



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA
INDÍGENA EN MÉXICO**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
ORIENTACIÓN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:
MARTHA SINGER SOCHET

TUTOR PRINCIPAL
DR. FERNANDO CASTAÑEDA SABIDO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORAL
DRA. MATILDE LUNA LEDESMA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

DR. JORGE CADENA ROA
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN
CIENCIAS Y HUMANIDADES, UNAM

MÉXICO, D.F., FEBRERO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Gustavo, Santiago y Rebeca

Imposible nombrar aquí a todos los que favorecieron el desarrollo de esta investigación. Gracias familia, amigos y colegas.

Especialmente agradezco a Fernando Castañeda, Matilde Luna, Jorge Cadena, Angélica Cuéllar y Marcela Bravo, miembros del comité tutorial y lectores de esta tesis, quienes a lo largo del tiempo enriquecieron mi trabajo con sus certeras observaciones, como lo hiciera en su momento Carlos Sirvent, También agradezco a Luis Hernández Navarro, por tantas amenas charlas, en las que aprendí sobre el tema, conocí numerosos autores y conseguí hilar muchas de las ideas aquí abordadas.

Índice

Introducción.....	4
I. Consideraciones sobre la representación y la participación en los procesos políticos.....	17
1 Representación política limitada.....	19
2 ¿Representación política sin participación ciudadana?.....	21
3 Sobre la participación política.....	23
4 Representación política cuestionada.....	26
5 Desencanto ciudadano y políticas arriba-abajo.....	29
6 Representación política democrática en construcción.....	31
7 Los derechos indígenas y la recomposición de la representación política.....	33
II. Instituciones y políticas del gobierno hacia los indígenas. La negación del derecho a la diferencia.....	42
1 Las políticas de integración.....	43
1.1. Los antecedentes: unificación cultural y exclusión en la construcción del nuevo Estado.....	43
1.2. Paternalismo; hacia el indigenismo oficial.....	45
1.3. Asimilación (integración).....	48
2 Las políticas de “participación”.....	51
2.1. Populismo asistencialista.....	51
2.2. Los orígenes del “indigenismo de participación”.....	55
2.3. El repliegue del Estado e “indigenismo de participación”.....	56
3 Traslado de responsabilidades.....	59
3.1. La “participación en el desarrollo”.....	59
3.2. Las demandas indígenas de reconocimiento e inclusión en el centro del debate.....	64
3.3. El discurso del viraje en las relaciones del Estado con los pueblos indígenas: La política del gatopardo.....	71
3.4. Continuidad sin cambio. El desarrollo con identidad.....	80
3.5. En el gobierno de Enrique Peña Nieto.....	86
III. Hacia el reconocimiento y práctica de los derechos indígenas en México. Un largo recorrido inconcluso.....	92
1. Nuevas demandas y viejas respuestas. La primera reforma constitucional en materia indígena.....	93
2. La reforma constitucional de 2001. Una reforma cuestionada.....	98
3. De la reforma constitucional federal en materia indígena a las normas locales.....	106
4. El derecho a la consulta.....	114

IV. La participación electoral de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho a la diferencia.....	120
1 Hacia un sistema electoral incluyente	120
2 Breve nota sobre el sistema jurídico indígena	124
3 Elecciones sin intervención de partidos políticos.....	130
4 Consideraciones sobre las elecciones mediante el sistema jurídico indígena.	149
V. La vía del “régimen de partidos”	154
1 ¿Participación de candidatos indígenas en partidos políticos?	155
2 Un recorrido por los documentos básicos de los partidos políticos	157
3 Distritos indígenas para elecciones federales	165
4 Tendencias del voto en distritos indígenas 2006-2015.....	169
5 La reforma político electoral de 2014	171
Conclusiones.....	175
Bibliografía.....	189
A n e x o s	212
Anexo 1 Población hablante de lengua indígena en México,1930-2010	213
Anexo 2 Distribución de la población indígena en México 2010.....	214
Anexo 3 <u>La</u> población indígena mexicana en comparación con otros países de América Latina	216
Anexo 4 Distritos electorales de mayoría indígena 2004/2005.....	217
Anexo 5 Elecciones presidenciales 2006-2012	227
Anexo 6 Participación en elecciones de Diputados Federales de MR 2006-2015	229

Introducción

El propósito de este trabajo, es conocer cómo la demanda indígena de inclusión en la toma de decisiones se ha procesado en la agenda de gobierno y en los arreglos institucionales. En adición, identificar el alcance de las medidas adoptadas, así como contribuir al debate de las tareas pendientes y propuestas de posibles soluciones, en el marco de la construcción de la democracia en el país.

Este tema se inscribe en un campo problemático más amplio, que está presente en el universo de los movimientos sociales actuales y que refiere a uno de los retos más importantes de las democracias contemporáneas: resolver la brecha que tiende a ser creciente entre los gobiernos y la sociedad. Ciertamente no se trata de un asunto nuevo, sin embargo, sigue siendo motivo de discusión la manera en que se han ensayado y teorizado sus posibles desenlaces.

Hace ya casi tres décadas que los países de buena parte del mundo se inscriben en un marco en el que concurren dos grandes procesos: por una parte, la incorporación de un importante número de éstos al universo democrático, y por otra, simultáneamente, la incorporación de sus economías, así como de su vida política y social en el mundo globalizado. En este contexto donde se ha minimizado el papel del Estado y las naciones se debilitan como unidades soberanas, la toma de decisiones escapa cada vez más del espacio de los representantes populares electos. Esto es así, debido a que el poder se desplaza hacia un conjunto de fuerzas que operan en los niveles local, nacional e internacional, donde las instituciones, organizaciones, corporaciones y tratados transnacionales tienen un papel preponderante, dando lugar a que las grandes decisiones se tomen en formatos no democráticos (Schmitter, 2005; Lechner, 1996; Mouffe 1997, entre otros). Simultáneamente, los representantes populares designados mediante procesos electorales se convierten en elites que se alejan de los ciudadanos. Estos grandes cambios se expresan en el hecho de que en las democracias, “la participación popular en el proceso de toma de decisiones políticas siga siendo una cuestión sin resolver” (Robert Dahl, 2003: 139).

Así, mientras se extiende el consenso sobre los principios democráticos, crece también la incertidumbre sobre la capacidad de las instituciones tradicionales para resolver la relación gobernantes-gobernados bajo esos mismos principios, situación que se agudiza cuando conviven como en el caso mexicano, identidades culturales distintas que sistemáticamente han estado excluidas de la representación política.

