático e impráctico tener que involucrar de manera directa a todos los implicados, por ejemplo, en la definición de una política pública o en las decisiones presupuestales. Se dice, entonces, que no es posible que “todos” participen de manera directa o que las decisiones urgentes tienen que retrasarse con el fin de ser previamente consensadas.

Asimismo, se argumenta que no es posible proponer o llevar a cabo iniciativas significativas de participación ciudadana puesto que tendrían que desarrollarse en ambientes demasiado conflictivos,

con fuertes rencillas entre organizaciones o grupos políticos, en espacios donde existe una gran hostilidad y crítica al ejercicio de gobierno, o bien, en ámbitos donde hay una deficiente y tardada normatividad, que por involucrar necesariamente a distintas instancias de gobierno, e incluso a distintos poderes o a funcionarios públicos de los ámbitos delegacional, estatal y nacional, es bastante utópico pensar en la participación ciudadana más allá de las buenas intenciones.

En este panorama complejo se vuelve imprescindible distinguir entre aquellas “estrategias de participación” impulsadas ya sea por las autoridades locales o por las organizaciones, que tienen como finalidad obtener o brindar información, de aquellas que tienen como objetivo el consultar u obtener opiniones que posteriormente las autoridades procesan y en torno a las cuales ellos deciden.

De igual forma, es necesario diferenciar aquellas estrategias que tienen un carácter vinculatorio, esto es, que existe un compromiso normativo expreso de que se trata de una instancia de deliberación y de toma de decisiones, las cuales al ser tomadas en conjunto se deberían asumir como un criterio de obligatoriedad para las partes implicadas. Es precisamente en esta última vertiente que consideramos que existen mejores posibilidades de ejercer realmente el derecho a la participación, lo cual no invalida la necesaria complementariedad con las modalidades señaladas anteriormente.

La participación ciudadana en la definición de las políticas públicas de desarrollo social implica la reglamentación e instalación de dichas instancias con carácter vinculatorio. Estas instancias de participación no deben ser concebidas como espacios que exclusivamente funcionan “para dar ideas al gobierno” o para involucrar a los ciudadanos en acciones en torno a problemáticas públicas que “el gobierno ya no puede o no está interesado en resolver”. Tampoco se plantea que deba haber espacios de participación del tipo de “consejos con carácter vinculatorio” en todos los ámbitos y niveles de gobierno, lo cual se convertiría fácilmente en un ejercicio desgastante e infructuoso.

El establecimiento de instancias participativas con carácter vinculatorio, por el contrario, deberá verificarse en aquellos ámbitos y niveles de gobierno donde la ciudadanía considera pertinente, necesaria y significativa su participación en pro de la resolución de las problemáticas públicas. De este modo, no se trataría de una participación operativa, sino de una participación en todo el ciclo de las políticas públicas, incluyendo el diagnóstico de problemáticas, la priorización, la definición de agendas, la elección entre cursos de acción posibles, la implementación, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las mismas. Desde esta lógica, las organizaciones sociales y civiles tienen la responsabilidad y el reto de que dichas instancias aborden realmente los asuntos que desde su perspectiva se consideran relevantes y no asumir un papel pasivo en el que se participa en las instancias convocadas por la autoridad para “fortalecer y organizar a la sociedad civil” y donde las autoridades convocantes ya definieron de antemano la agenda de trabajo.

Desde la perspectiva de esta investigación nos interesa señalar que la participación ciudadana es no sólo un derecho, sino una estrategia articuladora de la acción organizada de los sectores populares que han sido los más golpeados por la globalización, modelo que hegemoniza las relaciones económicas entre los distintos países del mundo. Es en este contexto que nos preguntamos: ¿Es posible hablar de un “sujeto popular” que no sea exigente? ¿Es posible hablar de derechos que no cuentan con las condiciones necesarias para hacerse justiciables? ¿Es posible aludir a los derechos económicos, sociales y culturales sin hacer referencia a las políticas públicas de desarrollo social que se encuentran actualmente en curso en nuestro país y en nuestra ciudad? Precisamente trataremos de responder a estas preguntas a partir de este estudio de caso en la delegación Iztapalapa.

Hemos definido como objetivo general de esta investigación analizar la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades en la

delegación Iztapalapa desde la perspectiva del derecho a participar en las políticas públicas en esta demarcación.

Como objetivos específicos nos hemos propuesto analizar el marco legal pertinente en los ámbitos internacional, nacional y delegacional, así como los resultados y limitaciones de las estrategias y mecanismos desarrollados tanto por algunas organizaciones de la sociedad civil en esta zona como por las autoridades delegacionales en turno.

Al enfocarnos en esta área de los derechos humanos pretendemos abordar los alcances y retos tanto de las iniciativas de la sociedad civil como de las autoridades locales con el fin de contribuir al fortalecimiento de un sujeto de exigibilidad en el territorio, a la definición e implementación de mecanismos concretos de participación y al establecimiento de mejores condiciones de justiciabilidad. Retomamos así la perspectiva de la democracia participativa y de los derechos humanos integrales, enfatizando los derechos económicos, sociales y culturales y resaltando la dimensión colectiva y de la diversidad en la defensa y ejercicio de dichos derechos.

Desde esta perspectiva, anotamos la forma en que el Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático de Canadá define la participación, y que acertadamente nos introduce en la temática que ahora nos interesa: “La participación, definida como la capacidad colectiva de los grupos marginados para articular propuestas políticas y acceder a las instituciones y a los procesos de toma de decisión [...], es a la vez, un derecho y una avenida estratégica para el fortalecimiento de la democracia”.<sup>5</sup>

En el primer apartado presentamos un análisis de las limitaciones y carencias de la participación ciudadana tal como se verifica actualmente, a partir del ámbito territorial de la delegación Iztapalapa. La fundamentación y algunas referencias conceptuales en torno al derecho a participar en el ejercicio de

<sup>5</sup> *Desarrollo democrático 1990-2000*, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Canadá, 2001, p. 6.



gobierno son presentados en el segundo capítulo, seguido de una revisión del marco normativo y algunos programas sociales actuales, en los ámbitos internacional, nacional y de la Ciudad de México.

Los siguientes tres capítulos tratan de dar cuenta, a partir de las opiniones de los dirigentes de las organizaciones civiles, los funcionarios delegacionales y los ciudadanos participantes en el foro “El derecho a participar en el ejercicio de gobierno”, de las distintas dimensiones de la participación en el ámbito local, esto es, los programas que existen, las normatividades que aplican, las estrategias que implementan las organizaciones y las autoridades en torno a la participación ciudadana y, por último, las perspectivas y posibles medidas para fortalecer dicha participación.

Por último, se presentan algunas consideraciones finales en las que hemos tratado de hacer un balance en torno a los logros y perspectivas de la presente investigación.

Los resultados que ahora se presentan se fundamentan en las entrevistas realizadas a dirigentes de tres organizaciones de la sociedad civil de esta zona de la Ciudad de México y de dos funcionarios públicos de la delegación Iztapalapa, así como en las opiniones y observaciones de los participantes en el foro “El derecho a participar en el ejercicio de gobierno”, que tuvo lugar en el mes de mayo del año 2002. Dichos puntos de vista se complementan y contrastan con los tratados y las normatividades internacionales, así como con algunos de los instrumentos jurídicos y los programas sociales que se mencionarán más adelante.

Una vez que hemos presentado el orden de la investigación, sólo nos queda agradecer profundamente a Angélica M. Segura Torres, Maricruz Carmona, Carmen Retana, José Luis Gutiérrez, Sergio Cedillo y Jesús Pérez Santander, quienes se mostraron dispuestos a dedicar su tiempo a la realización de las entrevistas aludidas. Permítasenos también mostrar nuestro reconocimiento a todos aquellos

.....

ciudadanos de la Sierra de Santa Catarina que siguen dedicando su tiempo y sus esfuerzos a la apasionante tarea de conocer y ejercer nuestro derecho a exigir nuestros derechos.

## I. DELEGACIÓN IZTAPALAPA: LA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPANDO A CONTRACORRIENTE

La condición de empobrecimiento de un porcentaje considerable de la población mundial continúa siendo un tema de preocupación tanto para los países desarrollados como para los que son considerados “en vías de desarrollo”. Sin embargo, las estrategias de combate a la pobreza no pueden desentenderse o concebirse en forma desarticulada en relación con las dimensiones políticas y estructurales que las están propiciando.

A pesar de sus variaciones se puede observar que el proceso de implantación del proyecto neoliberal en los países de América Latina presenta algunas diferencias cruciales respecto al de los países capitalistas avanzados. Así, los hechos indican que se están aplicando políticas más ortodoxas, en cuanto se instrumentan no sólo sus postulados de política económica sino también más radicalmente los de política social. De esta manera, la retracción del Estado para ceder espacios al capital privado está operando tanto en la esfera económica como en la de bienestar social [...] las cuatro estrategias concretas de la implantación de la política social neoliberal son el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización.<sup>6</sup>

La imposición de una visión neoliberal de los significados y prácticas en torno a la democracia y la ciudadanía se articula con una serie de políticas económicas y sociales que se potencian entre sí, conformando los principios fundamentales de programas sociales similares en distintos países latinoamericanos.

<sup>6</sup> Asa Cristina Laurell (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1992, p. 138.

Cada vez es más claro que una dimensión político/cultural importante del neoliberalismo económico es lo que podría denominarse “ajuste social”, la aparición, en muchos países, de programas sociales dirigidos a aquellos grupos que están más claramente excluidos, o que las políticas de ajuste estructural han convertido en víctimas. Trátese de FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) en Chile, la Comunidad Solidaria en Brasil, la Red de Solidaridad en Colombia o el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) en México, todos estos programas constituyen –curiosamente con el rótulo de “solidaridad”– estrategias de ajuste social que necesariamente deben acompañar el ajuste económico [...] Este caso es tal vez más claro en Chile, donde el proceso de nueva fundación del Estado y la sociedad en términos neoliberales ha avanzado más que en ningún otro país latinoamericano; de hecho, el FOSIS de Chile es saludado como modelo a seguir en otros países de la región.<sup>7</sup>

En México, a partir de 1982 es posible ubicar con claridad la implementación de políticas económicas de corte neoliberal que, con distintos matices según las sucesivas administraciones, han tenido como ejes rectores la privatización de las paraestatales y de la prestación de servicios públicos estratégicos, el adelgazamiento del Estado y la disminución paulatina de su responsabilidad social, así como una política social compensatoria y de atención focalizada de la pobreza.

Ha pesar de que en el país el voto ciudadano logró un proceso de alternancia en el poder, que desplazó al Partido Revolucionario Institucional, el ingreso de un candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia no se ha visto reflejado en cambios sustantivos en la dirección del país. Diversos sectores académicos, obreros, magisteriales, de organizaciones sociales y civiles coinciden en afirmar que no es posible hablar de una “transición a la democracia” mientras en el país constatamos más

bien una “alternancia” de partido en el poder que continúa implantando una serie de políticas económicas de subordinación con los organismos financieros internacionales y en alianza con los sectores empresariales y financieros del país.

En un contexto de progresivo empobrecimiento de un porcentaje cada vez mayor de mexicanos, la alusión a dicha “transición democrática” se ha convertido más bien en un *slogan* carente de legitimidad social que contribuye al ocultamiento de las contradicciones sociales y que se esfuerza por negar una alianza entre el PRI y el PAN que es a todas luces evidente.

Dentro de este panorama nacional complejo se ubica también un limitado posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que, a partir de sus planteamientos de izquierda moderada, ha logrado conquistar con escaso margen la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Las jefaturas delegacionales son ocupadas en su mayoría, aunque no en su totalidad, por candidatos de este mismo partido, como es el caso de Iztapalapa.

La delegación Iztapalapa cuenta actualmente con más del 20% de la población total del Distrito Federal, constituyéndose en un fiel reflejo de las lacerantes contradicciones sociales y conformándose como una zona que alberga actualmente a un número significativo de migrantes que han dejado sus tierras en los estados más empobrecidos del país en busca de mejores condiciones de vida y que se han ubicado en zonas suburbanas con una alta densidad de población y con enormes carencias de servicios públicos, como lo es la Sierra de Santa Catarina, que actualmente cuenta con una población aproximada de 300,000 habitantes.

Desde la década de los setenta, en este territorio se han conformado combativas organizaciones vecinales que han tenido como eje organizativo la demanda de servicios públicos y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, formando parte de la movilización de sectores de las más gran-

<sup>7</sup> Arturo Escobar, Sonia E. Álvarez y Evelina Dagnino, *Política cultural y cultura política...*, op. cit.

des ciudades del país, aglutinados en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular.

Los amplios rezagos en la instalación y en la calidad de los servicios públicos fundamentales han sido también el marco para la utilización clientelar y partidista de los recursos públicos a partir de los cuales las autoridades locales han intercambiado a cuentagotas los servicios públicos por el apoyo político-electoral. Hoy en día Iztapalapa, al igual que el resto de las delegaciones, cuenta con su primer jefe delegacional electo democráticamente, así como el mayor presupuesto asignado en comparación con las demás demarcaciones. Al albergar a una quinta parte de los posibles ciudadanos “votantes”, Iztapalapa se ha convertido también en una de las demarcaciones más visitadas en los periodos preelectorales y en un terreno de disputa entre las distintas fracciones partidistas en busca de representación popular.

En un panorama local como el descrito, se vuelve ampliamente necesario, al tiempo que complejo, plantear estrategias de acción conjunta entre organizaciones sociales y autoridades locales que conduzcan al pleno ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía en general y de las mismas organizaciones que, hoy por hoy, cuentan con un fuerte arraigo en el territorio.

A partir de una problemática local de este tipo, se vuelve imposible pugnar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población si no se piensa en favorecer procesos de consolidación de la democracia. Dichos procesos de transición democrática sólo pueden adquirir su necesaria profundidad y permanencia a través de la institución de una democracia participativa, que más allá de los procedimientos se nutra del debate e interacción entre los distintos actores sociales en torno a sus contenidos. Así, la posibilidad de evaluar la vida democrática de un país va más allá de las elecciones limpias en busca de la consolidación de espacios que garanticen una participación ciudadana permanente, sistemática, informada convenientemente y con la posibilidad de incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

A pesar de que difícilmente se puede negar el planteamiento de que solamente una sociedad civil fortalecida, consciente y organizada podrá propiciar procesos de democratización sostenibles en el tiempo y benéficos para los sectores empobrecidos, la interacción entre distintos ámbitos de gobierno en México y las organizaciones de la sociedad civil aún deja mucho que desear.

En materia de participación ciudadana en política social aún contamos con un marco legal insuficiente, con desfases entre los niveles internacional, nacional y estatal, existiendo así algunos derechos que son reconocidos en el ámbito internacional pero que no tienen un reflejo en la normatividad nacional o estatal. Asimismo, no se cuenta aún con mecanismos explícitos y específicos que garanticen la justiciabilidad del derecho a la participación en el ejercicio de gobierno y, por ende, en las políticas sociales. Esta situación trae como consecuencia la falta de mecanismos legales a los que la ciudadanía pueda recurrir en aquellos casos que constate que se están violando este tipo de derechos.

Esta falta de un marco legal conveniente y suficiente para la participación ciudadana en la política social se refleja en la falta de mecanismos específicos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer su derecho de participación en todo el ciclo de las políticas públicas. Así, los mecanismos para decidir y operar los programas gubernamentales y definir el uso de recursos públicos no cuentan con una normatividad o con experiencias previas suficientemente consolidadas que pudieran favorecer claramente la participación ciudadana.

Si bien ha habido esfuerzos importantes para la apertura de espacios de participación ciudadana en el ámbito federal y en la Ciudad de México, los antecedentes y experiencia histórica de algunas organizaciones de la sociedad civil nos revelan los grandes esfuerzos y las estrategias de confrontación que han tenido que utilizar para abrir la posibilidad de contar con espacios establecidos para que los ciudadanos y sus organizaciones pudieran participar en la definición de los programas sociales y en la asignación presupuestaria.

A partir de analizar la experiencia de algunas organizaciones de la sociedad civil de la delegación Iztapalapa y de los planteamientos de sus autoridades locales, el presente proyecto pretende evaluar cómo se ha dado la interacción entre ambos actores en relación con la participación ciudadana en la política social. El análisis comprende el marco normativo internacional, nacional y local respecto a este ámbito al igual que las estrategias y potencialidades de dichas organizaciones en torno a su constitución como sujetos autónomos de exigibilidad de su derecho a participar en el ejercicio de gobierno, y en forma específica, en las políticas sociales.

## II. EL DERECHO A PARTICIPAR EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO

Pensar en la relación entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno nos remite en forma inmediata al espacio de “lo público”, entendido como un tejido de interacción social multiactoral, que comprende pero de ninguna manera se agota en la acción gubernamental y que se desenvuelve a través de relaciones asimétricas de poder entre los distintos grupos y sectores sociales.

Hoy en día, conceptos como “sociedad civil” y “espacio público” han sido impregnados por una visión liberal, que tanto en el terreno político como en el económico, se ha vuelto una visión hegemónica. Es el individuo racional quien, desde esta visión, debe ser reconocido como quien detenta una serie de “garantías” universales.<sup>8</sup> Homogeneización e individualismo condensan la visión que actualmente se impone como dominante en torno a cómo entender la ciudadanía. El ciudadano universal es aquel que tiene aparentemente las mismas posibilidades universales de participar y, por tanto, los mismos derechos universalmente reconocidos, los cuales no incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos identitarios y de las minorías.

De esta visión liberal, se concibe a la sociedad civil como un agente social sin capacidad de organizarse, sin posibilidades de definir sus intencionalidades en forma autónoma y, por tanto, con una función exclusiva de avalar las decisiones gubernamentales. En el contexto actual, y desde esta misma visión, la llamada sociedad civil también ha sido convertida en un espacio social en donde los distintos partidos políticos y las autoridades gubernamentales buscan su necesario respaldo, estableciendo amplios márgenes para la manipulación y para solicitar su “incondicionalidad”. Erróneamente, la sociedad civil desde esta perspectiva ha sido entendida como un instrumento legitimador de los gobiernos liberales y una creación del mismo con el fin de limitar la violencia potencialmente destructiva y controlar a las clases sociales “peligrosas”.<sup>9</sup>

Asimismo, se concibe a la sociedad civil como un sector que puede cumplir con las funciones propias de la responsabilidad social del Estado en un contexto en el que se busca precisamente el “adelgazamiento” de este último. Las políticas sociales compensatorias que constituyen una regla en los sistemas económicos neoliberales en Latinoamérica, buscan a toda costa una participación “instrumental” de dicha sociedad civil ante la insuficiencia de recursos. A los pobres se les exige entonces su participación con el fin de abaratar los programas y su “autosostenibilidad” de modo que desarrollen sus estrategias individuales de generación de ingresos y así “no tener que volver a invertir en ellos”, empresa que por naturaleza es poco rentable.

En contraposición a esta visión dominante, es necesario repensar y reconstruir la organización de la sociedad civil como articulación de sujetos sociales, que sin tener un cometido de estrategia partidista de conquista de los puestos de elección popular, pueda contribuir a la politización de la ciudadanía, cuya tarea primordial sería la definición y discusión en torno a las distintas alternativas

.....

<sup>8</sup> Cfr. John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2000.

<sup>9</sup> Immanuel Wallerstein, *Después del liberalismo*, Siglo XXI, UNAM-CIICH, México, 2000, p. 8.

políticas en la coyuntura actual. La sociedad civil se concibe entonces con un papel fundamental de participar en la esfera pública a partir del impulso de procesos de transformación social.<sup>10</sup>

La sociedad civil tiene por lo tanto el cometido de construirse como una “fuerza social popular”,<sup>11</sup> que a partir de su conciencia y movilización pueda convertirse en un sujeto con capacidad de exigibilidad de sus derechos. Esta posibilidad de exigibilidad de sus derechos se vincula estrechamente con la posibilidad de contar con un marco legal pertinente y lo suficientemente específico de modo que existan las vías legales para recurrir al Poder Judicial en casos de violación de dichos derechos, esto es, que existan condiciones de justiciabilidad.

Las posibilidades de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la participación y los derechos económicos, sociales y culturales se vinculan estrechamente con la necesidad de un análisis crítico de las políticas sociales en curso en un país o una ciudad determinada, como sería el caso de México. Es a través del vínculo entre derechos y políticas públicas que es posible definir y desarrollar estrategias de participación encaminadas al pleno ejercicio de los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales.

Una de las dimensiones más significativas del papel de la sociedad civil organizada en el espacio público es la búsqueda de la consolidación de los procesos democráticos que vayan más allá de los procedimientos formales relacionados con el sistema de partidos y la mecánica electoral. Desde la perspectiva de la democracia participativa, es posible identificar un espacio estratégico para las organizaciones de la sociedad civil que se han propuesto incidir en los “espacios públicos” a partir del fortalecimiento de sujetos sociales con capacidad para exigir el cabal cumplimiento de sus derechos humanos integrales.

. . . . .

<sup>10</sup> Philip Oxhorn, *When Democracy Isn't All That Democracy Social and the Limits of the Public Sphere*, documento de trabajo en la Annual American Political Association Conference, Atlanta, Georgia, septiembre 1999, p. 21.  
<sup>11</sup> Marta Harnecker, *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*, Siglo XXI, México, 1999, p. 320.  
<sup>12</sup> Nancy Théde, *et al.*, *El proceso de desarrollo democrático: marco de análisis y propuesta metodológica*, Centre international des droits de la perssone et du développement démocratique, mimeo, julio de 1996, pp. 4-5.  
<sup>13</sup> Derechos y Democracia, *op. cit.*, pp. 2-3.

Aunque el debate podría ser muy amplio, lo cual sobrepasa los límites de este estudio, retomaremos en esta investigación la conceptualización de sociedad civil elaborada por Derechos y Democracia,<sup>12</sup> que considera que la sociedad civil es un elemento central e imprescindible en la democracia al tiempo que reconoce la necesidad de contar con instituciones y un gobierno que funcionen bajo criterios democráticos y que respeten las reglas básicas establecidas por dicha sociedad.

Desde esta perspectiva, una sociedad civil democrática necesita contar con asociaciones civiles políticamente independientes al Estado, privilegiar la cultura del diálogo y la tolerancia, y garantizar que todos sus miembros disfruten de todos los derechos. Este concepto debe ser redefinido a partir de considerar que en toda sociedad existen sectores opuestos a los procesos de democratización, que la sociedad civil no puede ser pensada como una alternativa neutra y, en cambio, sí debe ser analizada a partir de entornos contextuales específicos.<sup>13</sup>

Asimismo, retomaremos este planteamiento al considerar la participación como un derecho esencial en la construcción y el ejercicio de la democracia, así como una estrategia privilegiada para la construcción de exigibilidad:

Es importante reiterar que a nuestro juicio, el derecho de participación es clave ya que genera otros derechos. Por eso nuestra propuesta va más allá de la división tradicional entre derechos civiles y políticos y DESC [derechos económicos, sociales y culturales]. La participación es, a la vez, un derecho y una avenida estratégica para el fortalecimiento de la democracia. Y la inclusión de los derechos de los marginados en las demandas de la ciudadanía constituye un indicador de la calidad de la democracia. La participación, definida como la capacidad co-

lectiva de los grupos marginados para articular sus propuestas políticas y acceder a las instituciones y a los procesos democráticos de toma de decisión, es nuestra propuesta de estrategia para contribuir al desarrollo democrático.<sup>14</sup>

En este sentido, toma relevancia señalar que no es posible hablar de un avance en los procesos democráticos sin considerar la necesaria participación de las mujeres, la cual tendría que verificarse, al menos, en el grado de acceso que ellas tengan a ocupar puestos de elección popular y otros cargos públicos en el gobierno y en las organizaciones de la sociedad civil; a la inserción de sus preocupaciones específicas en la agenda pública,<sup>15</sup> y a la inclusión de las demandas y propuestas con perspectiva de equidad de género y de acciones afirmativas en los procesos y proyectos desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil.

Relacionar los procesos democráticos con la participación implica, asimismo, fomentar los espacios de debate, de concertación entre distintos actores sociales, entre ellos los diferentes ámbitos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de establecer cursos de acción tendentes a la resolución de las problemáticas comunes, esto es, en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.<sup>16</sup>

La democracia participativa pretende, entonces, consolidar la construcción de un poder “desde abajo”, esto es, a partir de la organización y articulación de los distintos actores de la sociedad civil que pueda confrontar el ejercicio del poder “desde arriba”. Asimismo, el carácter distintivo de la democracia participativa, que debe permear tanto el ámbito de las instituciones sociales, el ejercicio cotidiano de gobierno y, desde luego, a las mismas

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Pilar Berrios, *et al.*, *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, Centro Antonio Montesinos, México, 2000, pp. 5-10.

<sup>17</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2001, pp. 49-73.

<sup>18</sup> Chantal Mouffe, *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, IFE, México, 1997, p. 51.

<sup>19</sup> Pilar Berrios, *op. cit.*, p. 7.

organizaciones de la sociedad civil, pretende establecer mecanismos de “distribución del poder” en contraposición con mecanismos corporativos o de acumulación de dicho poder.<sup>17</sup> Una distribución asimétrica del poder y la posibilidad de argumentar y disentir para poder conformar nuevos consensos, marcan la dinámica de la interacción social.

Una democracia de contenidos implica, consecuentemente, la identificación entre distintos proyectos políticos y sus respectivas estrategias operativas. Es a partir de la identificación de distintas alternativas, del análisis y la valoración de las implicaciones de las mismas, que la ciudadanía podrá contar con los elementos necesarios para poder ejercer su derecho a la participación. En un contexto de predominio de la democracia procedimental-electoral, existe un gran riesgo de no saber ubicar y valorar las distintas alternativas políticas, esto es, las fronteras entre derecha e izquierda, impidiéndose así que se establezca una confrontación entre identidades políticas definidas con sus respectivos proyectos y objetivos, en torno a las cuales los ciudadanos puedan organizarse y oponerse.<sup>18</sup>

Un análisis más preciso del derecho a participar nos lleva a ubicar distintos niveles como son la información, la consulta, la evaluación, la toma de decisiones, la colaboración y el empoderamiento.<sup>19</sup> Si bien el derecho a la participación implica necesariamente la totalidad de estos niveles, es necesario reconocer que las modalidades que ofrecen mejores posibilidades de garantizar efectivamente este derecho son aquellas que permiten la incidencia de la sociedad civil en la toma de las decisiones fundamentales en el ámbito público, y que, por tanto, le permiten avanzar en su proceso de empoderamiento.

En lo que respecta al ámbito local es posible identificar como un ámbito estratégico para el ejer-

cicio del derecho a la participación, el involucramiento de la ciudadanía y de las organizaciones sociales y civiles en el diagnóstico de necesidades, en la elaboración de la planeación y en el ejercicio de presupuestación de los recursos públicos.<sup>20</sup>

En un contexto de cambios recientes respecto a los partidos en el poder tanto en el ámbito federal como en algunas capitales de estado y en el Distrito Federal, uno de los principales retos que enfrentan las autoridades es precisamente la percepción de cambios por parte de la ciudadanía en cuanto a la apertura de espacios de participación, esto es, su percepción de sentirse parte del ejercicio de gobierno. Esta expectativa se correlaciona, asimismo, con la posibilidad de identificar claramente cambios en las políticas públicas que se impulsan y en los programas que se implementan.

### III. EL MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Este apartado tiene como objetivo elaborar una revisión del marco legal en los ámbitos internacional, nacional y de la Ciudad de México, tomando como ejes sus principales señalamientos, su congruencia e insuficiencias en materia de participación ciudadana en la definición de la política social. Esta revisión se enfocará a la posibilidad de brindar una fundamentación legal y ubicar estrategias específicas que puedan potenciar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para incidir en la definición de las políticas sociales, bajo la perspectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Dicho marco normativo adquiere mayor relevancia en tanto que posibilita la participación de los sujetos sociales que a su vez son actores y beneficiarios de esas mismas políticas, en cuyo diseño tienen el derecho y el deber de participar.

Como ya se ha señalado, esta participación ciudadana debe verificarse en las distintas etapas o

.....

<sup>20</sup> Marta Harnecker, *op. cit.*

niveles de las políticas públicas. La intencionalidad de enfatizar la fase de “definición” de las políticas sociales, pretende enfocar nuestro análisis precisamente en las etapas de diagnóstico, definición de agenda, análisis de cursos de acción posible y decisión de las políticas a implementar, debido a que la participación ciudadana, en la mayoría de las veces, se verifica en la “implementación” de las políticas definidas por el gobierno, en pocas ocasiones se ubica en la “evaluación” y casi nunca en la fase de “definición”. Así, este pronunciamiento tiene un carácter enfático, mas no limitativo.

La universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos debe vincularse con la promoción de la capacidad de exigibilidad de los sujetos sociales que se han organizado para la reivindicación de sus derechos. Esa capacidad para demandar al Estado el cabal cumplimiento de sus derechos implica necesariamente el conocimiento de los mismos, la documentación de casos, la articulación entre organizaciones, el establecimiento de mecanismos de interlocución con distintas instancias de gobierno y el desarrollo de estrategias de pronunciamiento y presión política.

Asimismo, es necesario vincular la contribución al fortalecimiento de sujetos de exigibilidad de los DESC, con la lucha por mejores condiciones de justiciabilidad, entendida ésta como la posibilidad de contar con mecanismos específicos y definidos para recurrir ante un juez y demandar el cumplimiento, por la vía legal, de un determinado derecho. Más aún, sin condiciones de justiciabilidad es imposible hablar de derechos, en tanto estos quedarían como un pronunciamiento moral que no cuenta con un mecanismo específico, ya sea administrativo o judicial, para garantizar su cumplimiento, a partir de la denuncia de violación a los mismos derechos, ya sea en un sentido de omisión o de abuso de autoridad.

Lo anterior implica necesariamente la revisión de las políticas sociales en curso (planes y programas específicos en los ámbitos nacional, estatal y muni-

cipal o delegacional), puesto que es precisamente a través de estos instrumentos que se verifica la posibilidad de dar cumplimiento a los DESC y, al mismo tiempo, se abren posibilidades específicas de modificación a partir de la aplicación de criterios distintos o de formas alternas de utilización de los recursos.

Tales planes y programas en curso constituyen uno de los vínculos más significativos que se establece entre la ciudadanía y las autoridades locales, ofreciendo mejores posibilidades no sólo de evaluación de las políticas públicas, sino también de movilización de las organizaciones sociales y civiles en articulación con sus agendas y sus demandas específicas desde una perspectiva de “lo público”, enfrentando así las frecuentes argumentaciones mediante las que se justifica el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC, como son la constante “insuficiencia” de los recursos públicos y la cláusula de “progresividad” que condiciona su cumplimiento precisamente a la disponibilidad de los recursos necesarios por parte de los Estados.

Asimismo, la posibilidad de pensar en la “universalidad” de los derechos humanos no debe ser entendida como una uniformidad, propia de una visión liberal que niega toda posibilidad de reconocimiento de derechos relacionados con las colectividades y con las identidades particulares. Por el contrario, es necesario lograr una articulación entre derechos colectivos e individuales, entre universalidad y particularidad de los derechos, a partir de una definición conjunta del contenido y los medios para garantizar dichos derechos.

A partir de las reflexiones anteriores nos hemos planteado analizar el derecho a la participación, aspecto que se constituye como un eje transversal para la definición de otros derechos, pero que necesariamente tiene que ser definido y sustentado en los distintos niveles jurídicos. Asimismo, es necesario definir por qué debemos considerar la participación como un derecho, en qué ámbitos debería verificarse dicha participación, con qué finalidad y con qué mecanismos podría implementarse. De esta forma, podemos analizar la necesaria articulación que el ejercicio de la participación puede aportar

para la verificación de los DESC a partir de la interrelación entre las organizaciones civiles y sociales y las autoridades locales en un territorio determinado.

Con este propósito, revisaremos los aspectos que fundamentan la participación ciudadana en la definición de la política social en la normatividad internacional (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador). En cuanto a la normatividad nacional, se analizan la Ley de Planeación y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. El marco normativo de la Ciudad de México se analiza a partir de las leyes de Planeación, de Participación Ciudadana, de Desarrollo Social y de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles, así como a partir de los Programas Integrados Territoriales, que constituyen una pieza fundamental de la política social de la actual administración capitalina.

Este análisis tiene como finalidad recopilar los pronunciamientos al respecto, analizar la coherencia o los faltantes a partir de la comparación entre los tres niveles señalados y evaluar las condiciones de justificabilidad que la normatividad actual ofrece.

Lo anterior, con el fin de poder definir con mayor precisión las estrategias, el objeto y las alternativas de modificación de la normatividad actual, de modo que puedan expandirse las posibilidades legales de participación de la ciudadanía y se pueda contar con un sistema que la garantice mediante mecanismos específicos y que establezca claramente la posibilidad de detectar y corregir oportuna y sistemáticamente los incumplimientos. De esta forma, la participación ciudadana dejará de estar condicionada a la “buena voluntad” de las autoridades en turno para convertirse en una obligación con mecanismos definidos a partir de las competencias y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

## 1. Marco legal internacional

La globalización del libre mercado y la implementación de las políticas neoliberales provocan una



desigualdad progresiva que dificulta cada vez más el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, asunto que ha sido ampliamente reconocido y denunciado en el ámbito internacional, “como *el más intolerable de todos los desórdenes* [...] al de la injusticia que perdura y se agrava a causa del poder irracional de un mundo que permite al *20% de la población mundial consumir 80% de los recursos del planeta*. Según las previsiones de las Naciones Unidas, de 1,800 millones de personas que habitaban el planeta en 1900, se espera, para el siglo próximo, que esa cantidad incrementa notablemente hasta alcanzar la no desdeñable cifra de 8,500 millones. Si los desequilibrios actuales persisten, y todo conduce a pensar que nos hallamos en ese camino, ¿podemos realmente afirmar que vamos en la dirección adecuada?”.<sup>21</sup>

El derecho a la participación se encuentra ya enunciado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se define como el derecho de los ciudadanos a “participar en el ejercicio de gobierno”, ya sea directamente o a partir de la elección de sus propios representantes, aunque con frecuencia se minimiza la posibilidad de “participar directamente” y se enfatiza la dimensión que alude al derecho de todo ciudadano a ser postulado y elegido para ocupar algún puesto de elección popular.

En un sentido amplio, la posibilidad de participar “directamente” alude a la posibilidad de influir en la toma de decisiones, en la definición de las políticas públicas que le afectan, como sería el caso de las políticas de desarrollo social. De esta forma, los ciudadanos tenemos no sólo la posibilidad de elegir a quién queremos que nos gobierne (votar y ser votados) sino, sobre todo, la posibilidad de decidir, en forma permanente y sistemática, “cómo queremos ser gobernados”. Es en este sentido que se afirma que la democracia no sólo se relacionaría con la posibilidad de votar o el número de votantes, sino con la posibilidad de acceder a

espacios de participación en los aspectos fundamentales del ámbito público.

Como parte de la normatividad internacional encontramos también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),<sup>22</sup> el cual cuenta con la adhesión de México a partir del 23 de marzo de 1981 y hace referencia a los derechos elementales que se enlistan a continuación.

En materia laboral, el pacto obliga a los Estados parte a cumplir con una serie de lineamientos relacionados con el derecho a trabajar, a escoger libremente el trabajo, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a salario igual por trabajo de igual valor, a la seguridad e higiene en el trabajo, al descanso y al tiempo libre, a fundar sindicatos, a la organización de huelgas, a la seguridad social y al seguro social.

Asimismo, el PIDESC alude al derecho a la protección de la familia (especialmente a las madres y a los niños), a un nivel de vida adecuado (alimentación, vestido, vivienda), a la protección contra el hambre, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

En relación con la educación, se señala el derecho a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, a la enseñanza superior en condiciones de igualdad y a la libertad de elección de la escuela. Como parte de los derechos culturales, el PIDESC señala la participación en la vida cultural, a disfrutar de los beneficios del progreso científico, a la adopción de medidas para la conservación, desarrollo y difusión de la cultura, a la libertad de investigación científica y actividad creadora y a gozar de los frutos de la propia investigación y actividad creadora. Estos derechos deben ser considerados como “límites mínimos” y en su carácter de indivisibilidad e interdependencia.

Los Estados miembros están obligados a destinar hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de todos estos derechos (art. 2, inciso 1).

.....

<sup>21</sup> Maribel Wolf, *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social*, Icaria Antrazyt, Terre des Hommes, Barcelona, 1997, p. 7.

<sup>22</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 a (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

Además de las especificaciones señaladas, el PIDESC hace alusión a que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (art. 1, inciso 1). Así, los pueblos, y no sólo sus gobernantes, tienen el derecho a la libre determinación, el cual también es señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 39) y que es uno de los pilares fundamentales de la participación al reconocer precisamente que “la soberanía reside en el pueblo”.

Mediante su adhesión al pacto, los Estados parte también se comprometen a adoptar en particular “medidas legislativas” para la plena efectividad de los derechos que el PIDESC reconoce (art. 2, inciso 1), con lo cual se fundamenta la posibilidad y necesidad de que en México podamos contar con un marco legislativo favorable a la realización de los DESC.

El PIDESC obliga a los Estados parte a presentar informes periódicos (cada cinco años) y permite la posibilidad de presentar informes alternativos, recurso que ha sido utilizado eficazmente en el caso mexicano por diversas organizaciones de la sociedad civil.<sup>23</sup>

A partir del informe presentado por el Estado mexicano y el Informe Alternativo presentado por organizaciones de la sociedad civil, el Comité DESC ha emitido 18 recomendaciones para nuestro país, publicadas el 8 de diciembre de 1999, entre las que encontramos algunas que hacen alusión expresa a la participación ciudadana y a la política social en México:

“El Comité exhorta al Estado parte a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia. Además, el Comité pide que el Estado parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asisti-

dos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de estos programas” (Rec. 31).<sup>24</sup>

Dicha instancia también ha recomendado el establecimiento de puntos de referencia que permitan evaluar los adelantos en la lucha contra la pobreza con el fin de poderlos contrastar con los datos estadísticos y señalarlos en los informes quinquenales (Rec. 30).

Otra de las recomendaciones que México ha recibido, y que sin duda cuestiona fuertemente la política económica y social que se ha iniciado en el país a partir del año 1982 como consecuencia de la presión de los organismos financieros internacionales y de una actitud de servilismo ante la política económica de los Estados Unidos de Norteamérica por parte de las autoridades mexicanas, señala:

El Comité pide al Estado parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etc., tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad (Rec. 34).

Resulta preocupante y amenazante, desde la perspectiva del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, que ante tales recomendaciones, y sobre todo ante el evidente empobrecimiento de un alto porcentaje de la población latinoamericana ocasionado por la aplicación de políticas de corte neoliberal, el actual presidente mexicano continúe implementando y profundizando esta orientación en nuestro país.

En clara contraposición al desarrollo de políticas públicas en materia de desarrollo social que

.....

<sup>23</sup> Una relatoría detallada de la presentación del Informe Alternativo “La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México”, se puede consultar en el documento de Areli Sandoval Terán, *La experiencia mexicana del Informe Alternativo como instrumento de cabildeo e incidencia para la exigibilidad de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales*, Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 25 a 30 de enero de 2001.

<sup>24</sup> Comité DESC, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: México*, México, 1999.

podrían hacernos avanzar en el cumplimiento de los DESC en México, se continúan implementando políticas de tipo “compensatorio” que no están dirigidas a las causas estructurales de las problemáticas sociales y que utilizan como uno de sus criterios fundamentales la “atención focalizada” a la población en extrema pobreza, lo cual se convierte en una tarea “paliativa” en tanto el porcentaje de población en esas condiciones continúa creciendo en forma acelerada y va precisamente en contra del criterio de universalidad de los DESC, como lo señala el mismo Comité en sus recomendaciones para México: “El Comité recomienda que el Estado parte asigne recursos para el desarrollo de modo equitativo, sin tener en cuenta la ubicación geográfica ni las poblaciones” (Rec. 33).

En este mismo sentido se han expresado los participantes del Foro Global Financiación para el Desarrollo Sustentable con Equidad, como una respuesta alternativa de las organizaciones de la sociedad civil frente a la Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo, evento realizado durante el mes de marzo de 2002 en la Ciudad de Monterrey, México, y que contó con la participación de 700 organizaciones de 90 países, quienes manifestaron:

Nuestra declaración es una revisión de las políticas neoliberales y los impactos negativos que han resultado en términos económicos, ambientales, culturales y de género tanto en Monterrey como en el resto del mundo [...] Afirmamos que el modelo de desarrollo neoliberal debilita el desarrollo sustentable y con equidad. Además, falla en abordar la necesidad de reformar el sistema de gobernabilidad económica global. Los países en desarrollo deben de tener igual acceso a voz y voto en los procesos de establecimiento de los estándares y de la toma de

decisiones económicas. Los procesos deben de asegurar la efectiva participación de las organizaciones de la sociedad civil representando a los diversos sectores, e intereses, incluidas las mujeres, los y las trabajadoras, y los pueblos indígenas. Los esfuerzos para abordar las crisis recurrentes han sido inadecuados e inefectivos. Nosotros demandamos un nuevo sistema global económico y social.<sup>25</sup>

Por otro lado, es necesario resaltar que a pesar de que el PIDESC entró en vigor en 1976, aún no ha sido posible la aprobación del Protocolo Facultativo correspondiente, debido a que algunos de los países que participan en la ONU se han opuesto sistemáticamente a esto, entre ellos los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra. La aprobación de este Protocolo, si bien no puede fundamentar el ejercicio de medidas penales para aquellos países que no cumplan con los DESC, significaría contar con mejores condiciones para la exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos.

En lo que respecta al Sistema Interamericano,<sup>26</sup> contamos con el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual ha sido suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1998, y entrado en vigor el 16 de noviembre de 1999. Dicho documento ratifica y complementa los acuerdos contenidos en el Pacto Internacional de los DESC.

México se encuentra entre los 18 países que hasta la fecha han signado el documento. Sin embargo, este documento no ha sido signado por países que tienen un peso importante para la posibilidad de garantizar el pleno ejercicio de los DESC en América, como lo son los Estados Unidos y Canadá.

El derecho a la participación también ha sido ratificado en otros instrumentos internacionales,

<sup>25</sup> Foro Global Financiación para el Desarrollo Sustentable con Equidad, *Declaración presentada al Plenario de la Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, Nuevo León, México, 18 de marzo de 2002.

<sup>26</sup> Entendemos por “Sistema Interamericano” a las instancias que forman parte de la Organización de Estados Americanos y cuya función se relaciona de manera directa con la prevención y atención de casos de violaciones a los derechos humanos en el continente americano, a saber, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para mayor información a este respecto consultar: CEJIL, *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de Instrumentos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Embajada del Reino de los Países Bajos, Costa Rica, 1996.

por ejemplo, en lo que se refiere al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática, con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (art. 2.1).<sup>27</sup> A pesar de ello, aún sigue habiendo resistencia al pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta al derecho a la autodeterminación, el reconocimiento a las identidades y a los derechos colectivos.

Estas carencias se expresan también a través de la categorización que se hace de estos derechos como de segunda o tercera categoría, y en la inexistencia de una reglamentación adecuada y en el predominio de una visión “individualista” y “universal” de los derechos humanos.

En este contexto actual, las organizaciones de la sociedad civil deberán reconocer su papel de impulsores de una “mundialización social” con base en la globalización de los derechos económicos, sociales y culturales, a pesar de la oposición de los organismos multilaterales y de la clase gobernante de los países en vías de desarrollo:

Los estados y los organismos interestatales, necesariamente, por su función y características irán por detrás en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Más aún, probablemente la mayor parte de los estados rechazarán su responsabilidad frente a estos derechos e incluso reclamarán ante la idea de “violación de los derechos económicos, sociales y culturales”. Señalarán que el Estado tiene por misión el bien común y que en función de ello debe hacer “todo lo posible”. Pero no aceptará que esos derechos sean exigibles. Mucho menos ocurrirá posiblemente con los organismos intergubernamentales o supragubernamentales a nivel internacional, que negarán fuertemente su

responsabilidad en el pleno goce de estos derechos por parte de las poblaciones y los ciudadanos. Es por ello que no cabe mucha duda que éste sea uno de los desafíos del Movimiento No Gubernamental a nivel internacional.<sup>28</sup>

## 2. Marco legal para la participación ciudadana y el desarrollo social en la República Mexicana

En este apartado se revisa la Ley de Planeación como el instrumento primordial que rige la participación ciudadana en este ámbito. Cabe mencionar que a nivel federal no existe una ley que se refiera explícitamente a la participación ciudadana o al desarrollo social.

Asimismo, se analizarán los planteamientos generales, objetivos y estrategias que han sido planteados en el Programa de Desarrollo Social 2001-2006, que si bien no es un instrumento legislativo sino una herramienta de planeación cuya elaboración está a cargo del Ejecutivo, nos permite conocer de qué forma se concibe la participación ciudadana en las políticas gubernamentales de desarrollo social de la administración federal actual, así como sus orientaciones y estrategias.

La Ley de Planeación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 y tiene como propósito: “Establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal” (art. 1.1).

Respecto de la participación ciudadana, señala el objetivo de establecer: “Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones respectivas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley” (art. 1. IV).

Entre los principales aspectos que aborda esta ley encontramos la obligación por parte del presi-

<sup>27</sup> Magdalena Gómez, *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995, p. 58.

<sup>28</sup> José Bengoa, “Prólogo”, en Maribel Wolf, *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social*, op. cit.

dente de la República de enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, así como de informar sobre los mismos. Esta información se genera a partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática que incluye el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

El artículo 20 está dedicado específicamente a la “Participación Social en la Planeación”, en el que se señala la intencionalidad de dicha planeación y se enlistan los distintos sectores sociales que debieran participar en dicho proceso. Ambos enunciados proporcionan, al menos en su pronunciamiento, un importante espacio de participación para la ciudadanía como puede observarse a continuación:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diferentes grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de los foros de consulta que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las dos formas más específicas para que se lleve a cabo la participación ciudadana que la ley establece son la concertación y la inducción. La primera de ellas es la que se refiere a la posibilidad de “concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y Programas, con la representación de los grupos sociales o con los particulares interesados” (art. 37), “por medio de contratos o convenios” (art. 38).

Al analizar los términos y alcances de la participación ciudadana según es definida por esta ley, podemos ubicar las siguientes limitaciones:

1. La participación ciudadana se define con ambigüedad y sin la precisión necesaria.
2. La participación ciudadana se concibe como de carácter “consultivo” mas no “vinculatorio”.
3. La posibilidad de establecer “concertaciones” no es obligatoria. La ley utiliza la palabra “podrán” y se limita al desarrollo de las “acciones previstas”, restringiendo así la participación a la operación de las políticas que el gobierno ha definido de antemano.
4. La participación puede volverse ineficaz y limitarse a una mera estrategia que busca dar mayor legitimidad a una decisión o a ciertos planes o programas definidos por las autoridades y no por la población.
5. Los planes y programas, por su magnitud, no se elaboran con la suficiente especificidad, y no cuentan con mecanismos específicos de monitoreo y seguimiento por parte de la población, de modo que ya de entrada brindan un margen de maniobra para la realización de acciones gubernamentales que no necesariamente se han concertado con los actores sociales interesados, como se establece en los principios de la misma ley.
6. No se cuenta con una reglamentación clara y precisa que pudiera establecer condiciones concretas de justiciabilidad, debido a lo cual no existen formas jurídicas para obligar al Ejecutivo a realizar acciones determinadas para la participación ciudadana con carácter vinculatorio.

Entre los documentos oficiales encontramos también el Plan Nacional de Desarrollo Social, que a través de su elaboración sexenal nos permite analizar con un mayor grado de concreción la forma en cómo se planea, y las estrategias que se desarrollan para poder instrumentar la participación ciudadana en la definición de las políticas sociales. Este mismo plan contiene las orientaciones de las políticas sociales que son impulsadas por cada administración federal y, en el contexto actual, adquieren una mayor importancia debido a las expectativas de cambio que se han generado entre en la ciudadanía a partir de las últimas elecciones federales en las cuales se logró acabar con una larga secuencia de

administraciones del Partido Revolucionario Institucional y colocar en la silla presidencial a un candidato del Partido Acción Nacional.

Procedemos entonces a analizar, ubicando los espacios y mecanismos para la participación ciudadana, los aspectos más relevantes del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 que ha sido llamado “Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo”, el cual ubica entre sus presupuestos centrales la promoción del llamado “desarrollo humano”, mismo que “se refiere a la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus intereses y necesidades”.