En las democracias actuales que ocupan a prácticamente la mitad de los países del mundo, es una característica común que los ciudadanos las valoren positivamente, pero a pesar de ello, muestran tener muy bajos niveles de confianza en las instituciones, en los mecanismos de representación democrática, en los representantes y en los políticos en general¹. Esto no significa que los ciudadanos estén alejados de la política. Por el contrario, lo que numerosas acciones colectivas muestran, es que los ciudadanos exploran vías alternas para hacerse escuchar.

Esta dificultad, que pudiera convertirse en riesgo para las propias democracias, al poner en entredicho los canales institucionales para dirimir las controversias, como señala Robert Dahl (2003), ha obligado a ensayar fórmulas nuevas desde el mismo orden liberal, que tienen que ver con la exploración de canales de participación distintos a los que acompañaron los primeros tiempos de las experiencias democráticas, mediante los cuales se ejerce presión para hacer valer intereses diversos en los procesos de toma de decisiones². En el mismo sentido, Pippa Norris concluye que mientras la función de agregación de intereses

¹ Así lo muestran sondeos y encuestas de la percepción ciudadana sobre la política que se han realizado desde los años noventa de manera sistemática en distintas partes del mundo. Entre esos ejercicios se encuentran por ejemplo los monitoreos de opinión pública realizados sistemáticamente por Latinobarómetro y Eurobarómetro. Para el caso mexicano a esas conclusiones llegan incluso los sondeos auspiciados por la Secretaría de Gobernación (Encuesta Nacional de Valores, ENCUP) o los que llevan a cabo empresas privadas como Consulta Mitovsky, Parametría, etc. e instituciones públicas, como la “Encuesta Nacional de Valores de la Cultura Política” que realizó la UNAM en 1999 o el “Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México” auspiciado por el Instituto Federal Electoral en 2014. En el más reciente “Informe 1995-2015” de Latinobarómetro, se concluye que en los países de la región, “sólo un 31% se siente representado por el gobierno, y un 23% por el Congreso” (Latinobarómetro, 2015).

² Este es el caso de las protestas, acciones colectivas de diverso tipo, movimientos sociales e incluso redes de gobernanza (sobre la caracterización de estas redes y su relación con la representación política, véase Luna y Velasco, 2010 y 2014).

que se esperaba cumplieran los partidos políticos ha tendido a erosionarse, la acción colectiva en movimientos sociales se ha fortalecido (Norris, 2005).

Con una organización interna flexible, informal y descentralizada, construyendo redes externas cada vez más extendidas y con sus repertorios de acción dinámicos, los movimientos sociales actuales se ocupan con frecuencia de algunas de las tareas que habían estado reservadas a los partidos políticos, pero que a éstos cada vez les son más difíciles de realizar: integrar, articular, movilizar y canalizar la participación política. De esta manera, los movimientos sociales además de recoger reivindicaciones particulares, se convierten en vehículos que sostienen exigencias de cambio (Oñate, 2005). No obstante, mientras que los partidos parecen estar moldeando de una manera distinta su función de mediación concentrándose en las funciones electorales y de ejecución, los movimientos sociales no pretenden acceder al poder, sino crear nuevos instrumentos para orientarlo, por lo que lejos de ser una amenaza para las democracias consolidadas o en proceso, se han convertido en una parte muy importante de éstas.

Teniendo como antecedente la masiva protesta que tuvo lugar en Berlín en 1988 en contra del Banco Mundial y la red internacional que se constituyó en torno a la insurrección zapatista en 1994, y la ola de movilizaciones que cobran relieve tras las manifestaciones de Seattle en 1999, los movimientos sociales expresan un viraje en su escala, sus demandas y formas de acción.

Entre las nuevas dimensiones de estos movimientos, cabe destacar las siguientes: una nueva dinámica en la internacionalización de la protesta que se acompaña de la diversificación de formas de acción, así como la integración de las nuevas tecnologías de la comunicación al servicio de la organización y sus acciones; la organización de redes internacionales de activistas; el crecimiento sostenido de organizaciones no gubernamentales y redes que se agregan en movimientos a nivel internacional, así como la constante atención, solidaridad e intervención internacional hacia movimientos nacionales. Además, las movilizaciones de carácter internacional articulan reivindicaciones de diversos movimientos y colocan a los organismos financieros y empresas multinacionales en el centro de atención de las protestas. Pero quizá el rasgo más novedoso sea

que en sus demandas expresan “otro mundo posible” y “otra política posible”, que cuestiona la estructura tradicional de las instituciones del Estado.

El espacio transnacional en que convergen estos movimientos, que suelen ser llamados movimientos globales, con organizaciones no gubernamentales, sindicatos y ciudadanos, ha tomado cuerpo en la celebración de encuentros masivos, entre los que destaca por ejemplo, la organización anual del Foro Social Mundial –en oposición a la iniciativa del Foro Económico Mundial de Davos- y se mantienen vigentes a través de una amplia red de comunicación alternativa en la que intervienen agencias y colectivos de información que utilizan las redes sociales como espacio de información y movilización.

Articulados con los movimientos de los países del primer mundo, desde la década de los noventa, los movimientos sociales en América Latina, dibujan simultáneamente sus propios caminos. En sus diversas expresiones y con distinto grado de radicalismo, han sido protagonistas del incremento de procesos de confrontación social³, llevando a la apertura de profundas crisis políticas, al fracaso de iniciativas de carácter neoliberal, o incluso a la caída de gobiernos.

Sintetizando las tendencias de estos movimientos, Raúl Zibechi señala que: “las nuevas territorialidades son el rasgo diferenciador más importante de los movimientos sociales latinoamericanos” (Zibechi, 2003). Junto a este nuevo arraigo territorial, Zibechi observa otras tendencias comunes: la búsqueda de autonomía material y simbólica en relación con los estados, así como respecto a los partidos; la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales; la formación de sus propios intelectuales; la construcción de un nuevo papel de las mujeres en la organización social; la construcción de redes de auto organización territorial, del trabajo y en la relación con la naturaleza las cuales reproducen en la organización de los movimientos; y al desarrollo de formas de acción autoafirmativas. A la vez, Zibechi señala como principal reto la redefinición de sus relaciones con el espacio de la participación

3 Por ejemplo, el Observatorio Social de América Latina (Seoane, Taddei, Algranati, 2006) advierte un notorio crecimiento de la protesta social y la emergencia de movimientos sociales y populares, encontrando que entre los años 2000 y 2002 en 19 países de la región latinoamericana alcanzaron un incremento de más del 180%.

convencional, lo que resulta particularmente complejo en aquellos países en los que conviven con los gobiernos progresistas y de izquierda a los que contribuyeron a llevar al poder (Zibechi, 2003 y 2006).

El ciclo de movilizaciones que inició en los años noventa, ha puesto de manifiesto que en la dinámica de apertura en la *estructura de oportunidades políticas* (Tarrow, 1997) y a través de los procesos y mecanismos en los que se despliegan, los movimientos han abandonado su ubicación en los márgenes del sistema político para colocarse dentro de éste.

Pero no obstante la importancia de la política transnacional y la “contención” transnacional, lejos de evidenciar una “sociedad civil global” o una “política mundial”, estos procesos se encuentran aún enmarcados en el espacio del Estado nación, por lo que “continúan dependiendo de las formas de organización local, regional y nacional” (Tilly, 2005: 22). También es en este ámbito, donde es posible observar los procesos de cambio que impulsan.

Estos nuevos procesos no emergen del espacio global sino que expresan un *giro en la escala* desde lo local/nacional hacia el nivel internacional. Desde este enfoque, los movimientos globales merecen ser explicados desde la perspectiva de sus raíces locales (Tarrow, 2005). Ello conduce a orientar el análisis (siguiendo la teoría del repertorio de acción colectiva propuesto por Charles Tilly) en las maneras de actuar colectivamente en defensa de intereses compartidos; esto es, observando cómo impactan los cambios macro-estructurales en los intereses, oportunidades y organización, formando una identidad beligerante o contenciosa (Tarrow, 2005).

En su marco de acción, los movimientos indígenas suman a otros movimientos o bien se ligan a otras causas; establecen redes y extienden su dimensión desde la escala local a la nacional, a la regional y a la global, sin perder su raíz original. Forman parte del tipo de movimientos que

“...construyen, crean y transforman los circuitos políticos (sus) conexiones internacionales vinculan a gente que sigue actuando principalmente dentro de los límites nacionales y que continúa tomando seriamente a los gobiernos de esos países. Muchos observadores y participantes describen

todas las conexiones internacionales como si fueran globales y, por tanto, trascendieran la antigua política de estados delimitados y centralizados. Pero de hecho los estados siguen siendo destacados actores y el campo de actuación de los movimientos sociales de este recién iniciado siglo XXI” (Tilly, 2005:22).

La novedad de los movimientos sociales actuales no reside en su carácter internacional, ni en la internacionalización de sus demandas, las cuales se siguen dirigiendo hacia objetos del Estado. Su peculiaridad destaca en “la construcción de un “nosotros” internacional, y el surgimiento y “proliferación de intermediarios, que ayudan a coordinar las reivindicaciones en el nivel internacional y a conexiones laterales entre grupos de activistas implicados en realizar demandas similares dentro de sus propios territorios” (Tilly 2005:32).

En ese universo se enmarcan las experiencias de las organizaciones y los movimientos indígenas que en México comenzaron a desarrollarse en momentos de ascenso del proceso de transición hacia la democracia y de modificación radical del modelo económico. Éstos cobraron fuerza también en otros países de América Latina como parte del ciclo de protestas indígenas que florecieron en el marco de la campaña “500 años de resistencia”, enarbolando la demanda de autonomía y con ella, el avance de los derechos indígenas.

Siguiendo el argumento de Tilly, en sus formas de acción se advierten dos niveles:

“en un lado, viejos estilos de acción y organización que apoyan la participación política continua en los núcleos de toma de decisiones; en el otro muestras espectaculares pero temporales de conexión mundial, en gran medida mediadas por organizaciones y dirigentes especializados”. (Tilly, 2005: 33).

En el amplio espectro de líneas de investigación que se desprenden de estas “nuevas” formas que adquieren las acciones colectivas contenciosas, el interés de esta investigación centra la atención solamente en la fuerza sostenida, “desde abajo”, desde el nivel local-nacional, atendiendo únicamente al análisis del

modo como en el campo institucional, la demanda indígena de inclusión en la representación política y en la toma de decisiones en el país ha sido procesada.

En ese sentido, la propuesta de este trabajo se dirige solamente a una de las fases del complejo proceso que se despliega en un conjunto de interacciones entre los niveles local-nacional-regional-global. Al proponer estudiar las consecuencias de las acciones colectivas que reivindican derechos indígenas en México, no se plantea medir su éxito o fracaso, sino observar los cambios desatados a partir de la dinámica e interacciones en las que esos movimientos, como formas de participación política, se han involucrado.

El universo de estudio de las consecuencias de los movimientos sociales, evidentemente, es un tema de enorme magnitud e incluso ambigüedad. Las acciones colectivas contenciosas no solamente impactan en sus oponentes. Sus retos influyen en el conjunto de la sociedad, en distintos ámbitos y en distinta forma. A la vez, en virtud de la confrontación, las acciones colectivas se reconfiguran de manera fluida, en función de las respuestas que motivan y que muchas veces no se dirigen solamente o de manera directa hacia el movimiento. Desde esta perspectiva, cabe cuestionar: ¿se pueden establecer relaciones causales entre series de eventos de protesta y otras acciones colectivas frente a los cambios que se observan en distintos niveles en la sociedad?; ¿cómo distinguir las consecuencias menores de las importantes o esenciales, las pasajeras de las duraderas?; ¿en qué condiciones se producen cuáles resultados?

En la exhaustiva revisión que elaboró Mario Giugni (1998b) de los estudios de las consecuencias, reconoce una enorme variedad de enfoques divergentes que ofrecen respuestas a esas y otras interrogantes. La falta de acuerdo respecto a cómo desarrollar un análisis de esta naturaleza, tiene que ver con la diversidad y alcance de las metodologías y teorías que se han desarrollado para el estudio de los movimientos.

Desde la perspectiva del llamado paradigma de la movilización de recursos, los estudios que sobre el tema se han llevado a cabo, van desde aquellos que analizan procesos revolucionarios, hasta aquellos que se han limitado a medir el éxito o fracaso de un movimiento y a explicar su fortaleza o debilidad en función

de los resultados que alcanzan (desde lograr o no formar una organización estable, hasta conseguir la resolución efectiva de las demandas o conseguir un logro no esperado), pero no han llegado a delimitar qué es un resultado, cuándo es relevante y cuál no lo es. Por otra parte, inscritos en lo que se ha denominado el enfoque o paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales, el tema ha sido abordado en términos de la construcción del sujeto en relación al cambio social, desde procesos revolucionarios hasta los que se inscriben en los de transición a la democracia.

El estudio de las consecuencias, puede coadyuvar a encontrar los puentes de comunicación entre los dos grandes paradigmas antes referidos, en la medida en que necesariamente obliga a poner en juego los niveles micro, medio y macro social en el análisis. Siguiendo la perspectiva propuesta por Giugni (1998), las consecuencias de los movimientos van más allá de las variables que explican su éxito o fracaso y deben ser analizadas en términos de tres grandes núcleos de interrelaciones: la *incorporación* de demandas en los arreglos institucionales, la *transformación* en la distribución del poder y en la *democratización* en términos de la modificación de los derechos y obligaciones entre el Estado y los ciudadanos. De igual manera, desde el estudio de la dinámica de las interacciones propuesta por Tarrow (2005), el análisis de las consecuencias permite observar los impactos sobre el propio movimiento, su difusión hacia otros procesos, otros actores, cambios en el debate público y significado en la vida cotidiana.