El documento señala que dicho desarrollo humano implica poner a las personas como centro de atención; expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso; construir capacidades humanas y ofrecer posibilidades así como el crecimiento económico con calidad de vida de las personas.<sup>29</sup>

Entre sus orientaciones generales el programa señala la necesidad de no subordinar la política social a las políticas económicas aludiendo precisamente a la posibilidad de garantizar los derechos sociales de los mexicanos:

Por ello es importante que la política de desarrollo social y humano no sea entendida como una política subordinada a la política económica y su coyuntura. El país debe de avanzar hacia la construcción de una política social de Estado que haga realidad y preserve en todo momento los derechos sociales de los mexicanos sin distinciones de sexo, edad, etnia o clase social.<sup>30</sup>

Como objetivos del programa se plantean:

1. Reducir la pobreza extrema.
2. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

<sup>29</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, Resumen Ejecutivo*, SEDESOL, México, 2001, p. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 9.

3. Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en situación de pobreza.
4. Fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.<sup>31</sup>

Desde esta lógica, el Programa de Desarrollo Social “Contigo” propone una estrategia con responsabilidades compartidas y una política social “subsidiaria” y no “asistencialista”.<sup>32</sup> Y al referirse a la participación ciudadana en el programa, se apunta:

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social coordina las políticas de superación de la pobreza y la marginación con un enfoque que incorpora la participación del gobierno federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, diversas organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica [...] Las acciones de política social no pueden concebirse como responsabilidad exclusiva de una sola institución o monopolio del quehacer gubernamental. La magnitud de la tarea rebasa los alcances de la acción de gobierno y de la sociedad por separado. La complejidad del fenómeno de la pobreza implica que el problema sólo puede ser resuelto con la sinergia de iniciativas provenientes de toda la sociedad [...] generando nuevas ideas, concibiendo nuevas formas para resolver problemas complejos, escuchando opiniones y aprovechando la voluntad de los grupos de la sociedad que cada vez son más participativos en la toma de decisiones.<sup>33</sup>

En el mismo texto se afirma, en conclusión, que “ser pobre significa, entonces, que para condiciones sociales y particulares individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas”.<sup>34</sup>

En su síntesis final, el documento concluye:

La nueva visión de la política social busca alejarse de una perspectiva asistencialista mediante el fomento de acciones y medidas que permitan a la población en condiciones de pobreza valerse por sus propios medios. Se parte del reconocimiento de que para superar la pobreza la política social debe ser integral e incluyente y debe prevenir y atender las causas de la pobreza por encima de los efectos de la misma. Si bien existen sectores sociales cuya situación requiere asistencia, el reto consiste en que ésta sea “subsidiaria y transitoria” para reducir de forma significativa el grado de dependencia de los grupos vulnerables.<sup>35</sup>

A partir del esbozo de los objetivos y principales orientaciones del Programa de Desarrollo Social actual, podemos concluir que en sus pronunciamientos se señala de manera importante la necesidad de garantizar los derechos sociales a través de la insubordinación de la política social a la política económica y de implementar una política “de Estado” que garantice el cumplimiento permanente de dichos derechos.

Si bien estos pronunciamientos podrían ser acordes con los señalamientos del Pacto Internacional de los DESC y, más aún, con las recomendaciones emitidas para México por el Comité de los DESC en 1999, las prácticas gubernamentales de la actual administración transitan precisamente en el sentido opuesto. En el país se continúan implementando una serie de políticas de corte neoliberal que dan continuidad al empobrecimiento paulatino de la población en detrimento del cumplimiento de los derechos sociales de la mayoría de los mexicanos.

El Programa Nacional de Desarrollo Social enmarca una política social que desvincula, a pesar de lo que se dice en los discursos, las políticas económicas y sociales. Mientras se aplica una política social compensatoria que atiende a las poblaciones más “vulnerables” y a las manifestaciones más “crudas”

.....

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 23.

de la pobreza, se siguen implementando políticas económicas dictadas por los organismos financieros internacionales que ocasionan el aumento del desempleo, el deterioro del poder adquisitivo, la disminución del gasto público asignado a las políticas sociales y, en síntesis, el deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

El criterio de “focalización” de las políticas sociales (población en “pobreza extrema”, “microrregiones”, etc.), si bien puede ofrecer algunas ventajas como la atención de las personas que se encuentran en situaciones de necesidad extrema, no puede ser aceptado como un criterio central de dichas políticas. De ahí la recomendación hecha para México por el Comité DESC (Recomendación No. 31), puesto que los criterios de “equidad” y “acceso universal” a los servicios deben de ser promovidos y puestos en operación en tanto que los DESC deben ser garantizados para todos los ciudadanos. No es suficiente con atender a las personas en condición de “pobreza extrema” cuando la necesidad de que se garanticen los DESC también la tienen las personas que viven en “pobreza”, los sectores populares, la clase media y el resto de la población.

A partir de los pronunciamientos del Pacto Internacional de los DESC no es posible aceptar la definición del “ser pobre” que este programa asume, debido a que al considerar que esta condición se genera a partir de que “los pobres” no han sabido desarrollar sus capacidades o no han contando con los medios necesarios para hacerlo, se omite, o al menos se minimiza, la responsabilidad del Estado respecto del problema de la pobreza, tanto en el sentido de estar contribuyendo para que ésta se genere y afecte a un mayor número de mexicanos, como en su compromiso de buscar alternativas estructurales para superarla.

Por último, es necesario señalar que el programa enfatiza la necesidad de la “colaboración” de la ciudadanía en la resolución de la problemática de la pobreza. De ahí su énfasis en la utilización de términos como “contigo” u “oportunidades”, los cuales

aluden directamente a la posibilidad de que la población “ponga de su parte” y se asuma como el sujeto “responsable” de superar su condición de pobreza, lo cual representa un cambio de orientación de las políticas sociales que se venían implementando en sexenios anteriores.

Sin embargo, se trata de una visión reduccionista de la capacidad de operación y gestión de los sujetos sociales y de la necesidad de que los procesos de concientización y organización desemboquen en la participación política. Por el contrario, se promueve el involucramiento de la población con una clara intencionalidad de que los individuos se asuman como los responsables totales de su situación, descargando así al Estado de sus responsabilidades sociales.

Asimismo, se utiliza esta estrategia con el fin de “abaratar” los costos de las políticas sociales (una parte del costo la cubre el beneficiado) y se alude a la “autosustentabilidad” (microempresas o pequeños negocios que pueda desarrollar el beneficiado), lo cual evita la necesidad de “tener que volver a invertir en los pobres”, sin que se consideren las causas estructurales relacionadas con las políticas económicas que generan dichas condiciones de pobreza. No es posible aceptar una visión de este tipo que, en forma implícita, considera que si los pobres siguen estando en esa situación es porque “no aprovechan las oportunidades que brinda el gobierno” o porque “no tienen capacidad o no se esfuerzan lo suficiente” para superar su pobreza.

Se trata de lógicas implícitas en las que se contraponen una visión que considera como un principio fundamental de la política social el concebirla como un “conjunto de derechos” y aquella que la concibe como “caridad pública”:

Por una parte, el neoliberalismo funciona con una concepción de la ciudadanía como fascinante integración individual al mercado. Por otra parte, opera de manera sistemática a favor de la eliminación de derechos consolidados, transformando a los ciuda-

danos portadores de dichos derechos en los nuevos villanos de la nación, enemigos privilegiados de reformas políticas orientadas hacia la reducción de las responsabilidades del Estado. Más aún, el gasto social se está destinando a la reversión de ese paso fundamental en la organización de los movimientos sociales que hizo posible el surgimiento de la nueva ciudadanía, la definición de las necesidades como derechos: las decisiones sobre los gastos sociales del gobierno, una vez transformados éstos en caridad pública para los necesitados, se toman sin ninguna participación de la sociedad civil.<sup>36</sup>

### 3. Marco legal en la Ciudad de México

En este apartado se revisan algunos aspectos de las leyes de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, de Participación Ciudadana, de Desarrollo Social y de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. Asimismo, se analizan los alcances y limitaciones de los Programas Integrados Territoriales, como un elemento central de la política social que implementa la administración actual de la Ciudad de México.

La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero del 2002, tiene como uno de sus principales objetivos establecer: “Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal” (art. 1.I).

Según señala la ley, corresponde al jefe de gobierno la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos con base en los objetivos del Programa General y los programas delegacionales, mientras que a los jefes delegacionales les compete la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos de la demarcación correspondiente.

La participación social y ciudadana es expresada a través de la instancia llamada “Consejo de Planeación”, que trabaja en coordinación con las



autoridades y órganos responsables. A través de un “subsistema de información” se genera “el registro, la organización, la actualización y la difusión” de la planeación (art. 17).

La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán la política de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los Comités Mixtos de Planeación. Conforme lo determine el Reglamento del Consejo, se integrarán en él ciudadanos y representantes de organizaciones sociales y ciudadanas (arts. 54 y 55).

Este Consejo de Planeación tiene, entre otras atribuciones, la de participar en la formulación y definición de objetivos, metas, mecanismos de control y evaluación; discutir y elaborar modificaciones, y promover la participación, recoger demandas y opiniones y elaborar propuestas. La instancia correspondiente a nivel de los programas delegacionales es el Comité Mixto de Planeación.

Asimismo, la ley señala que para garantizar la participación social y ciudadana, el gobierno del Distrito Federal pondrá al alcance de quien lo solicite, la información en materia de planeación del desarrollo en los términos que plantea el reglamento de esta ley (art. 64).

En lo que respecta a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1998, se señala como principios de la participación ciudadana, entre otros, la “democracia” (igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas), la “corresponsabilidad” (compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo) y la “legalidad” (apego a derecho, acceso a la información).

Con distintas modalidades en cuanto a su convocante y su carácter consultivo o vinculatorio, se

reconocen nueve instrumentos de la participación ciudadana: 1) Plebiscito, 2) Referéndum, 3) Iniciativa popular, 4) Consulta vecinal, 5) Colaboración vecinal, 6) Unidades de quejas y denuncias, 7) Difusión pública, 8) Audiencia pública, y 9) Recorridos del titular del órgano político-administrativo de la demarcación territorial (arts. 13 a 79).

Como órganos de representación ciudadana se reconoce a los comités vecinales, definiéndose su representación, los procedimientos para su elección, su organización y funciones, los derechos y obligaciones de sus integrantes y la coordinación de los mismos (arts. 80-112).

Entre los principales derechos de los ciudadanos del Distrito Federal se reconocen:

1. Aprobar o rechazar mediante plebiscito actos o decisiones del jefe de gobierno.
2. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante iniciativa popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.
3. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio de referéndum.
4. Ser informado de las acciones y funciones de la administración pública del Distrito Federal.
5. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.

Otro de los instrumentos que enmarca la participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo social lo encontramos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 23 de mayo de 2000, teniendo por “objeto el promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, estableciendo mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social” (art. 1).

Entre las principales competencias de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, encontramos la formulación del Programa de Desarrollo Social, promover y fomentar la participación de la

sociedad en la elaboración de las políticas públicas de desarrollo social, y establecer y dar a conocer los indicadores y sus resultados sobre el progreso en el cumplimiento de los derechos sociales de la población del Distrito Federal (art. 7) .

A las delegaciones, por su parte, les corresponde, entre otras, promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo social; la elaboración del Programa de Desarrollo Social de la delegación; recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con el objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social, y promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo social (art. 8).

Como instancias de participación en el desarrollo social la ley señala al Consejo de Desarrollo Social en el Distrito Federal y a los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. Ambas instancias deberán contar, además de los funcionarios públicos implicados, con la participación de representantes de organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones de asistencia privada, instituciones académicas de educación superior y grupos empresariales.

Entre las atribuciones de dichas instancias, en el ámbito de su competencia, encontramos las de asesorar, opinar y formular recomendaciones; fomentar la participación ciudadana para la elaboración de políticas en la materia; proponer la realización de investigaciones de diagnóstico, instrumentación y evaluación; promover mecanismos de consulta con los distintos sectores; promover y procurar la inclusión en el Programa de Desarrollo Social de las propuestas de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, de las instancias vecinales, civiles y sociales, y las demás que se establezcan en la ley y su reglamento (art. 12).

Con el fin de fomentar la participación social, la ley también señala que “la sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y

acciones de desarrollo social” (art. 29), y que se promoverá “la constitución de Fondos de Desarrollo Social en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el desarrollo social” (art. 31).

En su Tercer Artículo Transitorio, la ley señala que “El Consejo de Desarrollo Social, los Consejos Delegacionales y la Comisión Interinstitucional deberán constituirse en un lapso no mayor de noventa días, a partir de la entrada en vigor de la ley”. Hasta donde tenemos noticia, en el momento en que se lleva a cabo la presente investigación, aún no se han instalado las instancias señaladas y tampoco se ha procedido a la reglamentación de la ley, situaciones que limitan fuertemente la participación ciudadana en materia de desarrollo social y conceden un amplio margen de acción a las autoridades de la ciudad y de las delegaciones que no las obliga a consultar a la ciudadanía.

En complemento de las leyes revisadas, la Ciudad de México cuenta también con la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 23 de mayo de 2000, y tiene por objeto “fomentar las actividades de desarrollo social que realicen las organizaciones civiles en beneficio de la población de esta entidad” (art. 1).

La ley señala que las actividades de desarrollo social que realizan las organizaciones civiles y que se detallan en la misma, “son de interés social, por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativa como fiscalmente” (art. 5), lo cual se promoverá a partir de la celebración de los convenios correspondientes.

Se establecerá, según señala la ley, un registro de organizaciones civiles que las facultará para ser instancias de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de desarrollo social

del Distrito Federal; ser representantes en los órganos de participación y consulta ciudadana; participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social; acceder a recursos y fondos públicos de acuerdo a lo estipulado, y gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la administración pública del Distrito Federal.

Cabe mencionar que a pesar de que en los artículos transitorios de esta ley se establece que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, hasta el momento no ha sido reglamentada ni se ha establecido el registro de organizaciones civiles, situación que impide a las organizaciones contar con las prerrogativas que la ley les confiere.

A partir del marco legal existente en la Ciudad de México y de su programa de gobierno, la actual administración del Distrito Federal se ha propuesto articular la participación ciudadana con el desarrollo social a partir del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, mismo que inició el 7 de febrero de 2001 y que se aplica en las 1,352 unidades territoriales en las que se encuentra dividida la ciudad.

El programa plantea el involucramiento de la población en la planeación y programación de las acciones gubernamentales, así como en la evaluación y supervisión del programa a través de asambleas vecinales y sus comisiones de trabajo, mismas que serán informadas de los subprogramas que se estén aplicando en las diferentes unidades territoriales, el presupuesto del que se dispone y de las instituciones que se harán cargo de los mismos.

Para el año 2001, el gobierno de la ciudad destinó un total de 4 mil 435 millones de pesos a este programa, que “está constituido por los siguientes subprogramas: Prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para la ampliación y rehabi-

litación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, apoyo a la producción rural, becas a trabajadores desempleados, desayunos escolares, construcción y mantenimiento de escuelas y apoyo a mercados públicos”.<sup>37</sup>

El programa opera a través de asambleas vecinales por unidad territorial en las que se proporciona la información de los programas, recursos invertidos y número de beneficiarios que se ubican en la respectiva unidad. Se utilizan una serie de criterios y un tope máximo de beneficiarios en cada unidad territorial tomando en cuenta su “grado de marginalidad”, procediéndose así al empadronamiento y posterior entrega mensual de una beca de 600 pesos mensuales a través de una tarjeta bancaria de débito. El gasto en seguridad y obra públicas implica mecanismos específicos de consenso con la ciudadanía beneficiaria.

En forma ilustrativa, puesto que la mayoría de los subprogramas funciona de manera similar, se puede reseñar el programa de “Becas de apoyo alimentario y medicamentos gratuitos en beneficio de adultos de setenta años o más que viven en condiciones de pobreza y abandono”, que se describe de la siguiente manera: “Los adultos mayores de setenta años o más que habitan en la Ciudad de México son alrededor de 400 mil (8% de la población) y dos tercios de ellos son mujeres [...] A partir del 1 de marzo del presente año [2001], y de manera permanente, se entregarán 600 pesos mensuales para apoyo alimentario a 200 mil adultos mayores que habitan en áreas de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal [...] La cifra de beneficiados se tiene previsto incrementarla para los próximos años, una vez que el Gobierno cuente con mayores ingresos”.<sup>38</sup>

Aunque en este momento el programa tiene un poco más de un año de aplicación, algunos sectores de la población señalan como aspectos positivos

<sup>37</sup> Gobierno del Distrito Federal. *Criterios y procedimientos para la aplicación de los subprogramas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Documento preliminar*, México, febrero de 2001, p. 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 9.

durante ese lapso su planteamiento de que tenderá a hacerse “universal”; su pretensión de favorecer la interacción vecinal a través de asambleas y comisiones; su intencionalidad de transparentar los recursos a través del ofrecimiento del monto de las inversiones y del número de beneficiarios por unidad territorial, y su criterio de justicia social que incluye a sectores como los adultos mayores que no cuentan con acceso a la seguridad social.

Sin embargo, también es posible identificar algunas limitaciones en el programa, entre las que encontramos su pretensión de “homogeneidad” de la población al pretender aplicar un número reducido de programas para toda la población de la ciudad que es, por demás, heterogénea; la “uniformidad” del programa no permite incluir ciertas problemáticas o sectores sociales como serían una perspectiva de género y las organizaciones juveniles, entre otros, y la no inclusión de la participación ciudadana en la definición y redefinición de los principios, lineamientos y operatividad del programa.

Como parte de estas limitaciones del programa se señala también la carencia de mecanismos más específicos para promover la organización y autogestión ciudadana que trascienda el vínculo que se centra en el otorgamiento-recepción de una beca; se cuestiona que los criterios de inclusión se determinen a partir de los recursos asignados y no con base en los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y por último, que se trate de una política social que no se encuentra legislada y reglamentada adecuadamente, de modo que al quedarse como una iniciativa del jefe de gobierno en turno, la ciudadanía no cuenta con garantías de que se continúe implementando, de que progrese efectivamente a la universalidad, y de que mantenga su orientación.

A partir del análisis de la legislación en materia de participación ciudadana en política social en los ámbitos internacional, nacional y local es posible establecer las comparaciones que se presentan en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICA SOCIAL  
(Legislación local, nacional e internacional)

NIVEL	ÁMBITO	INSTANCIAS PREVISTAS	LIMITANTES PARA SU APLICACIÓN
Distrito Federal.	Planeación del Distrito Federal.	Consejo de Planeación del Distrito Federal.	No se ha instalado. No existe reglamentación.
	Planeación Delegacional.	Comité Mixto Delegacional.	No se ha instalado. No existe reglamentación.
	Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal.	Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal.	No se ha instalado. No existe reglamentación.
	Planeación del Desarrollo Social Delegacional.	Consejo Delegacional de Desarrollo Social.	No se ha instalado. No existe reglamentación.
República Mexicana.	Planeación del Desarrollo Social.	Mecanismos de consulta.	Reducida participación en el Plan Nacional y en los planes sectoriales. Pronunciamientos demasiado generales que no permiten darles seguimiento.
Internacional.	Organización de las Naciones Unidas.	Consejo Económico Social. Comité DESC.	Aún no se ha aprobado el Protocolo Facultativo del PIDESC. Reducidas posibilidades de justiciabilidad.
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Reducidas condiciones de justiciabilidad.

En lo que respecta al ámbito local, podemos encontrar una legislación que define ámbitos e instancias que podrían permitir y fortalecer la participación ciudadana, pero que lamentablemente no se encuentran reglamentados y que tampoco se han instalado. A nivel federal la participación se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales, sin embargo, no se determinan mecanismos e instancias específicas, de modo que la participación continúa siendo muy limitada.

En el ámbito internacional también es posible observar limitaciones, ya que no se ha aprobado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asimismo, existen condiciones muy reducidas para vincular las resoluciones de los organismos internacionales dirigidas a México. Ejemplo de ello es la mínima repercusión que han logrado tener en nuestro país las recomendaciones que el Comité DESC formulara en el año 1999 a partir del informe alternativo presentado por diversos organismos civiles mexicanos.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: ACTORES, PROGRAMAS Y APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL

El oriente de la Ciudad de México, zona en que se encuentra la delegación Iztapalapa, ha sido escenario tanto de grandes flujos migratorios, especialmente de los estados sureños más empobrecidos del país, como de sólidos movimientos organizativos, entre los que destaca el Movimiento Urbano Popular (MUP).

A partir de este proyecto hemos tratado de recuperar la experiencia de tres organizaciones que actualmente desarrollan sus actividades en la zona oriente de la delegación Iztapalapa, identificada como la Sierra de Santa Catarina: la Unión de Mujeres de Ixtlahuacan (UMI), la Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI, A.C.) y la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (UCSMT).

.....

<sup>39</sup> La información presentada sobre esta organización ha sido proporcionada por Carmen Retana, quien amablemente ha accedido a colaborar en el presente proyecto de investigación.

La delegación Iztapalapa es considerada actualmente como la demarcación con mayor población dentro de la Ciudad de México, registrando el 20.1% del total de la misma, lo cual corresponde a alrededor de 1'700,000 habitantes en el año 2000. La Dirección Territorial Sierra de Santa Catarina se ubica al oriente de la delegación Iztapalapa, en los límites con el Municipio de los Reyes La Paz que pertenece al Estado de México. La población de la Sierra de Santa Catarina se calcula en 300,000 habitantes que se distribuyen en 27 colonias, entre las que se encuentran Ixtlahuacan, Miravalle y San Miguel Teotongo.

Entre las características comunes de las tres organizaciones encontramos que su labor primordial tiene por objetivo central el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la Sierra de Santa Catarina, espacio que constituye su primordial campo de intervención. Se trata de "organizaciones sociales" que están conformadas mayoritariamente por mujeres que habitan en ese territorio y que se han organizado teniendo como ejes articuladores la gestión de servicios públicos ante autoridades delegacionales, en los ámbitos local y federal, el desarrollo de proyectos autogestivos que brinden servicios al resto de los habitantes de esta zona de la ciudad y la articulación con algunas redes de organismos civiles para ampliar su campo de acción.

1. La Unión de Mujeres de Ixtlahuacan<sup>39</sup> surge durante la década de los años setenta, época en que comienza a tener lugar un mayor flujo migratorio a esta región de la delegación y en la que comienza la movilización de los vecinos en torno a necesidades básicas como son agua potable, acondicionamiento de las calles, transporte público, suministro de energía eléctrica, entre otros. Los testimonios siguientes son de Carmen Retana, integrante de esta organización de mujeres:

Se nos van prácticamente diez años de la gestión por los servicios públicos, desde finales de los años



participación más amplia en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Vemos que nuestro trabajo micro, local, está enmarcado en la defensa de esos derechos. Dimos un salto en elevar nuestro nivel de participación. Hemos venido participando en marchas, en mítines, pero no utilizábamos las herramientas que ya estaban establecidas en la defensa del derecho a la salud, vivienda, alimentación. Tenemos que ir utilizando esas herramientas. Conformamos, junto con otras organizaciones, el Frente por el Derecho a la Alimentación en los años noventa.

Al concluir su intervención, Carmen Retana cuestiona en torno a la necesidad de buscar estrategias de justiciabilidad, lo cual sin duda seguirá constituyendo un reto para las organizaciones de la sociedad civil en los próximos años:

Las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, la violación a los derechos civiles y políticos se da todos los días, desde el hogar. Por lo tanto, no basta hacer acciones de casos específicos, de documentar. ¿Cómo podemos aterrizar en acciones que nos permitan elevar nuestra calidad y realmente tener resultados? Es desgastante la gestión de demandas, por ello, es importante preguntarse: ¿Qué herramientas podríamos utilizar a estas alturas para poder incidir de manera formal, de manera jurídica, que nos permita que estos derechos sean respetados, protegidos, garantizados?

2. La Coordinadora Comunitaria Miravalle<sup>41</sup> se constituyó formalmente en el año de 1993 a partir de la movilización vecinal para impedir un fraude en las elecciones de la figura de “presidente” de la colonia Miravalle, así como para la gestión de servicios básicos que en esa fecha aún eran prácticamente inexistentes en el barrio.

A partir de las necesidades mayormente sentidas por los migrantes radicados en esa zona provenien-

.....

tes de Oaxaca, Puebla y Estado de México, así como de otras partes de la Ciudad de México, se organizan “Comisiones de Trabajo” para gestionar servicios de drenaje, agua, pavimentación, teléfono, salud, etc., algunas de las cuales pasarían posteriormente a conformarse como Grupos de Trabajo de la Coordinadora Comunitaria Miravalle, A.C. (COCOMI).