En ese sentido, en esta investigación centro la atención en las interrelaciones y dinámicas que genera la demanda de inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en la representación política y en la toma de decisiones, observando los cambios a los que ha dado lugar en la agenda de gobierno, en la orientación de las políticas públicas y en los arreglos institucionales, durante el periodo 1990-2014.

Como he señalado en otros trabajos que he desarrollado sobre este tema, a diferencia de otros movimientos sociales que también han levantado como demanda la inclusión en la representación política, el derecho a la diferencia y el acceso a la toma de decisiones, los que se han organizado para demandar el

reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas, han logrado un “alto impacto en las estructuras políticas de la sociedad. Además, las prácticas políticas que los pueblos indígenas han institucionalizado para su gobierno interno, implican un contraste relevante con respecto a las que se siguen en el resto del país” (Singer 2013: 12).

En México, igual que en otras naciones de América Latina, las demandas indígenas “confrontan de manera peculiar dos momentos de la historia que se sobreponen y que entran en conflicto. Por una parte, se encuentra la llamada sociedad moderna, uno de cuyos aspectos más controvertidos y que comprometen a las fuerzas reformistas es la construcción de la democracia liberal. Por otro lado, el reclamo de comunidades que han permanecido excluidas, entre ellas los pueblos indígenas, que exigen el respeto de la diferencia y reconocimiento de derechos colectivos y que también logra articular buena parte de tales fuerzas” (Singer, 2013:12) coincidiendo en la importancia de avanzar en la construcción del orden democrático. De ahí el interés por profundizar en el estudio de las consecuencias del reclamo de reconocimiento de los derechos políticos indígenas y en particular de las transformaciones que ello supone en la representación política, con vistas a su inclusión en la toma de decisiones.

Esta problemática conduce a una pregunta formulada reiteradamente, que ha guiado mis trabajos sobre el tema y que también recupero aquí, con la finalidad de profundizar en la investigación sobre los procesos y cambios institucionales a través de los cuales en el país se ha abordado para darle solución: ¿pueden conciliarse los principios democrático-liberales de participación política y gobierno que suponen al individuo como titular de los derechos ciudadanos, con los de colectivos cuyas prácticas “identitarias” o “culturales” apelan a una ciudadanía fundada en principios comunitarios?

Coincidiendo con el planteamiento de John Markoff en el sentido de que “las instituciones definitorias de la democracia a lo largo de la historia seguirán cambiando” (Markoff, 2005: 93), y que “en democracia no sólo hay movimientos sociales, sino que, en su vitalidad, estos movimientos frecuentemente transforman la democracia, alterando las reglas del juego político, cambiando los límites que

separan a excluidos e incluidos y generando demandas para la construcción de una democracia más auténtica” (Ibíd.: 100), el análisis que aquí se presenta, explora una de las aristas que siendo de las de mayor rezago en el proceso democratizador que tiene lugar en el país, supone una solución que conlleva un profundo cambio en la concepción misma del arreglo democrático y que ha sido impulsada desde los movimientos sociales.

Lo que se busca finalmente, es avanzar en el conocimiento de la problemática que implica el establecimiento del marco normativo y de las políticas de reconocimiento de las diferencias de formas de vida y culturas presentes en el país, ofreciendo una caracterización del estado que guardan los avances y pendientes en materia indígena.

El marco temporal de esta investigación, se estableció tomando como punto de partida el año 1990, dado que es entonces que en el marco de la *Campaña 500 años de resistencia indígena, negra y popular* se da un viraje importante en la estrategia y agenda de las organizaciones indígenas latinoamericanas, incluyendo las existentes en México, colocando como prioridad el reconocimiento de la autonomía y autodeterminación enmarcada en los Estados nacionales en que se inscriben los pueblos indígenas. También 1990 es el año en que se formaliza la adscripción de México al *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que establece entre otras obligaciones el compromiso del gobierno mexicano de “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” (Artículo 2º. del Convenio 169).

Por su parte, en febrero de 2014 fue aprobada la más reciente reforma constitucional en materia política y electoral, producto del Pacto por México firmado por el presidente Enrique Peña Nieto con los dirigentes del Partido revolucionario Institucional, Partido acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Según estableció el documento que le dio cuerpo a ese pacto, su propósito sería hacer “más funcional al régimen político para darle gobernabilidad

al país, ampliando y mejorando su sistema democrático” (Pacto por México, 2012). No obstante, ni la reforma político electoral, ni las políticas gubernamentales muestran cambios tendientes a establecer una relación distinta entre el Estado y los pueblos indígenas.

Cabe señalar que en este trabajo se ha dejado de lado la situación que enfrentan las mujeres de los pueblos indígenas, quienes se encuentran a su vez excluidas de la participación política al interior de sus propias comunidades.

Como hipótesis de esta investigación se propuso que los movimientos sociales que han pugnado por el reconocimiento de los derechos indígenas, han contribuido a la construcción de la democracia en México, al promover la ampliación de los espacios de participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones, en un marco de pluralidad no solamente de intereses o ideologías expresadas por organizaciones políticas de la sociedad civil, sino también de formas de vida y culturas distintas.

Las incipientes transformaciones que se han reflejado en el marco normativo que vela por los derechos colectivos indígenas, muestran que “las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas como para permitir la expresión de la diferencia, sin subvertir las formas existentes de soberanía política. En este sentido, las identidades diversas que existen en México y en particular la indígena, tienen cabida en las formas de expresión que la democracia implica, sin necesidad de dismantelar las instituciones existentes, aunque si ajustándolas en sus concepciones básicas de operación” (Singer, 2013: 13). Por ello, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos, abre la posibilidad de articular la diferencia y la igualdad, fortaleciendo el orden democrático. No obstante, en un sentido inverso, aún existen fuertes resistencias a abandonar la tradicional idea de que la ciudadanía y su representación política solamente pueden configurarse como suma de voluntades individuales.

Por su parte, en el ámbito de la participación electoral, “las formas comunitarias que se dan principalmente en el espacio de las cuestiones locales, promueven redes y formas de solidaridad que producen un entramado que otorga

sustento social a las formas de participación de carácter plural, competitivo y liberal que reconoce la constitución, por lo que, lejos de ser excluyentes de éstas, las complementan” (Singer 2013: 13). Sin embargo, como lo muestran las altas tasas de participación en distritos indígenas, no basta el voto para encontrar representación de sus intereses en los cuerpos legislativos.

Para el desarrollo de este trabajo, me he apoyado en otros estudios que se han elaborado sobre el tema, en fuentes hemerográficas y documentales, así como información estadística y electoral. También recupero desarrollos de mi propia investigación y materiales que aparecieron previamente como artículos y en capítulos de libros, pero que he revisado, actualizado y reordenado, en el intento por formular aquí una visión de conjunto sobre el problema.

Desarrollo la exposición del estudio en cinco capítulos. En el primero reviso los conceptos de representación y participación política en el contexto democrático. El propósito ha sido destacar los elementos centrales que permiten identificar los términos en que se desarrolla el debate actual sobre la construcción de la representación política democrática, de cara a la necesidad de resolver la exclusión a que han estado sometidos sectores de la población que exigen el reconocimiento de la diferencia. También recupero aquí argumentos que destacan la importancia que tiene la participación política más allá de los procesos electorales, especialmente la que se despliega a través de movimientos sociales, subrayando su capacidad para favorecer avances no solo en la transformación de los órganos representativos y de la lógica que los sustenta, sino también de la propia concepción de la ciudadanía.

El segundo capítulo muestra un panorama de los cambios y continuidades en las instituciones y políticas que se han ocupado de los indígenas en México desde 1917 a 2015, proponiendo que si bien se ha dejado atrás el diseño de políticas integracionistas basadas en una concepción de sociedad homogénea, sigue prevaleciendo en ellas su carácter asistencialista, enmarcado en un discurso multicultural que no coincide con las prácticas excluyentes que lo acompañan. En ese largo periodo se reconocen los tres grandes ciclos que suelen ser identificados en la literatura correspondiente: el de las políticas e instituciones para

la integración de los indígenas a la sociedad moderna y homogénea promovida como proyecto de nación; el de las llamadas políticas de participación que acompañaron los primeros pasos hacia el reconocimiento de la pluralidad política y apertura democrática en el país, y finalmente el periodo que llega hasta nuestros días, caracterizado por el traslado de responsabilidades desde el estado hacia los ciudadanos, con reconocimiento limitado de los derechos políticos y sociales indígenas, el conflicto político y la instauración de la autonomía de facto.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de la relación que guardan las acciones colectivas, eventos de protesta y movilizaciones que exigen la inclusión indígena en la representación política y participación en la toma de decisiones, respecto a los cambios en el marco normativo imprescindible para garantizar esos derechos. El propósito es conocer de qué manera se ha recogido en el entramado institucional la demanda de apertura del espacio democrático para la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos decisorios, y cuáles han sido las consecuencias de tales acciones. De ahí que en el estudio realizado se destaquen también las debilidades de las medidas hasta ahora implementadas y los asuntos que en la agenda siguen estando pendientes.

Finalmente, a partir de la dinámica e interacciones resultantes de la confrontación que plantea el reclamo de reconocimiento de nuevas fórmulas en la democracia liberal para hacer efectivo el derecho de los indígenas a participar en la toma de decisiones, en el capítulo cuarto se estudia el entramado legal construido para dar cabida al sistema electoral fundado en las normas comunitarias de los pueblos indígenas, discutiendo sobre la viabilidad de la “convivencia del sistema electoral fundado en partidos políticos, con el sistema jurídico indígena, donde éste último no sea asimilado o eliminado” (Singer, 2013: 12), mientras que en el capítulo quinto, se analizan y discuten los cambios en la estructura del sistema electoral de partidos, mediante los cuales se ha pretendido fortalecer la participación indígena, poniendo el acento en los resultados obtenidos en la formación de la representación política.

I. Consideraciones sobre la representación y la participación en los procesos políticos

La representación política ha sido una práctica así como tema de reflexión y debate que, en buena medida, atraviesa la historia de la civilización occidental. Es evidente que a lo largo del tiempo, su significado, configuración y los valores que la legitiman, han cambiado significativamente.

Con el desarrollo del Estado moderno, la representación lentamente se transformó en un derecho, llegando en el Siglo XVIII a ligarse con la naciente democracia y sus soportes: la igualdad ciudadana y su derecho a participar en la vida política.

Igual que otros conceptos en las Ciencias Sociales, el de representación política es polisémico, ambiguo y difuso⁴. En ocasiones se utiliza para denotar cualquier tipo de relación entre gobernantes y gobernados, o aquella que pasa por la responsabilidad (*responsiveness*), autorización, legitimación, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*). En un sentido amplio, también se emplea para referir a las funciones de las instituciones políticas. Otros, siguiendo a Edmund Burke, la circunscriben a las funciones que son exclusivas de los legisladores, de quienes se espera cuenten con la confianza del electorado para tomar decisiones a su nombre. También se utiliza para aludir a la red de interacciones al interior o entre organizaciones políticas (entre ellas las organizaciones gremiales, vecinales, etc y especialmente los partidos políticos y a veces solamente éstos) que se vinculan con las instituciones que actúan en el proceso de hechura de las políticas públicas.

En cualquier caso, es ampliamente aceptado que en las sociedades democráticas actuales, las demandas sociales se articulen a través de la representación política y se integren en decisiones que deben ser reconocidas

⁴ Hanah Pitkin, en su importante contribución al tema se ha ocupado de revisar detalladamente los usos y significados que se dan a este término, en el que reconoce cinco dimensiones: 1) la representación como autorización; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación descriptiva; 4) la representación simbólica; y 5) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985)

como válidas por los representados. Por ello, el diseño de la representación democrática involucra las normas para determinar quién puede ser considerado representante y cómo se alcanza ese cargo, pero también exige la legitimidad de su actividad. Al mismo tiempo, en contextos democráticos, se espera que los distintos intereses e identidades presentes en la sociedad, tomen parte de los procesos decisorios. Por ello, la representación política aparece como inseparable de la participación de la ciudadanía en su conjunto y en consecuencia, supone una configuración incluyente, heterogénea y plural.

Los conceptos de representación y participación política siguen estando en el centro del debate y de las preocupaciones de la Ciencia Política, ya que en las democracias actuales los diseños institucionales no han logrado resolver los retos que se enfrentan producto de los grandes cambios que están ligados a la descentralización y globalización del poder, así como a la tendencia de separación entre representantes y representados, lo que se expresa en cuestionamientos a los patrones tradicionales de intermediación, la baja confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, los políticos y los partidos así como el desinterés en los procesos electorales (Rosanvallon, 2006).