Diversos grupos que reivindicaron la necesidad de conformar organizaciones vecinales independientes y de contribuir a la instalación de los servicios básicos en la localidad, entre ellos la COCOMI, dieron fin al ejercicio del cacicazgo priísta en la colonia Miravalle, que constituyó durante varios años una importante alianza de tipo político-electoral para las autoridades delegacionales.

A decir de las mujeres que actualmente desempeñan las funciones de Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora, la organización ha enfocado sus mayores esfuerzos al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la colonia Miravalle y de la Sierra de Santa Catarina:

Como misión tenemos el organizarnos para transformar la sociedad en que vivimos, y entre nuestros objetivos de trabajo está el desarrollo integral de la mujer, puesto que la mayoría de quienes participamos somos mujeres. Entre nuestros objetivos también está el promover proyectos que nos ayuden a tener algún ingreso. En lo que se refiere al grupo de salud, su objetivo es brindar servicios de salud y promover que la gente tome conciencia de sus problemas de salud y que se organice para mejorar nuestras condiciones de vida (Maricruz Carmona y Angélica Segura).

Actualmente, la Coordinadora Comunitaria Miravalle cuenta con un Centro de Salud Comunitario, la Ludoteca Xiwala Nican, el Centro de Educación y Acción Ambiental y un equipo de trabajo que promueve la incidencia civil en la definición de las políticas públicas de desarrollo social. Su principal

<sup>41</sup> Agradecemos cordialmente la colaboración de Maricruz Carmona y Angélica Segura, mujeres de la colonia Miravalle, quienes actualmente ocupan el cargo de Secretaria Ejecutiva de la organización, cuyos testimonios se presentan aquí.

ámbito de trabajo lo constituye la colonia Miravalle, aunque también ha desarrollado distintas iniciativas en diversas colonias de la Sierra de Santa Catarina.

En su participación en el Foro, Angélica Segura planteó la forma en cómo se ha ido articulando su trabajo de desarrollo comunitario con los derechos económicos, sociales y culturales:

Quando se nos invitó a participar en esta investigación, nosotros pensábamos que no sabíamos nada del tema. Sin embargo, nos dimos cuenta que tenemos bastante que ver, lo que pasa es que hacemos acciones y brindamos servicios que tienen que ver con los derechos económicos, sociales y culturales, pero es algo que desconocemos; no sabemos cuáles son nuestros derechos y, por lo tanto, no podemos exigirlos. Tenemos bastante que ver con este tema porque una de las áreas que trabajamos es la salud, la educación y vemos que éstos figuran dentro de los derechos económicos, sociales y culturales que poco conocemos (Angélica Segura).

Asimismo, los integrantes de la organización han planteado que a partir de su trabajo local han ido constatando la necesidad de articular el esfuerzo de las distintas organizaciones y participar en las distintas etapas de las políticas públicas, incluyendo la elaboración de su presupuesto:

En lo cotidiano del trabajo vemos la necesidad de vincularnos con otras organizaciones, con autoridades que tienen que ver al respecto y vemos que, como una organización civil, es de bastante ayuda que pudiéramos participar no sólo en la elaboración de esas políticas sino en su implementación, evaluación y, principalmente, en la elaboración de presupuestos, porque somos una organización que trabaja directamente con la comunidad y sabemos las necesidades de ésta, sabemos en dónde se requiere más presupuesto (Angélica Segura).

.....

La COCOMI forma parte de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y del Centro Mexicano para la Filantropía, y cuenta con un Convenio de Colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

3. La Unión de Colonos de San Miguel Teotongo<sup>42</sup> reconoce como su fecha de fundación el mes de mayo de 1975, y entre sus principales objetivos se encuentra el mejorar la calidad de vida de los habitantes de la colonia de San Miguel Teotongo.

Su trabajo se ha estructurado alrededor de tres ejes, el primero de los cuales lo constituye la gestión de servicios públicos, como han sido las escuelas, los mercados, la electrificación, la pavimentación y el agua, entre otros.

El segundo eje de trabajo está conformado por el Proyecto de Autodesarrollo Integral, que actualmente articula la participación comunitaria con el ofrecimiento de servicios a la población local, como lo comenta José Luis Gutiérrez Neri:

Tenemos otra área de trabajo, es proyectos autogestivos, que consiste en organizar a la comunidad para, a través de la misma organización y en un proceso de enseñanza-aprendizaje, ir encontrando alternativas a los problemas de falta de una serie de servicios como son los servicios de salud, los servicios de nutrición, culturales, deportivos, guarderías, etc. Todo este tipo de servicios que no son servicios urbanos sino que son servicios sociales, lo entenderíamos así. Entonces tenemos un eje de trabajo que es el eje autogestivo, nosotros le llamamos Proyecto de Autodesarrollo Integral, inició con tres programas generales, medio ambiente, salud y nutrición, y ahora tenemos esos tres más, los de cultura, educación y atención para niños.

El tercer eje del trabajo está orientado a las labores organizativas y pretende articularse con los dos anteriores:

<sup>42</sup> Información proporcionada por José Luis Gutiérrez Neri, de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, a quien agradecemos su tiempo y disposición a colaborar en este proyecto.



El otro eje es el de organización, es el relacionado con el trabajo de vincularnos con otras redes de la zona, con otros movimientos a nivel nacional o internacional, la participación a nivel de los espacios que se generan en la zona, como son comités de padres de familia de las escuelas, mesas directivas de los mercados, etc., es otro de nuestros ejes que es más de organización. También lo que se refiere a la participación política lo englobamos dentro de este eje, que es promover la participación de la gente en cuestiones electorales.

El área de acción de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo se centra en la Colonia que lleva este mismo nombre, la cual cuenta con alrededor de 70,000 habitantes, distribuidos en 18 barrios. Asimismo, la Unión cuenta con otras áreas de influencia en la Sierra de Santa Catarina, como son las colonias Miguel de la Madrid, Ixtlahuacan, Lomas de Zaragoza, Campestre Potrero, Reforma Política, Buenavista, Barrancas de Guadalupe y Tenorios, entre otras.

### **1. Instancias, programas y marco legal identificado por las organizaciones**

A partir de los planteamientos de los miembros de las organizaciones sociales que fueron entrevistados, es posible ubicar los siguientes programas que se aplican en la Sierra de Santa Catarina:

1. Programas impulsados por instancias federales:
  - a. Subsidio a la tortilla.
  - b. Lecherías de LICONSA.
  - c. Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA.
  - d. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF.
  - e. Secretaría de Educación Pública.
  - f. Fondo de Coinversión del Instituto Nacional de Solidaridad.
2. Programas impulsados por el gobierno de la Ciudad de México:
  - a. Programas Integrados Territoriales.

- b. Abastecimiento de agua por la Dirección General de Construcción de Obras Hidráulicas.
- c. Abastecimiento de agua por medio de pipas.
- d. Construcción de vialidades por la Dirección General de Obras Públicas.
- e. Centros de Salud.
- f. Fondo de Coinversión del Gobierno del Distrito Federal y NOVIB, Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo.

3. Programas impulsados por la delegación Iztapalapa:
  - a. Brigadas de bienestar social.
  - b. Consultorios médicos.

Respecto a la normatividad que podría respaldar su trabajo o establecer mecanismos específicos para su participación, las organizaciones aluden al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en lo que se refiere a la normatividad internacional, mientras que en el ámbito nacional se señala la obligatoriedad del gobierno delegacional de dar a conocer los presupuestos para la demarcación y rendir cuentas del uso de los mismos.

Sin embargo, y en forma autocrítica, las organizaciones reconocen como una de sus debilidades la falta de conocimiento más preciso de dichas normatividades, las cuales podrían ser utilizadas como una herramienta eficaz para el cumplimiento de sus objetivos.

Las organizaciones reconocen que los servicios que ellas mismas ofrecen, por ejemplo, forman parte de los derechos económicos, sociales y culturales, pero que, sin embargo, no se reconocen o promueven como tales:

Lo que pasa es que es algo que trabajamos y lo llevamos a la práctica [los derechos económicos, sociales y culturales], a lo mejor no exactamente, pero, por ejemplo, los servicios que damos es un derecho que tenemos todos los seres humanos, pero no lo vemos así, sólo nos dedicamos a prestar servicios de salud (Maricruz Carmona/Angélica Segura).

Asimismo, mencionan que han comenzado con algunas iniciativas y que hasta después de algún

tiempo han identificado que éstas se encuentran, por ejemplo, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Por ejemplo, el Frente por el Derecho a la Alimentación se creó a partir de que nos quitaran el subsidio a la tortilla, querían quitar también el subsidio a la leche y desaparecieron los programas sociales de CONASUPO,<sup>43</sup> entonces surge el Frente por el Derecho a la Alimentación, pero sin el conocimiento de los derechos humanos, sin el conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta que ya empezamos a relacionarnos en otros ámbitos nos damos cuenta que eso entra en los derechos económicos, y es por ahí en donde también se da un crecimiento, siento que eso es lo valioso (Carmen Retana).

Respecto de las limitaciones del marco legal actual se menciona la necesidad de recursos económicos y de asesoría legal que actualmente se requieren en aquellos casos en que un ciudadano o una organización se propone hacer llegar alguna queja a la Contraloría del Distrito Federal. Asimismo, se señala que la normatividad actual promueve la participación ciudadana de carácter individual, pero desvaloriza la participación de las organizaciones sociales que cuentan con años de participación en determinados ámbitos y territorios:

Pero no [se reconoce a las organizaciones], estamos como “ni se metan”, así sentimos, “es participación ciudadana, pero con los que no están organizados, con la ciudadanía en general”. Creemos que eso está bien, pero los que estamos organizados, y hay mucha organización actualmente, nos sentimos excluidos de los procesos y tenemos conocimientos y experiencias importantes que aportar a la democratización (José Luis Gutiérrez).

.....

<sup>43</sup> Comisión Nacional de Subsistencias Populares, que cumplía funciones de comercialización de productos agrícolas y venta de productos básicos a precios accesibles.

<sup>44</sup> La información referida al ámbito delegacional ha sido proporcionada por el Lic. Jesús Pérez Santander, Coordinador de Participación Ciudadana de la delegación Iztapalapa.

<sup>45</sup> El Subdirector de Desarrollo Social y Territorial, Lic. Sergio Miguel Cedillo Fernández, nos ha proporcionado la mayor parte de la información referente al ámbito de la Sierra de Santa Catarina.

## 2. Instancias, programas y marco legal identificado por las autoridades locales

La delegación Iztapalapa cuenta con una Dirección General de Desarrollo Delegacional que integra las actividades relacionadas con la planeación del desarrollo de la demarcación. Como parte de esta dirección general, se encuentra la Coordinación de Participación Ciudadana, cuya función “tiene que ver con instrumentar todas aquellas acciones que tengan que ver con la convocatoria, con la concertación de la ciudadanía para trabajar sobre acciones de gobierno”.<sup>44</sup>

Asimismo, la delegación tiene siete direcciones territoriales, una de las cuales es la Dirección Territorial Sierra de Santa Catarina. En esta instancia encontramos, a su vez, las subdirecciones, entre las que se puede ubicar la de Desarrollo Social y Territorial.<sup>45</sup>

A partir de la información proporcionada por los dos funcionarios entrevistados, podemos ubicar los siguientes programas o iniciativas que se relacionan con la participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo social:

### 1. A nivel del gobierno de la Ciudad de México:

- a) Programas Integrados Territoriales, cuyo mayor componente es la entrega de becas a personas en situación vulnerable, como son discapacitados, tercera edad y niños en situación de marginalidad. Asimismo, se otorgan créditos para el mejoramiento de vivienda o para el desarrollo de microempresas. El otro componente del programa se relaciona con el mantenimiento de escuelas, la construcción de estancias infantiles, el mantenimiento de mercados y de unidades habitacionales. Un alto porcentaje de los recursos se destina al combate a la inseguridad. El programa tiene una aplicación territorial, realizándose al menos dos

asambleas vecinales por unidad territorial, donde se dan a conocer los montos de los recursos a ejercer en esa unidad territorial y la cantidad de beneficiarios. Hacia el final del año, se realiza la segunda asamblea donde se dan a conocer los resultados que se obtuvieron a través del programa en esa unidad territorial y el número de personas que fueron beneficiadas.

2. A nivel delegacional:

- a) Manifiesto en contra de la inseguridad pública, que pretende aglutinar a las instancias gubernamentales relacionadas y a distintos sectores civiles de la delegación, con el fin de prevenir y combatir el delito en la demarcación.
- b) Brigadas de Desarrollo Social, que consisten en brindar servicios de manera rotatoria en distintas zonas marginadas de la delegación. Los servicios que se ofrecen incluyen consulta médica, corte de pelo, arreglo de aparatos eléctricos, asesoría legal y bolsa de trabajo, entre otros.
- c) Programa de Recuperación de Espacios Públicos,

que pretende “ir resolviendo el problema del deterioro del tejido social para ir ganándole espacios a la delincuencia”. Se identifican espacios de riesgo, se les da un mantenimiento básico y se desarrollan programas recreativos o formativos.

- d) Presentación del gasto delegacional programado para cada unidad territorial a su respectivo comité vecinal.

3. A nivel de la Sierra de Santa Catarina:

- a) Jornadas, que incluyen la realización de talleres o actividades culturales destinadas a los habitantes de la dirección territorial.
- b) Programa de Mujeres, que pretende desarrollar un proceso de sensibilización y concientización por una sociedad más equitativa.
- c) Colaboración con el programa “Iztapalapa Late en tu Corazón”, que pretende recuperar la memoria histórica en la delegación.

El marco legal aludido para la realización de estas acciones de gobierno incluye los siguientes instrumentos:

MARCO LEGAL RELACIONADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

INSTRUMENTO JURÍDICO	LIMITACIONES PARA SU APLICACIÓN
1. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está reglamentada.</li> <li>• No se han instalado los Consejos de Planeación a nivel del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa.</li> <li>• A falta de reglamentación, la demanda y la presión social sustituyen a la planeación.</li> <li>• No hay un lineamiento del gobierno del Distrito Federal para que se incluya la participación ciudadana en la planeación.</li> </ul>
2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está reglamentada.</li> <li>• No reconoce otras figuras organizativas que no sean los comités vecinales.</li> <li>• No se ha reglamentado en forma precisa el funcionamiento de los comités y sus atribuciones en el ejercicio de gobierno.</li> <li>• Se encuentra en proceso de reforma.</li> <li>• Los comités vecinales carecen de representatividad.</li> </ul>
3. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está reglamentada.</li> <li>• No se han instalado los Consejos de Desarrollo Social del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa.</li> </ul>
4. Ley de la Administración Pública del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está reglamentada.</li> <li>• Los trámites de ejercicio del gasto y licitación resultan extremadamente burocráticos.</li> <li>• Las direcciones territoriales son sólo unidades ejecutoras de gasto, por lo cual no tienen facultad para definir el uso de los recursos.</li> </ul>

La carencia de reglamentaciones relativas a las normatividades aprobadas por el Poder Legislativo se vuelve un factor que influye directamente en la ausencia de criterios y de obligaciones para incluir la participación ciudadana en los asuntos públicos del territorio. La presión social y la demanda de servicios se instalan como criterios centrales, desplazando a la planeación y dejando un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades y propiciandole una cultura política clientelista y corporativista.

## V. ESTRATEGIAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO DELEGACIONAL

En este apartado se revisan, a partir de las opiniones expresadas en las entrevistas, las principales estrategias, iniciativas y experiencias que se han desarrollado en la delegación Iztapalapa durante los últimos años. En un primer momento se presentan los planteamientos de las organizaciones sociales, algunas de las cuales cuentan con experiencias participativas que se iniciaron en la década de los setenta. En la segunda parte, se ha consignado la información proporcionada por las autoridades locales, la cual se refiere básicamente al periodo del gobierno actual en la delegación, que se inició en el año 2000.

### 1. Iniciativas y experiencias de las organizaciones sociales

A partir de su trabajo cotidiano las organizaciones han establecido distintas relaciones con instancias tanto federales como de la ciudad y la delegación. Por la proximidad y por su ámbito de competencia, la relación con las instancias delegacionales adquiere una primordial importancia que no se ha visto reflejada, en la mayoría de los casos, en el éxito de las gestiones realizadas:

Pero la relación, por ejemplo, con la delegación ha sido muy pobre, muy precaria. Han venido, han dicho que van a apoyar con mobiliario, después de diez años que tiene el trabajo, hasta ahorita, estamos esperando un escrito que metimos el año pasado [...] (Carmen Retana).

Con el gobierno ejecutivo [...] sí hemos intentando hacer cosas juntos en términos de corresponsabilidad, pero nos ha costado mucho. Hay que reconocer que antes no teníamos ni siquiera la expectativa de poder hacerlo cuando estaba gobernando el PRI, puesto que era más fuerte la confrontación hacia nosotros (José Luis Gutiérrez).

También en el ámbito local ha tomado gran relevancia la relación de las organizaciones con los diputados correspondientes. Las organizaciones tienen distintos puntos de vista en este sentido, desde aquellos que consideran que se ha logrado una relación positiva con el Poder Legislativo, hasta aquellas que opinan que ahora algunos diputados se dedican a “sacar la chamba” de las organizaciones sociales en detrimento del desarrollo de sus funciones legislativas:

Ahora podemos decir que vamos avanzando un poco, no lo que quisiéramos, algunos diputados andan en las calles, ahora más bien es la competencia quien tiene más incidencia a nivel de las corrientes, eso es bueno finalmente porque la comunidad va recibiendo más información y más cosas (José Luis Gutiérrez).

Más aún, algunas organizaciones consideran que debería fortalecerse la relación con los diputados y profesionalizar sus conocimientos y habilidades para hacer uso de los instrumentos legislativos:

A nivel del Poder Legislativo hemos promovido —no hemos sido solos, sino con el apoyo de ONG’s y otras organizaciones— algunas iniciativas: foros, propuestas de cambios en algunas leyes, talleres. Creo que a nosotros, como organizaciones sociales, nos falta un poco dominar más lo técnico-legislativo, hacia el gobierno es un poco más fácil porque lo hemos hecho toda la vida y hemos ido aprendiendo a pasar de la demanda o de la protesta a la propuesta, y no sólo a eso, sino a hacer las cosas nosotros mismos, a demostrar que se hacen así, con el conocimiento del pueblo, de la comunidad. Pero en el ámbito legislativo es un poco más técnico el

asunto, entonces, estos foros, esto que hemos hecho, han quedado en propuestas muy generales pero que no aterrizan dentro de los marcos normativos, ni siquiera el lenguaje que se debe utilizar en las cámaras (José Luis Gutiérrez).

Respecto de las demandas que las organizaciones han planteado a las autoridades locales se encuentra, como se ha mencionado, la gestión de servicios básicos. Sin embargo, otros requerimientos planteados hacen alusión a la necesidad de que las iniciativas de las organizaciones sean “reconocidas formalmente” por las autoridades correspondientes, como podrían ser las secretarías de Educación Pública, de Salud o de Medio Ambiente, de acuerdo al tipo de proyecto que se trate.

Asimismo, se han planteado a la Delegación demandas de recursos materiales, equipamiento y dotación de espacios físicos que permitirían prestar más y mejores servicios a la comunidad por parte de las organizaciones. Sin embargo, la mayoría de estas demandas no han sido satisfechas. En este sentido, las organizaciones señalan que a pesar de que conti-

núan desarrollando proyectos de servicio comunitario, el mantenimiento de los mismos significa grandes sacrificios para las organizaciones y para las personas que se responsabilizan de ellos, sobre todo porque a pesar de ser un servicio que el gobierno debería prestar, casi nunca se cuenta con el apoyo de recursos públicos.

Asimismo, las organizaciones mencionan una “gradual” evolución de sus demandas, las cuales ahora son planteadas desde la perspectiva de la exigibilidad de los derechos humanos:

Ahí siento que va siendo gradual el proceso, o sea, primero luchamos en nuestra colonia, luego luchamos por la defensa de los derechos y ahí se queda, entonces, cómo defendemos esos derechos en el ámbito legal, debes de tener herramientas jurídicas, debes de conocer la ley, debes de tener aliados formales y legales, juristas que tengan todos los elementos, que los sepan para que los empiecen a defender en cabildeos internacionales, en cabildeos nacionales (Carmen Retana).

INICIATIVAS DE LAS ORGANIZACIONES EN PLANEACIÓN Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

TIPO DE INICIATIVA	MECANISMOS	LOGROS OBTENIDOS	LIMITANTES
1. Convenios de colaboración con autoridades locales.	Firmar convenios.	Se logran algunos servicios esporádicos o apoyo económico para algunas personas.	Resistencia de autoridades a firmar convenios. Sólo para insertarse en los programas preestablecidos.
2. Demandar la instalación o modificación de programas gubernamentales.	Solicitar lecherías, subsidio a la tortilla, apoyos económicos. Clausura de un reclusorio e instalación de una preparatoria.	Se logran algunos servicios esporádicos o apoyo económico para algunas personas.	No se incide en el diseño y calidad de los servicios. Se consideran como un favor y no como un derecho.
3. Participación en Planes de Equipamiento Urbano.	Participando en la elaboración de planes plurianuales.	Plan de equipamiento de una zona importante.	Sólo es posible lograrlo a partir de la participación de un sector importante de la población.
4. Participación en Planes Operativos Anuales.	Gestionando demandas específicas, a través de representaciones vecinales.	Instalación más rápida de servicios básicos. Mayor inversión pública en la zona.	Resistencia de las autoridades a brindar información y a que la población intervenga en las decisiones. Las autoridades prefieren recibir demandas y ellos elaboran los planes.

Fuente: Entrevistas realizadas a miembros de las tres organizaciones mencionadas, mayo de 2002.

Entre las estrategias utilizadas por las organizaciones para lograr mejores resultados en su relación con las autoridades locales identificamos:

1. La proposición de acciones conjuntas como campañas, ferias de servicios comunitarios, entre otras. En esta estrategia se señalan también aquellos programas realizados bajo el criterio de “mitad y mitad”, como han sido la introducción del drenaje, la pavimentación y la introducción de la red de abastecimiento de agua, entre otros.
2. La presión política por medio de manifestaciones, plantones, toma de las instalaciones de la delegación, casi siempre en torno a la demanda de servicios urgentes.
3. La documentación de casos y su denuncia en los medios de comunicación, por ejemplo en el caso del abuso en las tarifas del gas doméstico o de la corrupción en el reparto de agua por medio de pipas.
4. La difusión del trabajo que se realiza a nivel local.

INICIATIVAS DE LAS ORGANIZACIONES EN ACCIONES CONJUNTAS  
Y OBTENCIÓN DE APOYO

TIPO DE INICIATIVA	MECANISMOS	LOGROS OBTENIDOS	LIMITANTES
1. Programas gubernamentales de coinversión.	Presentar proyectos a concurso para prestar servicios comunitarios.	Prestación de servicios básicos a la población.	Recursos limitados y para poco tiempo. Pocos recursos para muchas organizaciones.
2. Solicitar recursos para reforzar los servicios que brindan a la población.	Solicitud de materiales e infraestructura.	Materiales e infraestructura para prestar servicios educativos, de alimentación y de salud.	Se obtienen muy pocos recursos. Se consideran como una dávida del gobierno.
3. Ayudar al personal del gobierno a instalar algún servicio público.	Responder a las convocatorias de autoridades locales.	Mejoramiento de espacios públicos. Instalación más ágil de los servicios.	Uso utilitario de la participación ciudadana. No permite influir en las decisiones.

Fuente: Entrevistas realizadas a miembros de las tres organizaciones mencionadas, mayo de 2002.

INICIATIVAS DE LAS ORGANIZACIONES EN MATERIA LEGISLATIVA

TIPO DE INICIATIVA	MECANISMOS	LOGROS OBTENIDOS	LIMITANTES
1. Eventos y pronunciamientos públicos.	Foros. Presencia en periódicos, radio y televisión.	Presión a autoridades para cambiar decisiones.	Requiere fuerte inversión de recursos.
2. Gestión de modificaciones legislativas.	Iniciativas y cabildeo con diputados.	Leyes de Desarrollo Social y Fomento a las Organizaciones.	Las normas no bastan para garantizar los cambios. Iniciativas poco atractivas para la población.

Fuente: Entrevistas realizadas a miembros de las tres organizaciones mencionadas, mayo de 2002.