Como lo muestran numerosos sondeos de opinión y encuestas que han explorado las percepciones ciudadanas en sociedades democráticas desde los años ochenta, existe la tendencia hacia una baja credibilidad y confianza de los ciudadanos hacia las instituciones representativas. Al mismo tiempo, destaca la fuerza de intermediadores que actúan ajenos a las reglas convencionales para presionar e intervenir en los procesos que originalmente estaban diseñados para ser exclusivamente ocupados por los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo. Entre ellos, además de los poderes económicos, sobresalen los medios masivos de comunicación, pero también las vías alternas de participación en las que se mueven la protesta y la acción colectiva que se multiplican como formas para intervenir en la toma de decisiones (Norris, 2002 y 2007).

¿Cómo se representa la(s) voluntad(es) del pueblo?, ¿es equivalente representar al pueblo que representar a la Nación?, ¿cómo se produce el proceso de representación política?, ¿de qué magnitud es la autonomía de los

representantes para actuar a nombre de los representados?, ¿cuál es el margen de libertad que tienen los representantes para actuar y cuáles sus obligaciones, o de otra manera, tiene la ciudadanía instrumentos para controlar a sus representantes?, ¿cómo dotar de contenido a la representación política? (Rehfeld, 2008). Este capítulo no pretende abordar de manera exhaustiva el tema. El propósito es únicamente ubicar el contexto en el que los Estados democráticos actuales enfrentan la exigencia de incorporar la diversidad cultural en la representación política y la toma de decisiones.

1 Representación política limitada

La “calidad”⁵ de la representación política como atributo de la democracia, puede medirse por la relación que se da entre los poderes del Estado, la dinámica que compete a las instituciones y los mecanismos de los que dispone la ciudadanía para definirla y controlarla (Rehfeld, 2008). En buena medida, de ello depende la confianza que eventualmente gozan los representantes y la legitimidad de sus decisiones. Se trata de un asunto complejo, porque el diseño y las fórmulas para formar la representación política han propendido a sostener élites que tienden a permanecer distanciadas de los representados; tendencia que no necesariamente es inevitable (Arendt, 2006).

La teoría “minimalista”, “realista” o “elitista” sobre la democracia sustentada por Schumpeter⁶, sigue teniendo un enorme peso en los arreglos constitucionales como en el mexicano, donde el campo de la construcción de la representación privilegia el universo de los procesos electorales, los partidos políticos y el desempeño legislativo, donde los representados tienen en los comicios la “oportunidad” de elegir quién los ha de gobernar. En esta lógica, los partidos

⁵ Retomo la noción de *calidad* en el sentido que emplea Leonardo Morlino en sus investigaciones sobre la calidad de la democracia, en las que destaca la evaluación y análisis del procedimiento, el contenido y el resultado alcanzado. (Morlino, 2007)

⁶Schumpeter resumía la democracia como método para llegar a decisiones políticas, donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de la lucha competitiva por el voto. Por su parte, los representados, como forma de participación, cuentan con la posibilidad de votar ya sea para elegir un líder que decidirá a su nombre o bien para castigarlo cuando falla en su tarea. (Schumpeter, 1964: 343).

políticos son reconocidos legalmente (y por tanto generalmente disfrutan de recursos públicos) para ocuparse de la agregación de intereses y suelen tener la exclusividad o en otros casos las mejores condiciones para designar y postular a los candidatos a ocupar los cargos de representación política, así como para competir en las elecciones⁷. El problema en México, igual que sucede en otras latitudes, es que los partidos políticos se encuentran cada vez más relacionados y orientados hacia el Estado, al tiempo que se concentran en la conquista de votos y recursos económicos, dejando en un segundo plano la agregación de intereses y el liderazgo sobre el sentido que debe adoptar el interés general, convirtiéndose prácticamente en “agencias semi-estatales” (Katz y Mair, 2004: 25).

En ese esquema, la intervención ciudadana queda reducida a la expresión electoral. Se parte del supuesto de que los gobernados a través de sus votos de aprobación o sanción, pueden influir y presionar a los gobernantes para que éstos actúen a favor de sus intereses, de manera que éstos se vean obligados a conducirse no solo de manera eficiente sino legítima⁸, sin que para ello existan otros recursos que así lo garanticen, más allá de las libertades de expresión y organización o de mecanismos de la democracia directa como el referéndum, la consulta o la iniciativa popular y en algunos casos, la revocación del mandato (entre ellos, Venezuela, Bolivia y Ecuador en América Latina; Austria, Islandia, Taiwán, Rumania y en México, Chihuahua contó con ese mecanismo pero fue derogado en 2012, Baja California, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas).

Sin embargo, no basta con la expresión ciudadana en las elecciones o incluso con la participación en las candidaturas que entran en juego; sobre todo cuando no existe la posibilidad de revocar el mandato. Los representados, como titulares de la relación de representación democrática, deben disponer de otros

⁷ El artículo 41 de la constitución mexicana define a los partidos políticos como “entidades de interés público” que tienen la finalidad de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.

⁸ Este fue uno de los argumentos esgrimidos para aprobar la reelección de legisladores y presidentes municipales con la reforma constitucional de 2013 impulsada por el presidente Peña Nieto.

mecanismos para controlar permanente a los representantes y asegurar que éstos actúen realmente a su nombre y respondan sobre su desempeño.

Para que la representación democrática cumpla efectivamente su función relacional (entre pueblo y gobierno) estableciendo los vínculos entre representantes y representados, debieran intervenir ambas partes jugando un papel igualmente importante y activo para moldear la voluntad popular. Desde esta perspectiva, no es suficiente que las elecciones se celebren con regularidad y que los representantes electos decidan sobre lo que consideran son los asuntos de interés general de acuerdo a las reglas establecidas o modificadas por ellos mismos. El desafío es que las decisiones respondan a los intereses sociales, permanezcan a lo largo del tiempo y sean asumidas por los representados.

De la calidad inclusiva de la representación política o por el contrario excluyente, y de los puentes de comunicación entre representantes y representados, depende en buena medida no solo su efectividad, sino también su legitimidad, ya que si bien los gobernantes electos no reciben un mandato imperativo, tampoco les corresponde actuar al margen de los ciudadanos (Urbainati y Warren, 2008). Igualmente, dado que las instituciones representativas inciden en la factura de las políticas públicas, más allá de la pertinencia que éstas tengan, la cuestión reside en que correspondan efectivamente a procesos democráticos y por tanto incluyentes, y no por el contrario, como parece estar ocurriendo en México, respondan a negociaciones entre particulares y en la cúspide del poder, argumentando expresar el (difuso) interés de la Nación.

2 ¿Representación política sin participación ciudadana?