En relación con la estrategia de difusión del trabajo local, Carmen Retana comenta:

Lo que yo pienso es que a nosotros como sociedad civil organizada lo que nos ha servido de mucho es la difusión, qué es lo que estás haciendo a nivel micro, por ejemplo, estos 20 años de trabajo han sido muy valiosos porque ha sido un trabajo permanente, constante, preciso, no nos dispersamos en muchas cosas, sino en dos o tres, pero son muy concretas y son cotidianas. Y el difundirlo a nivel de otra organización, el insertarte en ámbitos nacionales e internacionales te sirve de mucho para que el gobierno también escuche.

Uno de los ámbitos que las organizaciones identifican como estratégico en cuanto a su participación en las políticas públicas es la forma en como se elabora el Plan Operativo Anual (POA) que rige las acciones y los recursos asignados para los programas delegacionales del año correspondiente. Las organizaciones comentaron que se sienten excluidos de la elaboración de dicho plan:

Nosotros hemos hecho, año con año, propuestas para el Plan Operativo Anual, bien hechas, como ellos la necesitan, como nos lo piden, y desafortunadamente no las hemos visto reflejadas en el POA; es más,

nos hemos sentido siempre excluidos, más en este periodo de gobierno que tenemos con el PRD. Entendemos que es una cuestión política, así lo valoramos nosotros, porque es la zona con más rezago dentro de la delegación [la Sierra de Santa Catarina], con más potencial de equipamiento urbano porque existen muchos espacios para equipar todavía y sentimos que se destinan más para otras zonas en donde tienen mejor condición. Creemos que es una decisión más política que técnica a nivel de la delegación, pero lo hemos hecho (José Luis Gutiérrez).

La mayoría de las veces, la posibilidad de que las organizaciones participen se limita a captar la demanda y presentarla a las autoridades. Desde el punto de vista de las organizaciones ésta es incluso una labor que le correspondería a las autoridades y que de hecho les ahorra muchos recursos. De esta forma, la decisión final de las acciones que se implementarán y la forma en como quedan asignados los recursos sigue siendo competencia exclusiva de las autoridades en turno.

Actualmente yo creo que no [refiriéndose a que no participan en la elaboración del POA], desde mi punto de vista creo que lo decide la delegación; si le sirve toda la información que le damos pero ellos deciden políticamente (José Luis Gutiérrez).

.....

INICIATIVAS DE LAS ORGANIZACIONES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y LA ARTICULACIÓN CIVIL

TIPO DE INICIATIVA	MECANISMOS	LOGROS OBTENIDOS	LIMITANTES
1. Proyectos autogestivos de servicios de la población.	Centros de salud, estancias infantiles, comedores, proyectos de abasto y ecológicos.	Mejoramiento de condiciones de vida de la población.	Malas condiciones laborales. Falta de reconocimiento. No se cuenta con material y equipo. Se suplente la responsabilidad social del Estado.
2. Participación en redes nacionales e internacionales.	Frente por el Derecho a la Alimentación. Convergencia Espacio DESC-México.	Mayor visibilidad. Mayor impacto al realizar acciones conjuntas. Se cuenta con una visión más amplia.	Espacios poco atractivos para la población. Se prefiere dedicar el tiempo al trabajo remunerado.

Fuente: Entrevistas realizadas a miembros de las tres organizaciones mencionadas, mayo de 2002.

.....

Así, las organizaciones enfatizan su derecho a participar en la elaboración de los planes de gobierno y en la asignación y monitoreo de los recursos. Al respecto, se menciona la experiencia que se tuvo en las delegaciones antes de 1997, en la que se conformó una instancia de representación ciudadana (Consejo Delegacional) que tenía facultades claramente delimitadas para incidir en el POA delegacional y que las mismas organizaciones valoran como un “contrapeso” positivo, como lo refiere el propio Gutiérrez:

Las facultades que tuvieron estos Consejos, ellos realizaban –yo asistía a sus sesiones algunas veces–, ellos hacían propuestas al delegado, cada uno por unidades territoriales. El delegado y la delegación lo integraban y antes de publicarlo o de ya darlo por hecho que el programa se iba a implementar en el año, lo volvían a someter al Consejo Delegacional y entre todos decían si sí o si no, y tenían que hacer todo un proceso de cabildeo, como una cámara local, municipal. Entonces hubo mucha participación ciudadana en la integración del POA desde los Comités Ciudadanos. La otra ventaja era que después el delegado tenía que entregar informe a ellos mismos, decir “pavimentamos tantas calles”. Me llegué a enterar y me daba cuenta cómo de repente decían los consejeros: “¿Cómo es que está poniendo bacheo en tal calle y ésta no está ni pavimentada?” Entonces era un contrapeso excelente.

De esta forma, la participación ciudadana es entendida como una relación de corresponsabilidad, donde tanto las autoridades como las organizaciones mismas tienen responsabilidades distintas que cumplir, pero complementarias. Ambas instancias tienen una actitud de “respeto” entre sí. Asimismo, las organizaciones reconocen que no basta con que las autoridades en turno “identifiquen” que las alternativas que las organizaciones están desarrollando desde hace ya muchos años pueden ser positivas y viables, incluso económicas, y que entonces las incluyan en sus programas y las implementen como políticas gubernamentales.

Lo anterior es sin duda un aporte a las políticas públicas por parte de las organizaciones sociales, pero no implica el cumplimiento a cabalidad del derecho a la participación en las decisiones en torno a las problemáticas y a los recursos públicos, para lo cual deben establecerse normatividades, instancias, mecanismos de control y sanciones judiciales apropiadas.

## 2. Iniciativas y experiencias de las autoridades locales

Entre las figuras organizativas que tienen una mayor interacción con las autoridades locales en el territorio se identifica a los comités vecinales, a las organizaciones sociales vinculadas a algún diputado y a otras organizaciones sociales independientes.

De tal manera que los comités vecinales se atienden igual que se atiende a otro tipo de representaciones, por ejemplo, los diputados. Los diputados que están aquí en Iztapalapa constantemente están al pendiente de sus comunidades y entonces sus demandas son tantas y firmes; es una diferente manera de expresar la demanda de un diputado a un comité ciudadano, por el nivel de información que tienen. Los diputados se enlazan con comités, con vecinos que se agrupan por la necesidad manifiesta de algún servicio (Jesús Pérez Santander, de la Coordinación de Participación Ciudadana de la delegación Iztapalapa).

Sin embargo, se reconoce que en la delegación existen otros liderazgos importantes relacionados con partidos o autónomos, entre los que se encuentra el Frente Popular Francisco Villa, y que se han caracterizado por desarrollar fuertes mecanismos de presión hacia las autoridades con el fin de lograr respuestas a las demandas que plantean.

Las demandas que con mayor frecuencia se hacen a las autoridades locales, tanto a nivel delegacional como de las direcciones territoriales, se relacionan sobre todo con la instalación y calidad de los servicios públicos, como son electricidad, drenaje, agua, pavimento, bacheo, etcétera.



Entonces, el principal puente de comunicación, o el principal puente de relación entre las organizaciones y la estructura gubernamental es la solución de este tipo de servicios. Que todavía dadas las dimensiones de la problemática, no podemos llegar a ese ritmo de servicios en donde el gobierno ya no tenga que estar respondiendo continuamente a los problemas que se presentan, desde el bache, la luminaria, hasta el problema que recientemente vivimos como la caída de una piedra o el hundimiento de las casas, esos son problemas poco comunes en otras zonas de la ciudad o de la propia delegación. Y esa es la dinámica que marca a las organizaciones (Sergio Cedillo Fernández, de la Subdirección de Desarrollo Social de la Dirección Territorial Sierra de Santa Catarina, delegación Iztapalapa).

En contraposición, las autoridades delegacionales también reciben demandas de organizaciones que por su experiencia y grado de profesionalización exigen el cumplimiento del Plan Operativo Anual o la instalación de servicios que se encuentran contemplados en el mismo, expresando así mayor contundencia en sus demandas y reduciendo el margen de maniobra exclusiva por parte de las autoridades delegacionales.

Asimismo, las autoridades también reciben demandas de “servicios de desarrollo social”, que erróneamente se limitan a la realización de eventos de carácter recreativo, para lo que se solicita apoyo logístico o el otorgamiento de obsequios para festividades como el día de reyes, día del niño o día de la madre.

Las fuertes carencias económicas y el rezago en la instalación de servicios en una zona como ésta, que ha registrado los más altos índices de crecimiento de la Ciudad de México en los últimos veinte años, la presión social y política se ha vuelto la estrategia obligada para poder influir en las decisiones de gobierno y en la asignación del gasto público:

Pero es una demanda que se multiplica de manera exponencial, y usan otras estrategias con más presión, más agresivas. Entonces es diferente, con esto quiero decir que a todos se les está dando atención,

por eso decía que estamos en un punto aquí en que hay ausencia de planeación, queremos llegar a otro punto en que la planeación estratégica se tiene que lanzar con una planeación participativa, pero de uno a otro la diferencia es esto, el tiempo que vas a tardar de uno a otro es el tiempo que tienen que considerar a Iztapalapa con mayor necesidad y entonces tiene que dar todavía recursos, independientemente que esté quien esté (Jesús Pérez Santander).

En este contexto, la planeación adquiere una dimensión compleja, problemática y estratégica que media entre la asignación del presupuesto delegacional, la presión social y política, la eficiencia gubernamental, las fuertes necesidades de la población y las no menores expectativas de su resolución inmediata.

Es necesario entonces ir más allá del criterio de “si tú me pides con presión social, en la medida de lo posible yo te doy”, para involucrar a los distintos actores delegacionales en el diagnóstico de necesidades y en la definición y priorización de problemáticas. Esto implica trascender la programación del llamado “POA histórico” que define la planeación a partir de los programas anteriores y de la demanda captada en el año en curso. Es así como la elaboración del mismo recae exclusivamente sobre las instancias delegacionales, a saber, la Dirección General de Desarrollo Delegacional, la Coordinación de Participación Ciudadana, el Área de Organización de la Gestión Pública y la Unidad de Atención a la Ciudadanía, en “donde se capta la demanda”. De esta forma, el papel de la ciudadanía se reduce a la expresión de sus necesidades y, a falta de la reglamentación correspondiente, se viola su derecho a participar en la definición de la planeación operativa en su territorio. Jesús Pérez Santander comentó al respecto:

En el sentido estricto de la participación de los iztapalapenses en el marco de una planeación participativa no se ha realizado, ha habido acercamientos importantes, es una actividad que es importante realizar pero administrativamente no están las condiciones todavía para ello ni la ciudadanía está preparada para ello [...] la administración

tiene una herencia de muchos años trabajando de cierta manera, en la cual los individuos como la institución, o sea, como un elemento más para la gestión pública, habían estado o ya quedaron de alguna manera programados para ir gestionando simplemente a partir de la reacción a la demanda

importante de la ciudadanía, como también, a su vez, la ciudadanía, como es lógico, en el mejor de los casos, demanda lo que está manifiesto en ese momento, pero no lo que está latente, lo cual a lo mejor podría generar algún problema de mayor gravedad en el mediano plazo.

ESTRATEGIAS PROMOVIDAS POR AUTORIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA SOCIAL

TIPO DE INICIATIVA	MECANISMOS	LOGROS OBTENIDOS	LIMITANTES
1. Sin participación.	Plan Operativo Anual.	Se pueden plantear demandas para que se incluyan.	No hay forma de participar en las decisiones ni en el presupuesto.
2. Informar.	Boletines, folletos, Internet.	Información general de la delegación. Cierta información por unidad territorial.	No se tiene información detallada sobre el presupuesto y las obras a realizar.
3. Colaboración vecinal en acciones de gobierno.	A convocatoria de las autoridades locales.	Rehabilitación de espacios públicos e instalación de servicios.	Visión instrumental de la participación ciudadana. El gobierno define las acciones.
4. Participación de personalidades en consejos.	Se invita a personalidades a conformar un consejo.	Se pueden dar algunas opiniones desde la ciudadanía.	No existe un mandato o vínculo formal para los consejeros.
5. Programas de coinversión.	Se hace una convocatoria pública y se brindan apoyos específicos.	Existe un número significativo de organizaciones que participan.	Aún son muy reducidos los recursos. Sólo se pueden desarrollar acciones puntuales.
6. Consejos consultivos no vinculatorios.	Se convoca de manera abierta.	Se pueden dar opiniones sobre los programas gubernamentales.	Se les da poca importancia porque sólo se opina, pero no se decide.
7. Consejos consultivos vinculatorios.	Se convoca de manera abierta o bajo ciertos lineamientos.	Sólo en una ocasión se participó en la elaboración del Plan Operativo Anual.	Hay resistencia de las autoridades a conformar este tipo de instancias.

Fuente: Entrevistas a organizaciones de la Sierra de Santa Catarina, 2002.

A partir de lo expresado por las autoridades entrevistadas se pueden definir distintas modalidades de participación, así como algunos ejemplos de las mismas, información que ha sido organizada en el cuadro anterior.

Con tal información, es posible observar que las formas de participación relacionadas con la información y la consulta no vinculante, así como la colaboración en acciones previamente definidas por la instancia gubernamental, son las que las autorida-

des locales promueven con mayor frecuencia. Por otro lado, las que menos se promueven son precisamente aquellas formas que permiten un cabal ejercicio del derecho a la participación, como los consejos con carácter vinculatorio y con atribuciones para decidir sobre asuntos públicos previamente definidos.

Entre las causas que las mismas autoridades identifican como factor determinante que impide la participación ciudadana en la planeación delegacional se encuentran el desconocimiento de los ciudada-

nos y las autoridades, la falta de una normatividad adecuada que obligue a los funcionarios a que ésta se lleve a cabo, la carencia de un lineamiento claro por parte del gobierno de la ciudad en este sentido, y el manejo político de las necesidades apremiantes de determinadas unidades territoriales:

Creo que todavía es un ejercicio un poco desconocido en donde la participación tanto de los ciudadanos como de las organizaciones es mínima. Creo que también hay un problema de diseño institucional, en donde no hay mecanismos efectivos de participación, no se establecen de manera clara la forma en que las organizaciones o ciudadanos pueden participar en la organización del POA; es muy distinto que tú vengas a solicitar la construcción de una escuela y nosotros podamos recomendar la construcción de esa escuela, y otra cosa muy distinta es que existiera un Consejo de Participación, o un Consejo Consultivo en donde por ley tuviéramos que acatar esa recomendación o tuviéramos que tomarla en cuenta para la elaboración del presupuesto; eso sería distinto y creo que por eso no hay una incidencia real. Otro punto es sin duda alguna el factor político, el factor que lleva a concentrarse en los espacios en donde tienen una fuerza política, una presencia política, a gestionar para esos espacios y lo que hace es que se reduzca a unidades territoriales muy concretas y que no tengan un plan mucho más global para las otras unidades territoriales (Jesús Pérez Santander).

Para las autoridades locales, la población está interesada casi exclusivamente en la atención de sus necesidades básicas, situación que limita su posibilidad de participar en otros niveles más estratégicos como podría ser la planeación o la asignación de presupuesto. De ahí el énfasis que la misma delegación hace de las llamadas “Brigadas de Bienestar Social”, que están enfocadas a la resolución de necesidades inmediatas y que se destinan a las zonas de mayor grado de marginación en la demarcación.

Asimismo, las autoridades asocian los resultados obtenidos con el mayor número de personas que

hace uso de los servicios que la delegación presta a través de las brigadas, concibiéndose la participación ciudadana como la posibilidad de lograr, bajo variadas estrategias, que la población se sienta partícipe de las acciones que el gobierno diseña y desarrolla a partir de su propia iniciativa:

El resultado concreto es de que si hoy beneficias a una población de cien y tienes un universo de quinientas, ahí están las cuatrocientas (que ya están siendo beneficiadas) en términos de atención a la comunidad [...] de sentarse a hacer mesas de trabajo y lograr tomar decisiones en conjunto y lograr que se sientan partícipes de las acciones de gobierno y que mejor aún, que se sientan partícipes de una obra que representa una mejora en su entorno urbano y que a la vez va generando una mejor infraestructura en la delegación, y que eso quiera decir que estamos encaminándonos en el desarrollo (Jesús Pérez Santander).

## VI. PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN IZTAPALAPA

En este último apartado se reseñan las perspectivas que las organizaciones y las autoridades locales identifican en torno a distintas formas en cómo se podría promover el pleno cumplimiento del ejercicio del derecho a la participación en la delegación Iztapalapa. En su sección final se presenta una síntesis de los retos que podrían orientar el trabajo de las organizaciones sociales de este territorio en relación con la participación ciudadana.

### 1. Cambios percibidos y expectativas definidas por las organizaciones sociales

Según la opinión de las organizaciones entrevistadas, se perciben pocos cambios al comparar el ejercicio de gobierno antes de 1997 (administración priista no electa sino asignada) con el correspondiente al periodo de 1997 a 2000 (con jefe de gobierno electo democráticamente, el cual perteneció al PRD), y el posterior a la elección del año 2000 (con jefe

delegacional electo del PRD). Las personas entrevistadas enuncian reiteradamente que se “tenían muchas expectativas” a partir de la entrada del PRD en la administración de la delegación, las cuales poco a poco se han ido desvaneciendo.

Los cambios no parecen tener verificativo en las condiciones de vida de la población ni en la calidad de los servicios con que se cuenta en esta zona de la delegación Iztapalapa:

Pues aquí en la colonia casi no hay escuelas. Escuelas públicas hay una. Y la otra escuela es de paga, la Escuela Marista. Aunque la cuota no es muy cara, hay gente que no la puede pagar. Sólo hay un preescolar y no es suficiente. No hay ningún Centro de Salud, o sea, no hay ningún servicio de salud del gobierno en la colonia. El agua llega una vez a la semana y está muy sucia. El transporte público, pues no hay. Sólo hay micros [transporte particular] pero no es buen servicio. En general, están mal todos los servicios. Se va la luz, hay apagones, se va en la tarde y llega hasta el otro día. No hay buenos servicios (Maricarmen Carmona/Angélica Segura).

Entre los cambios que se consideran positivos es posible ubicar los Programas Integrados Territoriales que ha implementado la actual administración de la Ciudad de México. El principal argumento de esta valoración positiva se atribuye a que se trata de una política encaminada a la justicia social que puede contribuir a garantizar los derechos de los grupos más vulnerables, especialmente de las personas de la tercera edad.

Según lo que se señala, la administración actual ha hecho cambios importantes en las políticas sociales que se impulsan en la ciudad, mismas que durante el periodo 1997 a 2000 estaban enfocadas al fortalecimiento de la organización comunitaria y que en la administración actual se han transformado en “políticas generalizadas”. En este sentido, José Luis Gutiérrez señala:

Por ejemplo, yo veo una gran diferencia entre los programas sociales, las políticas que implementó

Rosario Robles y Cuauhtémoc Cárdenas [administración anterior] y Andrés Manuel [administración actual]. Rosario Robles y Cárdenas priorizaron, hicieron muchos esfuerzos en promover la organización comunitaria, lo vimos aquí, en “Casa Libertad”, la gran cantidad de iniciativas que con la comunidad trataron de implementar a través del Programa SECOI [Servicios Comunitarios Integrales], que implicaba apoyo a cualquier iniciativa comunitaria, a fortalecerla [...] como que está muy bien esto, pero son cimientos que sí son necesarios y hay que impulsarlos, pero a largo plazo. Si de repente llega López Obrador y dice: “vamos a impulsar políticas generalizadas, 5 ó 6 políticas nada más pero para todos, todo lo pequeño, todo lo que es experiencia, construcción de movimiento, de organización, eso no me interesa”.

Las organizaciones se pronuncian más bien por la articulación de estas dos estrategias de política social que reconozcan su papel como mediadoras entre la sociedad civil y el gobierno:

Entonces ubicamos que son dos extremos y creemos que lo que hay que hacer es acercarlos, sí, las políticas generalizadas, pero también la organización comunitaria y las experiencias micro; entonces habría como que ver que no se vayan al extremo. Ahorita dice el gobierno: “no, las organizaciones ni me interesan, a mí me interesan mis políticas generalizadas [...]”, y nosotros le decimos: “No, ¿y nosotros dónde entramos?, ¿nuestro esfuerzo, nuestro trabajo, nuestra aportación en dónde están?”. No hablamos nosotros por nosotros nada más, sino la comunidad, las diversas expresiones que han surgido (José Luis Gutiérrez).

Asimismo, las personas entrevistadas señalan que siguen existiendo casos de corrupción y de favoritismos en la asignación de recursos en la actual administración perredista, tal como sucedía durante las administraciones priistas.

Al comparar las políticas sociales de carácter federal con las que se desarrollan a nivel de la Ciudad

de México, las personas entrevistadas señalan que estas últimas tienen las siguientes ventajas:

1. Los recursos para personas de la tercera edad van etiquetados para alimentos y medicinas, reduciendo la posibilidad de que sean mal utilizados, lo que sucede con mayor frecuencia con los recursos de PROGRESA, que no tienen un destino obligado.
2. Las políticas de desarrollo social que se implementan en el Distrito Federal tienen un mayor sentido comunitario al promover las asambleas vecinales.
3. En el Distrito Federal los recursos llegan más a los beneficiarios y se evita su “uso político”.

En relación con las expectativas de cambios que las organizaciones identifican en materia legislativa, se menciona la necesidad de incidencia en un nivel mayor que trascienda las protestas y las marchas para situarse en un nivel jurídico, con respaldo de la comunidad, pero también con herramientas jurídicas. Carmen Retana expresa:

Ahí nosotros como sociedad civil, nos debemos armar de elementos de conocimiento sobre el derecho internacional para ver cómo podemos llegar a una negociación y decirle “estás violando un derecho”, debemos de tener juristas preparados y del lado del pueblo por decirlo así, que defiendan estos derechos; porque es agotante y agobiante que después de 20 ó 30 años de estar participando y te la pasas toda la vida [...] llegues a la puerta y toques, te metas a una negociación y te digan “no hay lana” o “sí lo voy a hacer” y pasa un año y no se hizo.

Asimismo, las organizaciones manifiestan su preocupación en torno a lo “efímero” de las estructuras de participación ciudadana y de las políticas de desarrollo social que actualmente se implementan, de modo que no se cuenta con una garantía de continuidad, lo que las hace altamente vulnerables a los cambios de partido en el poder.

Las organizaciones señalan también la necesidad de lograr una mayor incidencia en la elaboración

del POA y en la asignación de recursos, lo cual requiere luchar para que sean reconocidas por el gobierno local. Agrega Retana:

[...] y como organización social, utilizar las herramientas que tenemos para demandar y conocer públicamente lo que se está haciendo; por ejemplo, la delegación de Iztapalapa debe dar a conocer públicamente los recursos que tiene, mediante folletos a las organizaciones sociales, a los comités de base [...] se debe tener participación para la elaboración del POA y para la decisión de la distribución de los recursos [...] entonces aquí como que la participación de las organizaciones sociales que traen una trayectoria de años atrás, como que es más valiosa, es más representativa que los comités.

Se señala también que deben echarse a andar y utilizarse las instancias previstas por la ley en las que se contempla la participación ciudadana (contralorías sociales, consejos de vigilancia, consejos de planeación o de desarrollo social), pero estableciendo claramente sus atribuciones con base en una normatividad legal, otorgándoles así el pleno derecho a participar, a decidir y a supervisar la acción gubernamental.

Respecto de los cambios que las organizaciones esperan que puedan darse en el ejercicio de gobierno y en los programas gubernamentales, es posible ubicar las siguientes propuestas o peticiones:

1. Apoyar más a las organizaciones sociales puesto que están brindando servicios públicos que son responsabilidad del Estado. El apoyo podría ser a través de equipo, materiales y espacios adecuados para brindar dichos servicios a la población.
2. Aumentar los recursos destinados a los Fondos de Coinversión de modo que pudiera brindarse mejor ayuda a las organizaciones. Se debería evitar el retraso en el otorgamiento de recursos.
3. Garantizar el impulso por parte del Estado de programas sociales adecuados y suficientes, como sería el caso del abasto popular, función que desempeñaba anteriormente la CONASUPO.

4. Garantizar que las conquistas de las organizaciones en materia de desarrollo social queden establecidas en el marco legislativo, de modo que se garantice su continuidad a pesar de los cambios en la administración.
5. La política social debe tener un sentido de reivindicación de los derechos sociales desde una perspectiva organizativa y no sólo asistencialista.
6. Los criterios de inclusión para ser beneficiarios de los programas sociales deben establecerse con base en lo establecido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como mínimo, y no de acuerdo a los criterios gubernamentales de administración de recursos o de búsqueda de consenso político.
7. Las políticas sociales a nivel federal deberían beneficiar a la población empobrecida, independientemente de la ubicación geográfica de su vivienda. Esto significa que los programas federales también deberían beneficiar a la población del Distrito Federal que vive en condiciones de pobreza.
8. Se debe evitar todo criterio de “focalización”, para avanzar en el establecimiento de un criterio de “universalización” de los derechos sociales.