En la base de la democracia liberal se parte del principio de que la ciudadanía⁹ envuelve dos dimensiones: por una parte, la titularidad de derechos y por otra, la libertad para ejercerlos. En este sentido, autores como Almond y Verba (1970) asumen la existencia de un ciudadano participativo e informado, que tomando en cuenta las condiciones de su entorno es capaz de adoptar una

⁹ Respecto al debate de la noción de ciudadanía como *agencia*, véase Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (2003).

identidad política que, traducida en el voto, puede determinar al igual que los otros ciudadanos el futuro de su comunidad política. Sin embargo, a pesar de que los individuos adquieren frente a la ley, al menos en el papel, iguales derechos y obligaciones, no son iguales los recursos y condiciones para su acción.

Más aún, como señalan Will Kymlika y Wayne Norman: “La ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política” (Kymlika y Norman, 2000: 25). En ese sentido, la ciudadanía no se expresa solamente en la acción de elegir o ser electo, bajo normas idealmente aceptadas por todos, sino que implica al mismo tiempo la construcción de una identidad política.

La ciudadanía democrática reconoce como punto de partida la pluralidad, es decir, la heterogeneidad y sus expresiones. Sin embargo, el respeto de los derechos individuales clásicos –civiles, sociales y políticos- es insuficiente para tratar de manera igualitaria a la sociedad plural. De hecho, la búsqueda del reconocimiento de pluralidad del *demos*, ha dado lugar a la construcción de Estados que buscan articular esta realidad compleja. Tal es el caso de la constitución belga, que reconoce tres regiones y tres comunidades culturales y lingüísticas que se entrecruzan, o de España que ensaya la estructuración del Estado bajo el principio de las autonomías, entre otros. No obstante, los sistemas que en estos Estados se han construido tampoco han terminado por resolver el dilema entre identidad diferenciada e igualdad.

En este sentido, el reclamo de reconocimiento de *la diferencia* inherente a las demandas de los movimientos indígenas, destaca por cuestionar tanto las condiciones en las que los ciudadanos construyen y recrean sus identidades, como el margen con que cuentan para su acción participativa. Al respecto señala Norbert Lechner: “... la acción ciudadana depende de un conjunto (indefinido) de capacidades sociales que son conformadas por un determinado contexto social. Por el otro, el actual contexto dificulta la creación y potenciación de tales capacidades”. (Lechner, 2003: 245).

En México no solamente existe una gran cantidad de personas que se encuentran fuera del sistema productivo, y por tanto del sistema social, con lo que los derechos ciudadanos no pueden ejercerse, sino que además, existen otras fuentes de exclusión, ligadas a la ausencia o incipiente reconocimiento de los derechos colectivos, que conduce a la discriminación en la representación política tal y como se encuentra estructurada en la actualidad.

Entre las tareas pendientes para la construcción de una representación democrática, destaca la superación de las formas de exclusión, no sólo en lo económico, sino también en las condiciones para la participación: en tanto que derecho a elegir o ser electo, pero también como derecho de intervenir en los procesos decisorios (véase al respecto Plotke, 1997). Como ya lo señalaba Alexis de Tocqueville: “sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido y legitimidad” (Tocqueville, 1969, p. 65).

3 Sobre la participación política

Las pautas de participación política mediante las cuales los ciudadanos se relacionan con los gobernantes, tomando parte en las decisiones o influyendo en éstas, se han desarrollado en el marco de las experiencias históricas particulares, adoptando distintas formas: legales e ilegales, individuales o colectivas, activas o pasivas.

La participación ciudadana en el juego electoral, a través de los partidos y mediante el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales, son reconocidas como eje de la vida democrática. La participación también se despliega por la vía del llamado activismo ciudadano, que cobra cuerpo en grupos de interés y de presión (asociaciones civiles, sindicatos, etc.). Por otra parte, se expanden ganando presencia la movilización política y las acciones de protesta o la expresión de intereses y demandas por otras vías: los movimientos sociales.

Autores como Barnes y Kasse (1979) distinguen entre dos clases de acción colectiva: la que se desarrolla en el marco institucional-convencional y la no institucional- no convencional. A partir de esta dualidad, distinguen a los movimientos sociales respecto a los grupos de presión y partidos políticos, como

formas de acción colectiva que poseen una organización interna flexible, informal y descentralizada, así como por actuar fuera de las instituciones o en los márgenes del sistema político. No obstante, la frontera entre los movimientos sociales, los partidos políticos y los grupos de interés, se ha vuelto sumamente tenue. En los tres casos están presentes intereses, organización, movilización y estructura de oportunidades políticas, elementos que de acuerdo a Charles Tilly (1978), componen este tipo de acciones colectivas.

Lejos de ser excluyentes, las tres vías pueden orientarse hacia un mismo propósito, y si bien los movimientos sociales no son *una* organización, sino suma o redes de organizaciones y/o asociaciones, en éstos pueden estar incorporados los grupos de poder y los propios partidos políticos, o bien, pueden convertirse en un grupo de presión o incluso adoptar la forma de partido político. Más aún sugiere Peruzzotti (2008), existen diversos niveles participativos que implican interacciones involucrando un acto colectivo o asociativo.

La fuerza de las movilizaciones en México así como en otras partes del mundo, no solo ha ganado presencia, sino que se advierte como una forma cotidiana de expresión de la participación ciudadana. De acuerdo a los resultados de las investigaciones sobre la percepción que tienen los ciudadanos de la vida política elaboradas por el Consorcio Latinobarómetro en 2007:

“Lo que ha aumentado es la participación no convencional, como mostramos en el informe 2006. La evolución de los tipos de participación y como esta se muta de acuerdo a los impactos que se obtienen con ella, es más o menos evidente. Los latinoamericanos han cambiado su actitud hacia la autoridad, y se han empoderado de soberanía con las elecciones, ello los hace protestar fuera de la ley cuando sienten que el curso de los acontecimientos no sigue el sentido esperado.” (Latinobarómetro 2007: 32).

Esta fuerza creciente de la movilización es paralela a la erosión de los partidos en su función de agentes que integran, articulan, canalizan, movilizan y representan la participación política; función que tiende a ser recogida por los movimientos que han dejado de centrarse en reivindicaciones particulares para sostener exigencias de cambio social (Oñate, 2005). Acorde al Latinobarómetro, la

confianza en los partidos solamente alcanza un promedio de 20% para la región, en México 24% y en los casos más elevados: Venezuela 36% seguido por Uruguay con 34% (Ibid,: 94).

A la luz del auge de los nacionalismos de los años noventas, Sydney Tarrow interrogaba sobre el futuro de los movimientos, señalando al respecto que:

“La cuestión central que plantean estos movimientos es si finalmente serán absorbidos e institucionalizados por la política convencional, como lo fueron las huelgas y las manifestaciones en el siglo XIX, o si han roto los diques de la convención, la acción colectiva y la política popular, sentando las bases de una *sociedad del movimiento* en la que los conflictos disruptivos, incluso catastróficos, pasarán a ser algo cotidiano para buena parte de la población del mundo” (Tarrow, 1997: 28).