Al señalar los retos que los dirigentes de las organizaciones ubican para ellas mismas, se enfatiza la necesidad de trascender la gestión de necesidades inmediatas, como lo señala la propia Carmen Retana:

Pero la misma dinámica que a veces traen las compañeras de que se “clavan” más en cuestiones domésticas o muy operativas, pero no mucho de participación política o de participación de propuestas de iniciativas de desarrollo, digo, las entienden, porque las comprenden, hacen propuestas, pero a la hora de comprometerse ya no se comprometen tan fácilmente. Pero eso es importante porque hoy siento que el siguiente salto de las organizaciones sociales o de la sociedad civil es irse a la parte de los derechos, la defensa de los derechos a la vivienda, los derechos de los niños y las niñas, el derecho a la alimentación, el derecho al trabajo.

Se ubican además los retos siguientes para las organizaciones:

1. Fortalecer la articulación entre organizaciones para lograr tener más incidencia en las políticas públicas.
2. Buscar estrategias para incidir en la asignación de los recursos públicos.
3. Fortalecer el arraigo y la interacción con los sujetos de base que constituyen el actor social que debe fortalecerse para reivindicar sus derechos.
4. Establecer una relación de autonomía incondicional en relación con las distintas instancias, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Esto es, no establecer ningún vínculo de subordinación con autoridades delegacionales ni con diputados.
5. Fomentar una reglamentación adecuada y mecanismos de justiciabilidad efectivos que garanticen el pleno ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos.
6. Establecer una relación de madurez y respeto entre organizaciones o grupos, a pesar de las diferencias de posición o concepciones políticas. Esta relación de respeto se vuelve aún más necesaria entre grupos u organizaciones que militan en un mismo partido político.

## 2. Cambios percibidos y expectativas de las autoridades locales

Respecto de los cambios en la participación ciudadana que se han verificado a partir de la administración actual, las autoridades locales señalan la importancia cada vez mayor que ésta tiene, debido a la presión de las mismas organizaciones y grupos ciudadanos:

Era una actividad que por lo menos en el Distrito Federal estaba ausente casi en su totalidad y de alguna manera toda la fuerza con que han estado trabajando las bases sociales, de diferente tipo de intereses, de tipo político, por ejemplo, han estado presionando para que gradualmente la administración pública se tenga que adaptar a esa gama importante y necesaria de entender las necesidades sociales (Jesús Pérez Santander).

En la dimensión electoral, los funcionarios señalan la importancia de que por primera vez se cuenta con un delegado electo por voto universal y secreto por los habitantes de la demarcación, lo cual contribuye a dar mayor certidumbre al ejercicio de gobierno, así como mayor posibilidad de estabilidad y compromiso para el cumplimiento de las propuestas de campaña.

En lo que respecta al ejercicio de gobierno, se señala que se ha avanzado en la descentralización de funciones y recursos tanto en el nivel de mayores atribuciones a las delegaciones (antes sólo tenían la facultad de ejercer un gasto “etiquetado”) y de las direcciones territoriales, que ahora son responsables de ciertos programas que la ciudadanía demanda de manera permanente, como son el mantenimiento de alumbrado público, la dotación de pipas con agua y el bacheo, entre otros.

Asimismo, se señala que la administración actual ha tratado de evitar, como se hiciera en administraciones anteriores, que los recursos de la delegación se manejen a través del otorgamiento de beneficios a grupos que acostumbran ejercer presión política agresiva, de la constante atención de demandas específicas con una visión inmeditista y a la asignación de programas con la finalidad de “evitarse problemas de tipo político”.

Desde la perspectiva de las autoridades locales, el cambio de partido en la Presidencia de la República no significa que en forma mecánica vayan a producirse los cambios esperados, sin embargo, se trata de una coyuntura en la que toma mayor relevancia la participación de las organizaciones civiles. Así lo percibe Jesús Pérez Santander:

La entrada de Fox simplemente es un parteaguas de lo que hubo y lo que va a haber, pero no hay nada definido, está en construcción todo, pero en esa construcción es importante que esté la ciudadanía.

En relación con las perspectivas de la participación ciudadana en el contexto local, las autoridades locales hicieron referencia a dos ámbitos relacionados con el marco legislativo existente. El primero,

la discusión actual en torno a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la que tendrían que revisarse las figuras organizativas que se reconocen, ampliar el margen de mecanismos para la participación y definir las competencias en relación con el ejercicio de gobierno que tendrían los comités vecinales.

En segundo lugar, valoran como positiva la posibilidad de que la delegación Iztapalapa, la más poblada del Distrito Federal, pueda dividirse en tres demarcaciones con el fin de tener un contacto más cercano con la ciudadanía y brindar mejores servicios. Ellos comentaron que dicho proceso de descentralización tendría que contemplar la asignación de recursos y la contratación del personal necesario, de modo que se garanticen los objetivos que se pretenden lograr en principio.

Las instancias que podrían ayudar a instrumentar la participación ciudadana que las mismas autoridades identifican son:

1. Consejo de Planeación del Distrito Federal.
2. Comité Mixto de Planeación Delegacional.
3. Consejo de Desarrollo Social en el Distrito Federal.
4. Consejo Delegacional de Desarrollo Social (Iztapalapa).
5. Comités vecinales.

Según señalan las mismas autoridades, estas instancias no se han concretado aún y, por tanto, se convierten en canales de participación que están contemplados en la ley pero que en la práctica bloquean los mecanismos institucionales de la participación ciudadana, dejándola al campo de la presión política y de la voluntad de las autoridades en turno. Se conforma así un dispositivo de falta de normatividad que concentra la capacidad de decisión en las autoridades y desalienta la incidencia efectiva de las organizaciones sociales en la demarcación, eliminando así la posibilidad de participar en la construcción de agendas y en la toma de decisiones.

Que los recursos sean eficientes y se vayan canalizando gradualmente a obras que vayan generando

un desarrollo, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal establece, aunque todavía no se ha instrumentado puesto que falta un reglamento, [...] que debe haber programas al corto, mediano y largo plazos, como de veinte años, a nivel delegacional y enlazados a su vez a través de sus comités de planeación a un comité de planeación a nivel del Distrito Federal (Jesús Pérez Santander).

A partir de los señalamientos de las autoridades delegacionales se pueden definir las siguientes propuestas en torno a ciertos cambios que éstas podrían desarrollar en lo sucesivo para propiciar la participación ciudadana:

1. Elaboración de una planeación estratégica para la delegación que se enlace con mecanismos de planeación participativa.
2. La realización de este tipo de planeación implicaría un proceso de fortalecimiento de las instancias de la misma delegación y la elaboración de una propuesta clara y acabada de los ámbitos, instancias y competencias de la participación ciudadana en la planeación.
3. Dicha planeación participativa implica la definición conjunta de necesidades y la realización de ejercicios conjuntos de priorización.
4. Trascender el ámbito de las demandas inmediatas para poder propiciar el desarrollo sustentable en la demarcación.
5. Simplificar los procesos de ejercicio del gasto y establecer mayores márgenes de autonomía para las delegaciones y las direcciones territoriales, con un reflejo en la definición de sus competencias y en la asignación de recursos.
6. Lograr mayor articulación entre las instancias gubernamentales que estarían implicadas en la planeación.
7. Pasar de las “políticas de gobierno” a las “políticas de Estado”, de modo que los programas puedan tener continuidad más allá de los cambios de administración.

Asimismo, los funcionarios delegacionales enfatizan la necesidad de que las políticas sociales y

de participación ciudadana estén encaminadas a la generación de procesos organizativos:

Otro punto fundamental es empezar a sentar las bases de transformar una política social paternalista, y en ciertas formas clientelar, a una política social organizativa y focalizada en cuanto a los recursos [...] hace algunos meses comentaba la anterior subdelegada de Desarrollo Social, que se le pedían continuamente mariachis y payasitos, entonces uno de los elementos fue cancelar ese tipo de apoyos, porque lejos de generar procesos organizativos y multiplicadores en los grupos o sectores sociales, se generaba una dependencia bastante maléfica para el desarrollo de la gente (Sergio Cedillo Fernández).

Es en este mismo sentido en que se identifica una diferencia sustancial de la política social impulsada por Cuauhtémoc Cárdenas y la impulsada por la administración actual, encabezada por Andrés Manuel López Obrador:

Creo que hay un proceso de continuación del proyecto de Cuauhtémoc, en donde había una prioridad por atender o por promover el desarrollo tanto integral como colectivo de la gente, desde una perspectiva más social o con un proyecto político de izquierda muy concreto. El proyecto de Cuauhtémoc tenía como objetivo establecer procesos multiplicadores organizativos de la gente, los programas de madres educadoras, los programas [de fomento a la lectura a través] de libro-clubes, establecer procesos comunitarios en donde la gente se fuera organizando y fuera multiplicando esos procesos. Yo creo que la política social actual, tanto a nivel del Distrito Federal como a nivel de Iztapalapa es lo que busca: construir procesos organizativos (Sergio Cedillo Fernández).

Desde el punto de vista de estos funcionarios, sería deseable que las organizaciones que realizan su trabajo en la delegación o en la Dirección Territorial de Santa Catarina llevaran a cabo las siguientes propuestas:



1. Trascender el ámbito de sus demandas inmediatas para tener una visión más amplia de las problemáticas y de las posibles alternativas de solución.
2. Trascender la demanda de resolución de problemas específicos para poder solicitar y participar efectivamente en la planeación delegacional a través de la elaboración de los planes operativos anuales.
3. Contribuir al diseño de reglamentaciones adecuadas que formalicen la participación de los distintos sectores de la delegación, de tal modo que garanticen su incidencia en la elaboración y el desarrollo de las políticas públicas.

A manera de conclusión es posible definir las siguientes orientaciones que podrían ser discutidas y definidas como líneas de acción estratégica de las organizaciones sociales y civiles en un contexto local, con el fin de contribuir al pleno ejercicio de su derecho a participar en las acciones de gobierno desde una perspectiva de los derechos humanos integrales.

1. Conocimiento y utilización del marco normativo: exigibilidad y justiciabilidad.
2. Incidencia en la definición de la política social federal y capitalina desde los DESC y trascendiendo la participación instrumental.
3. Instalación y participación en consejos con carácter vinculatorio.
4. Incidir en la reforma política del Distrito Federal para garantizar espacios significativos de participación.
5. Garantizar acceso a la información de planes y presupuestos.
6. Documentación de casos y seguimiento de recomendaciones del DESC.
7. Garantizar la participación en la planeación y en la asignación y monitoreo del uso de los recursos.
8. Redefinir sus proyectos y acciones en el contexto actual y en perspectiva, trascendiendo la inercia de demandar servicios públicos y brindar servicios comunitarios.
9. Fortalecer su arraigo social de base.
10. Alianzas multisectoriales territoriales.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación ha sido estructurada a partir del objetivo de contar con mejores elementos para caracterizar el proceso mediante el cual algunas organizaciones de la Sierra de Santa Catarina se han constituido como sujetos ciudadanos a partir de definir, exigir y ejercer el derecho a participar en la definición de la política social.

Con esta finalidad, hemos analizado una serie de factores que problematizan el ejercicio de la participación ciudadana en esta región de la delegación Iztapalapa, en la Ciudad de México. Asimismo, hemos revisado de manera general algunas conceptualizaciones en torno al debate teórico respecto a la participación ciudadana y la democracia participativa.

Se han revisado los alcances y limitaciones del marco legal a nivel internacional, nacional y de la Ciudad de México, así como las afinidades e incongruencias entre los mismos. Esta revisión del marco legislativo ha sido articulada con los principales programas sociales que actualmente se desarrollan en México y en el Distrito Federal, señalando también nuestra opinión en torno a su pertinencia en relación con la posibilidad de ejercer el derecho a la participación ciudadana respecto a los mismos.

A partir del análisis del “terreno de juego” en el que se insertan tanto las organizaciones de la sociedad civil como las autoridades locales en este ámbito territorial, hemos profundizado, a partir de las entrevistas y las opiniones vertidas en el Foro realizado en mayo de 2002, en los mecanismos, estrategias, experiencias, alcances y limitaciones en la forma como se ha verificado la participación ciudadana en este contexto. Estos apartados se concluyen identificando, a partir de las opiniones de los mismos participantes en la investigación, algunas de las perspectivas o posibles estrategias de acción que consideramos que podrían orientar el rumbo de las organizaciones civiles que se propongan profundizar en el ejercicio de su derecho a participar en la definición de las políticas sociales.

A partir del análisis de la información obtenida es posible constatar la existencia de una cultura po-

lítica mexicana que ha sido fuertemente marcada por una relación con un partido de Estado que gobernó durante más de siete décadas a través de la imposición de una relación clientelar y populista con la ciudadanía.

A pesar de que hoy es posible hablar en México de una alternancia en el partido que ocupa la Presidencia de la República y en la ubicación de un partido de oposición en su capital, sigue pesando un fuerte lastre que impide un cabal ejercicio del derecho a participar en las políticas públicas.

En esta zona de la delegación Iztapalapa las organizaciones populares, constituidas principalmente por mujeres, tienen un fuerte sello de origen en la lucha por la instalación de los servicios públicos y en el desarrollo de proyectos autogestivos en las áreas de la salud, la educación, el abasto y la alimentación, entre otros. Sin embargo, es hasta los años recientes que dichos “proyectos de autodesarrollo” comienzan a enfocarse y reivindicarse como derechos económicos, sociales y culturales.

Existe un cierto consenso en que el año de 1997 ha significado un fuerte cambio cualitativo en la relación entre gobierno y sociedad civil, pues en ese año se eligió por primera vez al jefe de gobierno de la Ciudad de México, cargo que desde entonces ha sido ocupado por el opositor Partido de la Revolución Democrática. Desde el inicio del proceso organizativo de la sociedad civil en esta zona (década de los años setenta) y hasta la fecha, dicha relación había estado más bien caracterizada por el uso clientelar de los servicios públicos, la cooptación a través de ellos y la forzosa utilización de métodos de presión social como única alternativa para el impulso de los beneficios gubernamentales en esta zona.

Sin embargo, la movilización y la organización territorial que los habitantes de la Sierra de Santa Catarina logran traducirse, incluso en este periodo previo a 1997, en la instalación de una serie de servicios en aquellas zonas donde la población participó más activamente. Es posible constatar que durante este periodo previo a la primera elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México, las dinámicas organizativas en esta zona se estructuran en

torno a la consecución de los servicios públicos para las zonas consideradas como irregulares, en donde se establecieron numerosos grupos de migrantes de los estados más pobres de la República y de zonas populares de la Ciudad de México.

Es durante este periodo que se inician distintos proyectos autogestivos de “autodesarrollo”. En un contexto de desentendimiento de las autoridades locales en torno a la provisión de servicios de salud, educación, alimentación, abasto, etcétera, la población se decide a implementar proyectos de participación comunitaria cuyo objetivo central es precisamente el valerse por sus propios medios para que los vecinos, principalmente mujeres, brinden ese tipo de servicios a otros vecinos instalados en este territorio.

Este tipo de proyectos toma un gran arraigo y se convierten en un dispositivo de involucramiento de la población en los asuntos colectivos y públicos que en muchos casos sigue funcionando de manera eficiente hasta el día de hoy. De manera simultánea y paulatina se continúan las gestiones ante las autoridades delegacionales para que dichos servicios puedan ser cubiertos con recursos públicos, utilizándose entonces la noción de derechos sociales y construyendo mejores condiciones de exigibilidad a partir de la organización y movilización local.

Sin embargo, la organización y movilización vecinal no se daba de manera uniforme en este territorio. Esta situación era aprovechada ventajosamente por las autoridades locales que en ese entonces eran designadas de manera vertical por el regente capitalino que pertenecía al Partido Revolucionario Institucional. De esta forma, se hacía una instalación selectiva y a cuentagotas de los servicios públicos de modo que se garantizara el apoyo político electoral de los sectores priístas y se “castigara” a aquellos territorios que decidían organizarse en forma independiente.

A pesar de tal dinámica de relación gobierno-organizaciones sociales que privaba hasta antes de 1997, en esta zona de la ciudad se llegaron a consolidar fuertes organizaciones independientes que mediante la presión social logran el rápido y completo equipamiento de sus territorios de influencia,



A partir de los logros y de las limitaciones que hemos señalado es posible percibir que aún existen grandes retos para consolidar una verdadera participación de la población en las políticas sociales en esta zona. Es necesario contar con una legislación apropiada y lo suficientemente reglamentada que pueda garantizar el apoyo a este tipo de organizaciones y la instalación y operación efectiva de las instancias que están previstas por las leyes locales. Asimismo, es necesario que ciudadanos y organizaciones continúen su camino de trascender las demandas inmediatas para poder articular sus proyectos con una perspectiva más amplia y en coordinación con otros actores sociales que son partidarios de un cambio social como el que ellos también demandan.

En el contexto de la Ciudad de México queda pendiente aún avanzar en las reglamentaciones de las leyes aprobadas y, sobre todo, avanzar en el pro-

ceso de reforma política que podría contribuir a la “descentralización” de funciones y recursos, y al establecimiento de una instancia legislativa local que pudiera contribuir a contar con mayores atribuciones en el ámbito local y a consolidarse como un contrapeso representativo y efectivo que acote y complemente las atribuciones que actualmente siguen concentradas en el jefe delegacional.

Por último, podemos señalar que a partir de la realización de esta investigación y del Foro “Ejerciendo el derecho a participar en el ejercicio de gobierno”, ha sido posible contribuir a la articulación de las organizaciones civiles y sociales en el territorio, motivar su intencionalidad de incidir en las políticas públicas, y propiciar su apropiación de herramientas jurídicas nacionales e internacionales que consideramos podrán redundar en el fortalecimiento de la capacidad de ejercer su derecho a tener y exigir esos mismos derechos.

.....

## ANEXO 1

### Guía de entrevista semiestructurada para dirigentes de organismos civiles de Iztapalapa

1. Antecedentes e información básica de la organización (es deseable que se complemente con algún documento).
  - 1.1 Fecha de fundación.
  - 1.2 Misión, objetivos.
  - 1.3 Áreas de trabajo.
  - 1.4 Ámbito territorial.
2. ¿Cuáles son los programas gubernamentales relacionados con el desarrollo social que conocen o en los que participan en este territorio?
  - 2.1 Nacionales.
  - 2.2 Del gobierno del Distrito Federal.
  - 2.3 De la delegación Iztapalapa.
3. ¿Qué experiencias o qué tipo de relación sostienen con el gobierno?
  - 3.1 Ejecutivo.
  - 3.2 Legislativo.
4. ¿Qué estrategias han utilizado para relacionarse con el gobierno?
5. ¿Qué tipo de demandas han planteado y qué han obtenido?
6. ¿Qué experiencias tienen de participar en la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo social?
7. ¿Qué experiencias tienen de participar en el diseño de políticas públicas relacionadas con el desarrollo social?
8. ¿Qué iniciativas de participación han recibido por parte del gobierno y cómo las evalúan?
  - 8.1 Del gobierno del Distrito Federal.
  - 8.2 De la delegación Iztapalapa.
9. ¿En qué ámbitos han sido esas iniciativas y qué finalidad han tenido?
10. ¿Cómo era la participación ciudadana en la delegación Iztapalapa antes de 1997?
11. ¿Cuáles son los cambios que identifican en la participación ciudadana en el periodo 1997 a 2000?
12. ¿Cuáles son los cambios que identifican en la participación ciudadana a partir del año 2000 y hasta la fecha?
13. ¿Cuáles son las diferencias o coincidencias en la forma de concebir y fomentar la participación ciudadana en el gobierno federal, en el gobierno del Distrito Federal y en la delegación Iztapalapa?
14. ¿Qué normatividad conocen o aplican para justificar o potenciar el trabajo de la organización?
  - 14.1 Internacional.
  - 14.2 Nacional.
  - 14.3 Distrito Federal.
15. ¿Conocen o han utilizado algún instrumento que garantice la justiciabilidad en casos de incumplimiento?

ANEXO 2

Guía de entrevista semiestructurada para autoridades locales de Iztapalapa

1. ¿Qué puesto desempeña, cuál es su función, desde hace cuánto tiempo?
2. ¿Cuáles son los programas gubernamentales de participación ciudadana en el desarrollo social que conoce o en los que participa en el territorio de Santa Catarina?
3. ¿Cuáles han sido las iniciativas de participación que se han enviado a las organizaciones civiles y sociales?
4. ¿Cómo valora estas iniciativas y cómo valora la respuesta de las organizaciones civiles y sociales a las mismas?
  - 4.1 A nivel del gobierno del Distrito Federal.
  - 4.2 A nivel del gobierno delegacional.
5. ¿En qué ámbito se han dado estas iniciativas y qué finalidad han tenido?
6. ¿Qué tipo de relación y qué experiencias ha tenido con organizaciones civiles y sociales?
7. ¿Qué estrategias utilizan las organizaciones civiles y sociales para relacionarse con las autoridades?
8. ¿Qué tipo de intereses o demandas plantean las organizaciones civiles y sociales y cómo se ha respondido a ellas?
9. ¿Conoce o ha fomentado alguna experiencia de participación de las organizaciones civiles y sociales en la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo social?
10. ¿Conoce o ha fomentado alguna experiencia de participación de las organizaciones civiles y sociales en el diseño de políticas públicas relacionadas con el desarrollo social?
11. ¿Cómo era la participación ciudadana en la delegación Iztapalapa antes de 1997?
12. ¿Cuáles son los cambios que identifica en la participación ciudadana en el periodo 1997 a 2000?
13. ¿Cuáles son los cambios que identifica en la participación ciudadana a partir del año 2000 y hasta la fecha?
14. ¿Cuáles son las diferencias o coincidencias en la forma de concebir y fomentar la participación ciudadana en el gobierno federal, en el gobierno del Distrito Federal y en la delegación Iztapalapa?
15. ¿Qué normatividad conoce, aplica o justifica su trabajo?
  - 15.1 Internacional.
  - 15.2 Nacional.
  - 15.3 Distrito Federal.
16. ¿Cuáles son los mecanismos de justiciabilidad que usted conoce que pudieran aplicarse en caso de incumplimiento de esa normatividad?

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



*Rafael Reygadas Robles Gil*

*Maricela Adriana Soto Martínez*

La investigación llevó un proceso de trabajo de seis meses que implicó recopilación de información, entrevistas, análisis, reuniones, seminarios y discusiones entre actores y participantes. Resultaron así tres estudios de caso. Aquí nos interesa destacar algunas conclusiones y recomendaciones generales, además de lo ya expresado en cada caso en particular.

## I. CONCLUSIONES

En los tres casos estudiados las organizaciones sociales y comunitarias generaron una respuesta frente a violaciones flagrantes a sus derechos.

Se pudo conocer cómo la acción colectiva de las y los agraviados fue el vehículo para pasar de la información y la conciencia de que algo estaba mal y podía ser de otro modo, a caminos para la vigencia de sus derechos, y cómo a través de estos mismos procesos sociales, los actores se fueron constituyendo como sujetos/as colectivos/as.

### 1. Los agravios y dolores

Los cientos de personas que participaron en la investigación y los miles de las y los que se habla y que hablan en este texto, en medio de sus esperanzas y sus luchas, expresaron los dolores y agravios a que han sido y son sometidas/os en la situación que viven cotidianamente. Aquí retomamos a modo de síntesis algunos de estos clamores.

1.1. Las mujeres que trabajan en la industria maquiladora sufren maltrato, discriminación, hostigamiento sexual, en su propio cuerpo, en su propia salud y en sus derechos laborales.

Destaca el hecho de que el personal médico del Seguro Social está instruido para declarar enfermedades laborales como enfermedades generales, a fin de que este diagnóstico tenga como consecuencias el no reconocimiento de enfermedades profesionales, lo cual repercute en el no pago de incapacidades y sobre todo en no otorgar indemnizaciones derivadas de posiciones corporales exigidas por el trabajo, por el uso de sustancias tóxicas, por cambios bruscos de temperatura, por intensa luminosidad, etcétera, situaciones todas estrechamente relacionadas con las condiciones mismas de trabajo.

Las mujeres de la industria maquiladora de exportación empiezan a dialogar sobre su experiencia, a socializarla, a compartir sus dolores, el debilitamiento de su salud, y a intentar así caminos que les permiten sumar sus saberes y sus fuerzas para hacer vigentes sus derechos laborales y como mujeres.

En la investigación constatamos los laxos límites que la globalización requiere para hacer de las mujeres mercancía, y de su cuerpo y su trabajo, un terreno privilegiado para la acumulación de capital, dando como resultado que sólo existan algunos derechos y otros no, que las convenciones internacionales reconocidas por México en relación con derechos laborales y hostigamiento sexual no hayan sido llevadas a rango de ley estatal ni tengan un reglamento que les permita ser justiciables.

1.2. En el caso de Oaxaca, los agravios seculares, la falta de reconocimiento de los derechos, especialmente de los derechos territoriales, han unido a la comunidad frente a la invasión de sus tierras, y ahora intenta todavía la vía pacífica para resolver el conflicto, clamando a la justicia, pero nada asegura que este camino sea el que va a emprender siempre, sobre todo si las autoridades responsables y los partidos políticos son ciegos y sordos a la ejecución de los resolutivos, pues se limitan a administrar el conflicto en razón de momentos políticos. De este modo se mantienen disputas y divisiones entre comunidades, asegurando el control político caciquil. La agudeza del conflicto de Yosotato

es muy semejante a la gravedad de otras docenas de conflictos en la sierra mixteca; sin embargo, esa misma gravedad, hoy todavía, no permite generar una conciencia colectiva como pueblo mixteco, a pesar de que en todos los casos son pueblos mixtecos los dañados y maltratados por las autoridades federales y estatales.

A la falta de ejecución de las resoluciones del Tribunal Agrario de Huajuapán de León en Oaxaca se suma la impunidad de las autoridades que, en sentido contrario a las resoluciones judiciales, toleran la invasión de todo el ejido, organizada por el dirigente de la Unión Campesina Democrática, central vinculada al Partido de la Revolución Democrática, del ejido de San Sebastián Nopalera, con la complacencia del gobierno estatal de José Murat.

1.3. En el caso de Iztapalapa, la gente llegó a poblar una región de por sí inhóspita con grandes carencias iniciales: ilegalidad de la tierra, falta de trabajo, sin escuela, sin agua, con severos problemas de salud, sin sistemas de eliminación de excretas y desperdicios, sin derecho al voto para elegir gobierno, como sucedía en todo el Distrito Federal.

Además de todo lo anterior, estuvieron presentes las costumbres priistas de obtener beneficios a cambio de control corporativo y de votos, dándose así una distribución desigual de los servicios proporcional al grado de clientelismo que practicaban las organizaciones sociales, en el caso específico de la Sierra de Santa Catarina.

## 2. Las luchas organizadas

Llama fuertemente la atención cómo en los tres casos las personas y las organizaciones incipientes emprendieron simultáneamente la lucha por sus demandas y la lucha jurídica, pues se condujeron en los campos de la movilización y en el marco de la confianza en el derecho y las leyes, para después, al



conocer los límites reales del derecho, acentuar la necesidad de la expresión de fuerza social para hacerlos vigentes.

En el caso de Coahuila la acción cotidiana del gobierno se inclinó hacia los dueños de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), a los sindicatos controlados, a las consignas desfavorables y discriminatorias hacia las trabajadoras.

Las mujeres de la industria maquiladora pedían asesoría a un abogado para que les develara los caminos legales, tenían talleres para conocer la Ley Federal del Trabajo, pero ante la gravedad de las situaciones, pronto tuvieron que pasar de estos talleres de capacitación sobre salud y marco jurídico, a formar centros de apoyo y proyectos de atención y asesoría, hasta realizar acciones urgentes para difundir públicamente los problemas, formar redes locales, nacionales e internacionales y ganar solidaridad en otras latitudes y ejercer presión frente a las plantas matrices, hasta cabildear y llegar a acuerdos. Así, en estas batallas, las mujeres se fueron constituyendo como sujetos colectivos de sus propios derechos.

La comunidad de San Pedro Yosotato pagó abogados por docenas de años, recorrió los tribunales agrarios, acudió a la Secretaría de la Reforma Agraria, a los gobiernos del estado, al Instituto Nacional Indigenista, con una gran confianza en la ley y en las instituciones, pero muy poco le respondieron y más bien la defraudaron profundamente, pues pese a que con estos arduos esfuerzos la comunidad logró resoluciones favorables a ella, tanto a nivel ejidal y estatal como federal, nunca se ejecutaron, antes bien, los mismos encargados de la ejecución sugirieron que la comunidad haga “algo más” que acudir al Tribunal Agrario.

Los colonos de la Sierra de Santa Catarina construyeron un pacto implícito en el que las organizaciones se movilizaban y las autoridades, a base de presiones y por lo general con gran lentitud, hacían algunas concesiones, pero a los colonos no movilizados les llegaban los beneficios urbanos a cuentagotas. Quizá porque los colonos ya venían expulsados

del campo o de otra parte de la ciudad —con trabajos muy efímeros, sin tierra y sin casa—, fueron desde sus orígenes mucho más combativos y más desconfiados de las leyes y apostaron más a la organización y a la movilización independiente del partido en el poder, aunque el tiempo también les mostró la importancia de participar en la construcción de una institucionalidad jurídica que les permitiera elegir a su delegado y a su jefe/a de gobierno.

Ciertamente la mayor parte de los agravios recayeron sobre las mujeres, que empezaron a organizarse y a luchar por las necesidades más urgentes: vivienda, salud, alimentación, educación. Así se fueron formando la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, la Unión de Mujeres de Ixtlahuacan, la Coordinadora Comunitaria de Miravalle, entre otras. Obtenidos estos logros, las organizaciones de colonos continuaron sus luchas por los caminos de la democracia política: el derecho a elegir sus representantes, derecho a votar para elegir a su jefe/a de gobierno.

Las consignas del Seguro Social, las presiones de los dueños de la IME en el caso de las maquiladoras, los tribunales agrarios en el caso de San Pedro, las autoridades delegacionales anteriores al gobierno de 1997 en Iztapalapa, no solamente no interpusieron las acciones de gobierno para hacer vigentes los derechos, sino que se inclinaron al lado de grupos económicos y políticos de poder para no hacerlos vigentes.

Por esto, en los tres casos los agravios llevaron de la lucha en los estrictos marcos jurídicos, a la movilización, a la organización y a la configuración de sujetos ciudadanos colectivos exigiendo caminos para hacer vigentes sus derechos a la vivienda, a la salud, al trabajo digno, a la organización autónoma, a la alimentación, al medio ambiente sano, a las tierras y territorios, al reconocimiento como pueblos. Y en el caso de las maquiladoras, a la internacionalización de los esfuerzos civiles para ejercer el simple derecho al trabajo, a la salud y al respeto a su cuerpo.

### 3. Los límites actuales de la democracia

La investigación permitió encontrar importantes límites actuales para el pleno ejercicio de la democracia y los derechos humanos. Veamos.

#### 3.1. *La desigual aplicación de la ley*

En San Pedro Yosotato, Oaxaca, la negación del derecho a la justicia y la falta de ejecución de las resoluciones presidenciales por el Tribunal Agrario debido a enmarañadas componendas entre gobierno federal, partidos y gobernador, muestra palmariamente un caso de aplicación desigual de la ley, situando a las comunidades en un polvorín que puede explotar en cualquier momento, como sucedió muy recientemente en la comunidad cercana de Agua Fría, en la que el conflicto de linderos, no atendido oportunamente por las autoridades, llevó a una masacre de campesinos indígenas.

En el caso de Coahuila no hay forma de hacer justicia en casos de hostigamiento sexual, a la vez que las instituciones de seguridad social, coludidas con las empresas maquiladoras, ejercen una discriminación respecto al derecho a la salud y al pago de indemnizaciones por enfermedades profesionales.

En el caso de Iztapalapa, la discriminación se ha dado por las prácticas que supeditaban la vigencia universal de los derechos a vivienda, educación, salud, alimentación y participación, a los vínculos corporativos y clientelares cuya inercia todavía persiste, no sólo en las autoridades sino también en muchas organizaciones civiles.

#### 3.2. *La globalización excluyente*

Los estudios de los tres casos nos muestran un rango común de severas limitaciones a la aplicación de los derechos humanos ocasionadas por el proceso actual de globalización económica excluyente.

En el caso de la comunidad mixteca, la lógica de considerar todo como mercancía y de presionar para ver las tierras y territorios como recursos mercantiles ejerce presiones contrarias para que en México pueda hacerse vigente el Convenio 169 de la OIT, y pueda aprobarse una iniciativa de ley como la de la Comisión de Concordia y Pacificación sobre Derechos y Cultura Indígena, para reconocer el derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos.

El caso de la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa, aunque referido a una delegación específica, permite conocer y analizar un comportamiento general del gobierno mexicano, pues se observan ahí dos aspectos: por un lado, en lo que se refiere a leyes a nivel de la autoridad local, la movilización social ha llevado a que existan más marcos jurídicos generales compatibilizados con leyes internacionales; sin embargo, en la mayoría de los casos, de aquellos marcos no se expiden reglamentos ni se han instalado las instancias mandatadas, o bien las que existen no tienen carácter vinculatorio y por lo mismo no pueden hacerse justiciables los derechos ni la participación ciudadana puede incidir en la toma de decisiones importantes. Por otro lado, las políticas económicas del gobierno federal están muy lejos de cumplir con los acuerdos internacionales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>1</sup> —éste plantea que las políticas macroeconómicas de ajuste estructural no deben afectar al disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

Existen ya algunos instrumentos internacionales que pueden ser invocados para hacer exigibles los derechos de las mujeres trabajadoras, aunque se cuenta con pocos instrumentos internacionales de justiciabilidad por los que se pueda pedir cuentas del cumplimiento de derechos. Se hace necesario plantear la siguiente pregunta: ¿A nivel de la globalización, deben

<sup>1</sup> Comité DESC, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: México*, México, 1999.

ser solamente los estados nacionales los garantes del respeto a los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales o debe avanzarse hacia algunos mecanismos e instrumentos de exigibilidad internacional de los derechos humanos que deban cumplir también las empresas transnacionales?

En este terreno los países del Tercer Mundo como México, económicamente endeudados y estrangulados, han preferido hasta la fecha dar mayor peso a la presencia e inversión de capital internacional, sin establecer límites claros y exigibles en lo que se refiere a derechos de las mujeres trabajadoras. El marco jurídico internacional de derechos humanos ofrece un contrapeso que hasta hace poco se ha hecho sentir. Lo que ha operado aquí para casos extremos de violación de derechos ha sido más bien la solidaridad, más allá de las fronteras, y la presión política directa a través de boicots y acciones internacionalmente concertadas, es decir, la sociedad civil internacional trabajando activamente.

La falta de adecuación de marcos legales constitucionales, federales y estatales a compromisos proclamados internacionalmente por México, sigue siendo asignatura pendiente en los casos de los derechos laborales y humanos de las mujeres de la industria maquiladora de exportación,<sup>2</sup> y en el caso de los derechos colectivos a la libre determinación, a la autonomía y al reconocimiento de los pueblos indígenas.<sup>3</sup>

### 3.3. *Entre los imaginarios sociales de la exclusión y la solidaridad*

La investigación permitió descubrir que en el imaginario social común y corriente, ya instituido, no han cabido los derechos de los pueblos indígenas. A lo largo de la historia del México moderno estos pueblos han sido presionados a integrarse a la cultura mestiza nacional, han padecido dispositivos y mecanismos sociales que los van orillando a dejar de ser lo que son: pueblos autónomos con cultura e iden-

tidad propia dentro de la nación mexicana. La inclusión no es solamente un problema de los gobiernos, sino es también un problema de una cultura de derechos humanos que reconozca y valore las diferencias, lo cual requiere un renovado esfuerzo de educación y de cultura de derechos humanos para todas y todos los mexicanos. La acción educativa puede proponer formas colectivas de abordaje de la violación a los derechos propios y de los demás, pero se tiene que sumar a la acción autogestiva a fin de contribuir a la toma de conciencia y a la actuación del pueblo mixteco como pueblo. En este sentido, la propuesta de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena es un marco que favorece la reconstitución de los pueblos indígenas como tales.

El caso de la mixteca muestra la necesidad evidente de inventar formas y mecanismos que permitan la rearticulación y reorganización como pueblo de cara a la violación de los derechos de todos. Quizá en este terreno la misión civil que empieza a prepararse para dar a conocer públicamente la violación de los derechos del pueblo de San Pedro Yosotato, de Santa Catarina Yosonotu y de San Miguel Cuevas, sea un paso para contribuir a esta articulación del pueblo mixteco. También la lucha pública de un conjunto más amplio de los pueblos indígenas y de una parte significativa de la sociedad civil por una ley de derechos y cultura indígena que revierta la histórica exclusión y que otorgue una base jurídica para la reconstitución de los pueblos indígenas como tales, son importantes batallas a dar nacional e internacionalmente. La propuesta de acercarse entre los diversos pueblos mixtecos, de dar peso a las tradiciones de reconocimiento entre ellos mismos, de dialogar sobre los problemas y de generar y dar importancia a sus propias instancias de resolución de conflictos, cobra pleno sentido dentro de una dinámica más general de los pueblos indígenas y de una sociedad mestiza que empieza a reconocer la riqueza cultural, social y política

. . . . .

<sup>2</sup> De conformidad con el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo.  
<sup>3</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

que los pueblos originarios han aportado y siguen aportando a una nación mexicana pluricultural y pluriétnica.

De la misma manera, se puede observar que la cultura patriarcal mexicana y la cultura política no están acostumbradas a reconocer el papel de las mujeres en todos los espacios de la vida y de las decisiones sociales y políticas. Y esto se vuelve mucho más agudo en el caso del no reconocimiento de derechos de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora. En este sentido, la investigación permitió reconocer la importancia de desplegar un serio trabajo de formación masiva en el campo de todos los derechos humanos, pero también permitió descubrir la solidaridad entre los movimientos de mujeres, tanto en el corredor fronterizo y en el interior del país, como en otros países del mundo, perfilando así lineamientos de futuro a los que será necesario dar gran importancia.

En estos terrenos, un eje de avance democrático lo constituye sin duda el desarrollo de mecanismos permanentes de inclusión de sectores de la población históricamente excluidos de los derechos y de la participación en las decisiones que afectan su vida cotidiana. Y aquí los movimientos urbanos populares iztapalapenses han participado y participan en informes alternativos sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como en propuestas generales para democratizar efectivamente la Ciudad de México.

El conjunto de la investigación muestra que los procesos de constitución de sujetos colectivos de exigibilidad de los derechos tienen que alcanzar mayores sinergias, mayor escala e impacto para hacer plenamente vigentes los derechos y consolidar los avances democráticos que aquí se perfilan en las diferentes localidades.

#### 4. Los logros

##### 4.1. *La conformación de sujetos ciudadanos colectivos*

En los tres casos estudiados encontramos que hay una presencia muy activa y creadora de la sociedad

civil local, buscando, inventando formas de hacer exigibles sus derechos, pues frente a un Estado con una fuerte inercia autoritaria y conjuntos de prácticas discriminatorias, los informes alternativos, “informes sombra” o las acciones afirmativas trabajados por las organizaciones sociales y civiles han sido decisivos para exigir el respeto a los derechos y para aprovechar algunos de los dispositivos jurídicos internacionales en favor de la vigencia de los derechos.

Las mujeres participando como ciudadanas organizadas en la lucha por la salud, la vivienda y la alimentación, por el derecho al trabajo y el respeto a su cuerpo; la comunidad mixteca trabajando por el reconocimiento de sus derechos, y las organizaciones sociales y civiles de la Sierra de Santa Catarina –Unión de Mujeres de Ixtlahuacan, Unión de Colonos de San Miguel Teotongo y la Coordinadora Comunitaria Miravalle– incidiendo en políticas públicas, han sido factores decisivos para la toma de conciencia de los derechos y de los caminos para hacerlos exigibles. Estos procesos o luchas sociales de mujeres, indígenas y colonos por demandas y derechos fundamentales, son a la vez procesos de producción y constitución de sí mismos como sujetos colectivos.

##### 4.2. *Los vínculos entre luchas emergentes y desarrollo democrático*

La investigación *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos* muestra que existen vínculos estrechos entre los sujetos sociales que emergen exigiendo respeto a los derechos humanos y el desarrollo democrático. A pesar de las grandes dificultades que existen para la plena vigencia de los derechos humanos en México, se evidencia que la participación activa de la ciudadanía al luchar por las demandas urgentes de la población, es lo que fundamentalmente ha hecho avanzar la democracia, ha establecido algunos contrapesos al autoritarismo, y tendrá que establecer muchos más frente a la voracidad de la lógica del mercado globalizado que hoy violenta estructural y sistemáticamente la vigencia de los derechos humanos en México, como en todo el mundo.

El trabajo de campo, la recopilación de documentos, entrevistas, seminarios y reuniones fueron en sí mismos ejercicios democráticos, intensos y complejos procesos de articulación de muy diversos esfuerzos locales, nacionales e internacionales para generar nuevos conocimientos en el campo de las relaciones entre sujetos sociales emergentes que impulsan la vigencia de sus derechos humanos y los avances en los caminos de la democracia.

## 5. La responsabilidad del Estado mexicano

La investigación nos lleva a considerar la historia y el desarrollo de los derechos civiles y políticos, su exigibilidad y justiciabilidad en relación con la posición del Estado en materia de cumplimiento. Podemos considerar el papel de las organizaciones civiles en el cumplimiento de los mismos derechos, cuya función es precisamente difundir la existencia de los mismos, exigir y vigilar su cumplimiento. Constatamos que en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, aunque el gobierno mexicano debe ser el garante de los mismos, solamente cuando la sociedad se organiza dichos derechos empiezan a adquirir vigencia, o lo que es lo mismo: todo derecho requiere *un sujeto de exigibilidad y de justiciabilidad* que a través de sus prácticas sociales cotidianas postule, defienda y exija al gobierno el cumplimiento de sus compromisos y responsabilidades nacionales e internacionales en la materia. Si consideramos la historia y el desarrollo de los derechos civiles y políticos, su justiciabilidad y la posición del Estado en materia de cumplimiento, podremos constatar el ciclo normal de los mismos, sobre todo, el desempeño del papel de las organizaciones civiles en la exigibilidad de tales derechos. El deber de las organizaciones civiles es, precisamente, el de exigir el cumplimiento, vigilarlo y difundir la existencia de los mismos, entre muchos otros derechos.

El Estado es responsable de las obligaciones que ha adquirido con la firma de tratados o convenios. Los derechos existen si los documentos firmados así lo establecen y para no convertirse en letra

muerta, para que se realicen y tengan un impacto positivo en la realidad social, es necesaria la presión de los grupos reales de poder; y en esto, las organizaciones sociales y civiles son importantes. Se plantea el deber del Estado y de la acción gubernamental como cristalización *de sus obligaciones*. Es necesario plantear ambas al mismo tiempo porque de lo contrario se correría el riesgo de dejar de lado la responsabilidad de los gobiernos. Ante la falta de compromiso gubernamental, es importante un elemento de exigibilidad como el sistema de relatores de la Organización de las Naciones Unidas. Cuando existe un sujeto de exigibilidad, los derechos internacionales pueden ser reconocidos y *demandado su cumplimiento*. Es decir, los compromisos internacionales firmados por México en materia de derechos humanos se vuelven prioridad del Estado y se vuelven justiciables, más allá de la mera diplomacia, cuando hay sujetos que los exijan, que los vigilen y que impulsen su plena vigencia. Si no es así, tienden a quedar en el olvido y la democracia permanece como formal y de bajo perfil.

## 6. Los estudios de caso como ilustración de la problemática general

Aunque cada caso concreto tiene su singularidad, como síntesis de muchos procesos y contradicciones específicas, la investigación nos permite vislumbrar, de manera ilustrativa, la presencia de situaciones generales en torno al desarrollo democrático y la vigencia de todos los derechos humanos en el país.

6.1. Las experiencias de lucha de las mujeres de la Industria Maquiladora de Exportación del estado de Coahuila permitieron a la investigación dar cuenta, por un lado, de la explotación cotidiana de casi un millón de mujeres, de los dispositivos que minan cotidianamente su salud y destruyen rápidamente su vida, y de las incongruencias entre el derecho estatal, el derecho nacional y el derecho internacional en lo que se refiere a los derechos laborales de las mujeres y el derecho a la salud. Por otro lado, también

pudieron escudriñar las formas de resistencia, de organización y de propuesta de las mismas mujeres frente a sus injustas condiciones de trabajo. También fue posible entrever cómo a partir de la defensa local de conflictos específicos se construyeron apoyos y redes nacionales e internacionales, de carácter global, para la defensa y promoción de un trabajo digno. Este último camino señala rumbos de futuros boicots y solidaridades nacionales e internacionales en los que el conjunto de las sociedades civiles del sur y del norte pueden incidir con mayor fuerza.

La investigación habla del estado de Coahuila, pero está dirigida a todo el resto de los estados del país, pues con el Plan Puebla-Panamá la maquilización se extiende por todo México y rebasa las fronteras del río Suchiate para establecerse en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y el resto de las ya maltratadas naciones centroamericanas y del Caribe.

6.2. El caso de San Pedro Yosotato manifiesta, con contundente claridad, una lucha multisecular *por el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas*, de sus derechos colectivos a tierras y territorios, del derecho a ser tales pueblos, a su historia, identidad y cultura. El derecho a la relación que las comunidades, para existir, guardan con la tierra, no se ha respetado. La lucha por el derecho al territorio ha configurado y configura la identidad del pueblo mixteco. El estudio afirma que existen los derechos colectivos, los derechos de los pueblos y que los gobiernos federal, estatal y municipal deben generar condiciones para hacerlos vigentes y garantizarlos.

En la comunidad indígena mixteca se encontró el escamoteo del derecho al territorio a través de la falta de ejecución de las resoluciones judiciales que permite a las autoridades administrar impunemente conflictos en los que está de por medio la

vida de miles de indígenas. En este contexto los partidos políticos suelen dividir a la comunidad indígena y contribuir a incrementar los conflictos.

Este estudio nos permite también plantearnos con toda claridad cómo la democracia en México tiene que ser entendida a partir y más allá de los parámetros de las democracias formales posteriores a la globalización neoliberal iniciada a fines del siglo pasado como democracias de bajo perfil. Sin justicia no puede haber democracia.

Es evidente que el actual marco jurídico constitucional y legal sobre derechos y cultura indígena requiere ser transformado, de conformidad con los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, estableciendo marcos jurídicos que den más participación a las propias comunidades y pueblos en la toma de decisiones sobre sus problemas. En esta situación, la demanda de autonomía y el reconocimiento explícito de los pueblos como sujetos colectivos de derecho adquiere relevancia; es decir, el reconocimiento del derecho de los pueblos a la libre determinación y a la autonomía les permitirá participar activamente como sujetos colectivos a pleno derecho, sin la interferencia de factores externos en la solución de sus problemas, en calidad de actores principales y no como partes subsidiarias ni comparsas de decisiones ya tomadas en otras latitudes.

También quedó claro que no es posible hablar de la vigencia de un Estado de derecho, democrático, plural e incluyente, porque las normas jurídicas no constituyen reglas generales aplicables a todos los casos de conflicto, sino que son tomadas como un referente para negociar cada caso específico, sin importar si las partes respetarán los acuerdos, porque tampoco hay órgano del Estado que los haga cumplir, aunque cuenten con facultades para hacerlo.

El caso de San Pedro Yosotato, en la región mixteca, en el estado de Oaxaca, es el testimonio vivo de la lucha por los derechos humanos, por el reconocimiento como pueblo, por el territorio y por la cultura indígena. A la localidad podría-

mos ponerle mil nombres distintos, o podríamos ubicarla en los estados de Hidalgo, Guerrero, Puebla, Chiapas, Nayarit, Michoacán, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Estado de México o Morelos, y encontraríamos la misma discriminación, la misma impunidad, la misma falta de aplicación de la justicia. Por eso la investigación nos muestra un caso testigo de una política histórica tradicional de exclusión, de falta de vigencia de derechos humanos, de impunidad, de no reconocimiento de identidades distintas a las mestizas por parte de los gobiernos federales y estatales. Yosotat nos muestra el rostro de miles de comunidades y pueblos indígenas y de millones de personas, nos muestra el rostro de un estado excluyente e impune; al caso de San Pedro podríamos cambiarle el nombre al quiché, al quechúa, al inca o al aimara, y encontraríamos la misma realidad a lo largo de todo el continente.

6.3. En torno a la experiencia de lucha por los derechos democráticos en la Sierra de Santa Catarina, en la delegación Iztapalapa, extensa zona popular de la Ciudad de México, la investigación mostró que en los últimos años las organizaciones de vecinos, hartas del autoritarismo de gobernantes del Partido Revolucionario Institucional, primero contribuyeron a tener derecho a votar y elegir a sus gobernantes locales, y luego los eligieron de diferentes partidos como una forma concreta de avanzar hacia la viabilidad de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como también su derecho a la participación ciudadana. La participación en política electoral fue consecuencia de largos años de organización autogestionaria de los vecinos para conseguir los servicios fundamentales para su vida cotidiana.

Fue muy importante descubrir cómo en el corazón de los movimientos populares, que tienen una tradición de más de 25 años de lucha en la zona, las mujeres —a través de su acción organizada, en

respuesta a sus demandas más sentidas— van reivindicando y ejerciendo su derecho a participar en el diseño, implementación, seguimiento y vigilancia de las políticas públicas que las afectan. La investigación pudo constatar las variadas formas en que las organizaciones sociales, y en ellas de manera especial las mujeres, se fueron constituyendo como sujetos colectivos, como ciudadanía organizada que se constituye como sujeta de derechos.

Por tratarse de una zona urbana en la que existen docenas de organizaciones sociales y tradiciones autogestionarias que continúan abriendo permanentemente caminos de lucha para dar plena vigencia a los derechos de la población, la investigación pudo transitar ágilmente por el análisis de los instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y locales en materia de participación ciudadana, contrastándolos con la política pública y con el punto de vista de tres organizaciones sociales, para elucidar las prácticas sociales que realmente existen. Se encontraron añejas costumbres discriminatorias e inercias políticas por parte de las autoridades, que hacen que uno de los problemas principales sea la universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

A diferencia de los otros dos estudios, se encontraron también más experiencias y condiciones para el diálogo entre vecinos, organizaciones y autoridades. A veces ese diálogo ha sido áspero y crítico con las autoridades delegacionales, pero se empiezan a construir espacios reales de interlocución, cuyo buen funcionamiento es todavía tarea pendiente a desarrollar entre autoridades y ciudadanía, a fin de que la participación ciudadana no sea decorativa sino se dé en ámbitos que tengan carácter vinculatorio como podrían ser los programas territoriales o los presupuestos participativos, que realmente ofrecen espacios no sólo de consulta ciudadana, sino de poder y corresponsabilidad ciudadanas en las decisiones importantes que afectan a la vida cotidiana de la gente de la Sierra de Santa Catarina. Encontramos así caminos agrestes de constitución de un enérgico sujeto colectivo de derechos, que forma parte de la historia de los movimientos urba-

no-populares de la Ciudad de México y de las grandes ciudades del país.

En síntesis, esta investigación, aunque ceñida a tres estudios de caso, a tres lugares específicos de observación de las complejas relaciones entre derechos humanos y desarrollo democrático, nos permitió tomar el pulso del país entero, pues al tocar tres agravios solamente, tres puntos neurálgicos, tres conjuntos de sujetos sociales nos permitieron aproximarnos al estado de salud del conjunto del cuerpo y relacionar sus condiciones y experiencias con otros dolores y con otras esperanzas sociales, pues la investigación, más allá de la crítica social que ejerce, contribuye fundamentalmente a abrir espacios y nuevos escenarios, a precisar prioridades, a elaborar recomendaciones, a impulsar acciones y estrategias que permitan defender y hacer plenamente vigentes todos los derechos humanos de todas y todos los mexicanos.

## 7. En torno a los objetivos de la investigación

En torno al logro de los objetivos generales de la investigación nos parece que —en lo que se refiere a fortalecer el diálogo entre autoridades estatales y protagonistas de la sociedad civil respecto a las prioridades de la democratización— sólo en el mismo transcurso de ésta, se iniciaron ya algunos procesos de diálogo. Ciertamente al presentar en cada localidad los resultados, o al diseñar acciones específicas de seguimiento como talleres en Coahuila, reuniones de trabajo en Santa Catarina o la misión civil de observación planteada para agosto y septiembre para tres pueblos de la zona mixteca, se darán mayores posibilidades de diálogo entre los sujetos colectivos con los que se trabajó en la investigación y muy diversas autoridades a las que aquí solamente se alude.

Los resultados de la investigación ofrecen un excelente material y una buena oportunidad para continuar y emprender nuevos diálogos con diversas autoridades.

Profesores, investigadores, académicos y estudiantes de diversas universidades e instituciones

de educación superior de Oaxaca, de la Ciudad de México y de Coahuila participaron activamente en los seminarios regionales, enriqueciendo con sus propios estudios, reflexiones y propuestas los aspectos específicos de cada caso y los resultados generales de todos los trabajos.

Es claro que estamos frente a tres experiencias en las que hay muchos caminos por andar, muchas lecciones que aprender para que se pueda hablar de una sociedad civil fuerte, capaz de consolidar sus propuestas.

## II. RECOMENDACIONES

La investigación permitió develar problemas y visualizar algunas recomendaciones que presentamos en dos apartados: el primero referido a cada caso concreto y el segundo a aspectos generales para contribuir al desarrollo democrático del país.

### 1. Recomendaciones en relación con cada derecho específico investigado

#### 1.1. *En el caso de las trabajadoras de la industria maquiladora de Coahuila*

- Impulsar una estrategia de reconocimiento de las enfermedades ocasionadas por el trabajo.
- Para contribuir a la estrategia anterior, apoyar que médicos de Canadá y Estados Unidos lleguen a México a hacer estudios sobre las causas de las enfermedades de las mujeres que trabajan en la industria maquiladora de exportación para poder realizar diagnósticos de salud que correspondan al verdadero origen de enfermedades y padecimientos.
- Realizar reuniones de presentación, información y análisis de la situación de las mujeres de la IME en el estado de Coahuila con sectores de la sociedad civil interesados: escuelas de medicina, enfermería y derecho, comunidades eclesiales de base, partidos políticos y otros.
- Apoyar e impulsar, de común acuerdo con centros independientes de derechos humanos y con



organismos públicos, la elaboración de una Cartilla Nacional sobre los Derechos de las Mujeres Trabajadoras de la Industria Maquiladora.

### 1.2. *En el caso de San Pedro Yosotato, Oaxaca*

- Apoyar la difusión amplia y pública de los resultados de la investigación en la zona mixteca, especialmente en la comunidad de San Pedro Yosotato.
- Exigir al Tribunal Agrario el cumplimiento del resolutivo presidencial sobre las tierras de San Pedro Yosotato.
- Demandar a la Secretaría de Gobernación el cumplimiento y apego a la ley de los resolutivos del Tribunal Agrario.

### 1.3. *En el caso de la Sierra de Santa Catarina, Iztapalapa, D.F.*

- Difundir públicamente el presente estudio para dar a conocer a la opinión pública de Iztapalapa y de la Ciudad de México las formas de participación ciudadana efectiva, contribuyendo así a combatir el clientelismo y el corporativismo.
- Apoyar los esfuerzos de las organizaciones civiles de la Sierra de Santa Catarina para que se logre una participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas que tenga carácter vinculatorio, este es el caso de los *Programas Operativos Anuales* o la lucha por un *presupuesto participativo* que permita que los vecinos y sus organizaciones se involucren en las decisiones fundamentales que afectan su vida cotidiana.

## 2. **Recomendaciones generales que contribuyen al desarrollo democrático y a la promoción de los derechos humanos en el país**

### 2.1. *En relación con las trabajadoras/es de la industria maquiladora de exportación*

- Defender los derechos de las mujeres trabajadoras, garantizando el acceso al empleo sin discrimi-

nación, la salud en general y la salud reproductiva en particular, así como la igualdad tanto en el trabajo como en todos los aspectos de la vida.

- Trabajar de manera conjunta con otras redes y organizaciones para una mejor calidad de vida de las y los trabajadores de la industria maquiladora, por el desarrollo sustentable, la justicia social, los derechos humanos y un equilibrio ambiental en las comunidades. Para ello se requiere lo siguiente:

a) Perfeccionar las leyes, procedimientos y sanciones sobre el hostigamiento sexual para proteger a las trabajadoras. Este es un campo de batalla por los derechos humanos que corresponde dar conjuntamente con los organismos de derechos humanos de todo el país.

b) Impulsar y fortalecer la organización democrática de las y los trabajadores, así como promover la aplicación de normas laborales fundamentales, incluyendo el derecho a la libertad sindical.

c) Apoyar la construcción y articulación de redes de solidaridad con las trabajadoras de la IME en México, Estados Unidos y Canadá, para la defensa y difusión de los derechos humanos laborales y de género.

d) Apoyar espacios formativos especializados para las trabajadoras y activistas de la maquila en torno a los derechos humanos y laborales con perspectiva de género y la interacción en otros espacios y redes más amplias y mixtas.

- Presionar a las empresas maquiladoras y las corporaciones multinacionales por todos los medios posibles para que adopten normas de funcionamiento socialmente responsables, asegurando un ambiente sano dentro de las plantas y en las comunidades, y una mejor calidad de vida para las trabajadoras y los trabajadores.

- La Organización Internacional del Trabajo ha elaborado diversas normas que no han sido suscritas por México. Consideramos necesario que el Congreso de la Unión contemple su aproba-

ción, para avanzar en un mundo laboral más justo, democrático y equitativo para mujeres y hombres, como es el caso del Convenio 156, de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, entre otros.

### 2.2. *En relación con los derechos indígenas*

- Impulsar, nacional e internacionalmente, a partir de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y del Convenio 169 de la OIT, *el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas*, como base para estrategias de inclusión de los mismos en un desarrollo sustentable y equitativo, y para la reconstitución de su identidad como pueblos.
- Impulsar una cultura nacional de reconocimiento y respeto a la identidad de los otros, para incluir todas las culturas en la nación mexicana del mañana.
- Como acciones afirmativas se recomienda también apoyar estrategias y nuevas investigaciones que ayuden a combatir la impunidad y la injusticia secular con las que los gobiernos han cimentado el desarrollo nacional en prácticas de exclusión y discriminación de los pueblos indígenas, particularmente en lo que se refiere

a procuración y administración de justicia en conflictos de tierras y linderos.

### 2.3. *En relación con la participación ciudadana*

- Apoyar la realización de este tipo de investigación con otras experiencias y confrontar resultados. De la misma manera, identificar obstáculos a superar, nuevas alianzas o estrategias que compartir.
- Contribuir a la articulación de las organizaciones civiles y sociales en el territorio y motivar su intencionalidad de incidir en las políticas públicas. Esto propiciará su apropiación de herramientas jurídicas nacionales e internacionales y permitirá incidir en el fortalecimiento de la capacidad de ejercer el derecho a la participación.
- Apoyar la elaboración y vigencia de un reglamento para la Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal que realmente responda al espíritu de la ley y a los requerimientos de las organizaciones civiles.

De estas recomendaciones puede surgir un programa conjunto de acción entre todas las organizaciones que participaron en la investigación.

# BIBLIOGRAFÍA



- Acevedo Conde, María Luisa, “Los mixtecos”, en *Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México*, Pacífico Sur, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.
- Álvarez, S., E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Culture. Revisioning Latin American Social Movements*, Westview Press, Boulder, 1998.
- Anuario Estadístico Coahuila de Zaragoza*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, México, 2001.
- Archivo General del Estado de Oaxaca, *Denuncia de abusos cometidos entre Nuyoo, Yosotato y Nopalera, Ocotlán*, Leg. 83, Exp. 26.
- , *Cuestiones de terrenos entre Yucuhiti y Yosotato*, 1910, Leg. 83, Exp. 20.
- , *Nuyoo y Yosotato en conflicto por invasiones*, Leg. 83, Exp. 5.
- Atlas Agrario del Estado de Oaxaca*, Gobierno del Estado de Oaxaca/Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado, Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional Indigenista, Oaxaca, 2002.
- Barabas, Alicia M. y Miguel A. Bartolomé, *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*, INI-CONACULTA-INAH, México, 1999.
- Bartolomé, Miguel A., “El pueblo de la lluvia. El grupo etnolingüístico ñuú-savi (mixtecos)”, en Barabas, Alicia M. y Miguel A. Bartolomé, *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*, INI-CONACULTA-INAH, México, 1999.
- , *Gente de costumbre y gente de razón: las identidades étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México, 1997.
- Beiner, Ronald (ed.), *Theorizing Citizenship*, State University of Nueva York Press, Nueva York, 1995.

- Berrios, Pilar, Beatriz Santamaría, Javier de la Rosa y Manuel Canto Chac (coords.), *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, Centro Antonio de Montesinos, México, 2000.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Bolvitnik, Julio, "Economía moral", en *La Jornada*, México, 5 de julio de 2002.
- Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo-CONACULTA, México, 1990.
- Bouzas, Alfonso, et al., *Nuevos contextos para los sindicatos mexicanos derivados del Tratado de Libre Comercio*, fotocopia s.p.i.
- Brachet Márquez, Viviane, "Democratic Transition and Consolidation in Latin America: Steps Towards a New Theory of Democratization", en *Current Sociology*, núm. 45, International Sociological Association, Londres, enero de 1997.
- Bradomín, José María, *Toponimia de Oaxaca*, segunda edición, México, 1980.
- Canto, Manuel, "Desarrollo social: descentralización y participación", en Cristina T. Penso D'Albenzio e Isabel Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad, Azcapotzalco, México, 2001.
- Carmagnani, Marccello, *El regreso de los dioses: El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Castells, Manuel, *La era de la información: economía sociedad y cultura*, Siglo XXI, México, 2000.
- , *El poder de la identidad*, Alianza, México, 1997.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Colección de leyes, decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el Congreso y Gobierno del Estado de Oaxaca (desde el 23 de septiembre de 1824 hasta el 20 de enero de 1876)*, Imprenta del Estado, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1912.
- Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, *Observación individual sobre la India*, 1988.
- Comité DESC, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: México*, México, 1999.
- Cook, Rebeca, "Los derechos humanos internacionales de la mujer: el camino a seguir", en *Derechos humanos de la mujer, perspectivas nacionales e internacionales*, Asociación Pro Bienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Chalmers, Douglas, et al., (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, New York University Press, Oxford, 1997.
- Dalhgren de Jordan, Bárbara, *La Mixteca, su cultura e historia prehispánicas*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca, 1979.
- De la O Martínez, Eugenia, "Maquila, mujer y cambios productivos: Estudio de caso en la industria maquiladora de Ciudad Juárez", en *Mujeres, migración y maquila en la frontera norte*, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, México, 1995.
- , "Ciudad Juárez: La conformación de una ciudad maquiladora", en Josefina Morales (coord.), *El eslabón industria: cuatro imágenes de la maquila en México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 2000.
- Denman, Catalina, "Madres y maquiladoras en Nogales, Sonora", en Vania Salles (coord.), *Nuevos textos y renovados pretextos*, El Colegio de México, PIEM, México, 1994.
- Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2002.
- El reto del desarrollo social*, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.
- Escobar, Arturo, Sonia E. Álvarez y Evelina Dagnino, *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus, Buenos Aires, 2001.
- Esparza, Manuel (ed.), *Relaciones geográficas de Oaxaca, 1777-1778*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Oaxaca, México, 1994.
- , "Las tierras de los hijos de los pueblos. El distrito de Juchitán en el Siglo XIX", en Romero

- Frizzi, María de los Ángeles (compiladora), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca*, volumen III, Colección Regiones de México, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1990.
- Fazio, Carlos, "El Plan Puebla-Panamá: Intervencionismo y colonización salvaje del sureste mexicano", en *Trabajadores en Línea*, Universidad Obrera de México, México, julio-agosto, 2001.
- Figuroa, Filadelfo, "Al fin encontró la PGJE al presunto asesino intelectual del candidato del PRD", en *La Hora*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 21 de noviembre de 2001.
- Foro Global Financiación para el Desarrollo Sustentable con Equidad, *Declaración presentada al Plenario de la Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, Nuevo León, México, 18 de marzo de 2002.
- Fowler, Alan, *Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*, Occasional Paper No. 1, Geneva 2000, enero de 2000.
- Gill, Mario (coord.), *La huelga de Nueva Rosita*, México, 1959.
- Gobierno del Distrito Federal, *Criterios y procedimientos para la aplicación de los subprogramas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Documento preliminar*, México, febrero de 2001, p. 3.
- Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas: Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1985.
- Hacia una Agenda Legislativa Ciudadana 2000-2003*, Congreso de la Unión, Universidad Autónoma Metropolitana, Equipo Pueblo, México, 2000.
- Harnecker, Marta, *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*, Siglo XXI, México, 1999.
- Herrera, Carmen, *Derechos humanos laborales, fundamentación teórico-jurídica y propuesta de acción*, Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL, y Universidad Iberoamericana-León, México, 1996.
- Jaquette, Jane (ed.), *The Women's Movement in Latin America. Participation and Democracy*, Westview Press, Boulder, 1994.
- Jaramillo, Velia, *Maquiladoras en Coahuila*, Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC), 1999.
- Joseph, James A., "NGOs: Fragmented Dreams", en Deborah Eade y Ernst Ligteringen (eds.), *Debating Development*, Oxfam Great Britain, Gran Bretaña, 2000.
- Julián Caballero, Juan, "Notas para un proyecto de autonomía del pueblo mixteco", en Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé (coords), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, CONACULTA-INAH, México, 1998.
- Kate Young, *Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. Una nueva lectura de género en el desarrollo*, Entre Mujeres y Ediciones Populares Feministas, Lima, 1991.
- Kochan, Leslie, *Las maquiladoras y las sustancias tóxicas, costos no divulgados de la producción al sur de la frontera*, AFLCIO, Washington, s.f.
- Laurell, Asa Cristina (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1992.
- León, Magdalena (ed.), *Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Los derechos del pueblo mexicano*, Tomo IV, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1970.
- López Ramos, Juan Arturo, *Esplendor de la antigua mixteca*, Trillas, México, 1987.
- MacDonald, Laura, *Ciudadanía, participación y espacio público en las Américas*, presentado en el Congreso Integración Hemisférica y Democracia en las Américas, junio de 2000.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (coord.), *La Revolución en Oaxaca (1900-1930)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1993.
- , *Movimiento popular y política en Oaxaca 1968-1986*, CONACULTA, Colección Regiones, México, 1990.
- Massolo, Alejandra, *Por amor y coraje: mujeres en movimientos urbanos de la Ciudad de México*, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México, 1992.
- , "Participación e identidad de la mujer en la tercera jornada", en Cooper, Jennifer, et al. (comp.), *Fuerza de trabajo femenina urbana en México. Partici-*

- pación económica y política*, segundo volumen, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1989.
- , “Las políticas del barrio”, en *Revista Mujeres y Política*, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1992.
- Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999.
- Memoria de la Reunión de Coordinación de la Red de Trabajadoras de la Maquila, Saltillo, 1998.
- Méndez, Juan, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds.), *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1999.
- Montaño, Sonia, “Derechos reproductivos de la mujer”, en *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, San José, 1996.
- Morales, Josefina, *El eslabón industrial: cuatro imágenes de la maquila en México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 2000.
- Mouffe, Chantal, *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, IFE, México, 1997.
- Nieto Montesinos, Jorge y Rosario Robles Berlanga, *Democracias participativas y cultura de paz. El gobierno de las ciudades de América Latina y el Caribe*, Demos, UNESCO, México, 1999.
- Observatorio Desc/Terre Des Hommes-France, *El derecho a exigir nuestros derechos. Derechos económicos, sociales y culturales en el panorama internacional*, Icaria-Antrazyt, núm. 178, Barcelona, 2002.
- O'Donnell, Guillermo, “*Democratic Theory and Comparative Politics*”, documento preparado para la presentación de Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Atlanta, agosto de 1999.
- , “*Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship*”, documento presentado en el XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal, julio 26-agosto 1, 1998.
- Oxhorn, Philip, *When Democracy Isn't All That Democratic Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America*, documento presentado en la Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Atlanta, Georgia, septiembre de 1999.
- , y G. Ducatzenzeiler (eds.), *What Kind of Market? What Kind of Democracy? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998.
- Pastor, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, El Colegio de México, México, 1987.
- Pineda, Tito, *La interminable lucha de las trabajadoras de la maquila en Baja California Sur*, México, 1998-2001.
- Plan Regional Frontera Norte, SEDEPAC, Proyecto Institucional 1998-2000, México, 1997.
- Quintero, Cirila, “Variantes sindicales en la Frontera Norte: los casos de Coahuila y Chihuahua”, en *Revista Frontera Norte. Estudios ambientales, culturales, de población, de administración pública, económicos, sociales*, volumen 11, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1999.
- Relación de Conflictos Agrarios*, mecanoescrito, Sector Agrario, Oaxaca, 2001.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Reygadas, Luis, *Un rostro moderno de la pobreza. Problemática social de las trabajadoras de las maquiladoras de Chihuahua*, Gobierno del Estado de Chihuahua, Chihuahua, 1992.
- Reygadas Robles Gil, Rafael, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.
- Ruiz Cervantes, Francisco, “De la bola a los primeros repartos”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana, estado de Oaxaca, I Prehispánico-1924*, CEHAM-UABJO-Gobierno del Estado-Juan Pablos Editor, México, 1998.
- Sandoval, Juan Manuel, “La frontera México-Estados Unidos. Laboratorio de la integración regional hemisférica”, ponencia, Venezuela, noviembre de 1999.
- Sandoval Terán, Areli, *La experiencia mexicana del Informe Alternativo como instrumento de cabildeo e incidencia para la exigibilidad de los derechos huma-*

- nos, económicos, sociales y culturales, Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 25 a 30 de enero de 2001.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2002.
- Tarrow, Sydney, *Power in Movement*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Taylor, Charles, *Roads to Democracy. Human Rights and Democratic Development in Thailand*, International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 1994.
- Théde, Nancy, Alain Bissonnette, Stephanie Rousseau y Antonio Almeida, *El proceso de desarrollo democrático: marco de análisis y propuesta metodológica*, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, mimeo, julio de 1996.
- Terre Des Hommes, *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social*, Icaria- Antrzyt, España, 1997.
- Tokman, Victor and G. O'Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1998.
- Turner, Bryan, "Outline of a Theory of Citizenship", en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Verso, Londres, 1992, pp. 33-62.
- Vásquez, Roxana, "Los derechos de las mujeres y las paradojas de su historia", en *Derechos de las mujeres. Realidades y paradojas*, Conciencia Latinoamericana, Católicas por el Derecho a Decidir, marzo de 2000.
- Vences Solís, Rebeca Kyri, *Acercamiento al imaginario social generado en torno a Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000*, Tesis de Licenciatura en Psicología, UAM-Xochimilco, México, 2002.
- Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, Siglo XXI Editores, UNAM-CIICH, México, 1996.
- Zapata Francisco, "El sindicalismo y la política laboral en México: 1995-1998", en *Región y Sociedad*, Revista de El Colegio de Sonora, núm. 19, Hermosillo, enero-junio, 2000.
- Zúñiga Mercedes, et al., "Propuestas de reforma laboral con perspectiva de género", en *Grupo de Trabajo sobre la Normatividad Laboral con Perspectiva de Género*, México, 2002.





# ANEXOS



Coahuila

Distrito Federal

Oaxaca

.....  
 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR MÉXICO

INSTRUMENTO	RATIFICADO	RATIFICADO CON RESERVA	SIN DECISIÓN A LA FECHA
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	X	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	X	X	
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	X		
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte			X
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	X		
Convención relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza			X
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	X		
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional			
Convenio (N. 29) relativo al trabajo forzoso u obligatorio	X		
Convenio (N. 105) relativo a la abolición de trabajo forzoso	X		
Convenio (N. 11) relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas	X		
Convenio (N. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	X		
Convenio (N. 98) relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva	X		
Convenio (N. 122) relativo a la política del empleo			X
Convenio (N. 141) sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social	X		
Convenio (N. 151) sobre la protección del derecho de sindicación y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública			X
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	X		
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	X		
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	X		
Convención sobre los Derechos del Niño	X		

.....

INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR MÉXICO

---

INSTRUMENTO	RATIFICADO	RATIFICADO CON RESERVA	SIN DECISIÓN A LA FECHA
Convención Interamericana de Derechos Humanos "Pacto de San José"	X	X	
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo San Salvador"	X	X	
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte			X
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	X		
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"	X		

.....

.....

*La construcción de sujetos ciudadanos  
colectivos. Democracia y derechos  
humanos en México: tres estudios  
de caso se terminó de imprimir  
en la Ciudad de México durante  
el mes de enero de 2003.*

La edición consta de 1,000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN  
ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

.....