La pregunta sobre la *rutinización* de los movimientos sigue siendo vigente (Klandermans y Staggenborg, 2002). Parecería que los movimientos se han instalado como un *nuevo poder en las calles* (Iglesias, 2005) que “construyen, crean y transforman los circuitos políticos” (Tilly, 2005) para influir en las estructuras políticas del sistema democrático liberal representativo, no para ponerlo en riesgo sino para ampliarlo. De ahí que se llegue a la conclusión de que:

“Una democracia deliberativa y participativa debe incorporar publicidad, control e *inclusión* y debe completarse con una ciudadanía activa también en su dimensión de protesta (manifestaciones, huelgas, actos simbólicos, desobediencia civil). Cierta capacidad disruptiva, dentro de los límites irrenunciables de la no violencia y el respeto básico, así como ajena a la discusión descomprometida y generadora, por el contrario, de compromiso y corresponsabilidad resulta necesaria. Y no sólo para enriquecer el debate en la esfera pública, para llamar la atención de la mayoría por encima del control mediático, la opacidad y manipulación comunicativa, y un estrecho concepto de orden público, sino desde el punto de vista del pluralismo, para incluir alternativas excluidas del abanico de las consideradas posibles por el consenso hegemónico” (Máiz, 2006:42).

Probablemente los movimientos permanezcan como *poder en las calles* ante la ausencia de instituciones que lleven a cabo la tarea que éstos parecen estar asumiendo, mostrando un viraje en las formas de participación que apartándose de los partidos políticos, no centran la atención en la conquista del poder, o en la influencia a través del voto, sino en la intervención en la toma de decisiones.

4 Representación política cuestionada

No son pocas las evidencias que muestran el desaliento de los ciudadanos sobre la representación política mexicana. El desencuentro entre ciudadanos y representantes, así como la creciente falta de confianza y credibilidad sobre quienes toman las decisiones a nombre de la sociedad en su conjunto, forman parte del escenario en el que, igual que en buena parte de las democracias del mundo, se desenvuelve la vida política en México. Así lo constatan no solo las protestas y movilizaciones sociales, sino también estudios que midiendo las actitudes, preferencias y valores de los ciudadanos, han encontrado como constante un profundo malestar e impaciencia ciudadana ante el desempeño de sus representantes, o desencuentro entre ciudadanía e instituciones políticas¹⁰.

El reciente *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, preparado por el Instituto Federal Electoral en 2014 con la colaboración de importantes académicos de reconocidas instituciones de educación superior (IFE, 2014), vuelve a constatar al respecto que:

“En general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en

¹⁰ Entre esos estudios se encuentran la *World Values Survey*, el *International Social Survey Program*, *Comparative Study of Electoral Systems*, los estudios de opinión que la Comunidad Europea lleva a cabo a través del *Eurobarómetro* y los más recientes aplicados para América Latina como el *Latinobarómetro*, entre otros. Para el caso mexicano destacan la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (que realizó la Secretaría de Gobernación en México para los años 2001, 2003 y 2005) y más recientemente el “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, presentado por el Instituto Federal Electoral (IFE) en junio de 2014.

el gobierno de su estado y municipio (36 frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34 por ciento” (IFE, 2014: 127).

Sin embargo, gobernantes y partidos lejos de atender las causas de estas percepciones negativas que constantemente se hacen visibles, se han enfocado en emplear estrategias mercadotécnicas con las que buscan justificar decisiones que no gozan del apoyo popular, al tiempo que suelen atribuir a los ciudadanos falta de interés en los asuntos públicos o incluso falta de preparación para ocuparse de ellos.

Los estudios sobre el comportamiento de los votantes en México, muestran resultados paradójicos. En este sentido, encuentran que lejos de que los ciudadanos con mejor preparación y más informados utilicen este importante recurso para construir la representación, tienden al abstencionismo. El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* por ejemplo, llega entre otras a las siguientes conclusiones sobre el comportamiento electoral en 2012: “aun cuando una buena parte de los mexicanos asegura que los políticos no se preocupan por las necesidades del ciudadano y que las acciones de la gente común no tienen ninguna influencia sobre el trabajo del gobierno, la mayoría de los mexicanos vota” (IFE, 2014: 66). Pero al mismo tiempo constata que la participación electoral es mayor entre quienes cuentan con menores niveles de escolaridad, así como entre los electores de mayor edad y refrenda que a pesar de la evidente desventaja de las mujeres en la esfera de la representación, es mayor el número de mujeres que votan en relación a los hombres.

“(…) entre quienes acudieron a las urnas el grupo más numeroso fue el que dijo tener un ingreso familiar mensual de dos salarios mínimos, seguido del de tres y un salario mínimo, respectivamente. En términos de escolaridad, de quienes dijeron haber sufragado 23% tenía educación secundaria completa, 16.7% primaria completa y 15.3% preparatoria....la variable que tiene un mayor impacto sobre el voto es la identidad partidista...ser mujer también tiene un impacto positivo en la probabilidad de votar. Los efectos de ingreso, educación y membrecía en organizaciones

no son significativos estadísticamente. (...) Con relación a la edad, conforme ésta aumenta, también lo hace la probabilidad de voto. La confianza en el IFE también tiene un efecto positivo sobre la participación electoral...Interesantemente, y contrario a lo que señala la literatura, el sentido de eficacia política externa (es decir, la creencia de que uno es eficaz cuando participa en política y que por ende el gobierno responderá nuestras demandas) tiene un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de votar (...) Finalmente parece confirmarse la idea de que la participación política es acumulativa, pues quienes participan en actividades políticas distintas de lo electoral, tienden a votar más que sus contrapartes (IFE, 2014:65).

Muy probablemente esta situación se explica por las frecuentes prácticas de coacción y compra de votos, que a pesar de las denuncias y quejas ante los órganos superiores de justicia, no son castigadas. Pero si lo que está en juego es que los ciudadanos no confían en que los representantes electos aboguen por sus intereses, cabría igualmente la consideración de que los valores democráticos tampoco se encuentren plenamente incorporados en el gobierno.

La desconfianza que expresan los ciudadanos no significa desinterés por la participación política. Estas encuestas y la movilización social también demuestran que los ciudadanos valoran positivamente a la democracia, así como la participación política más allá de las elecciones y buscan tener mayor control sobre sus representantes, exigiendo a través de acciones colectivas demandas de mayor calado (inclusión, autonomía, respeto a los derechos humanos, efectividad del Estado de derecho, rendición de cuentas, acceso a la información etc.), que suelen incrementar la presión pública sobre las elites políticas (Russell, 2005).

Pero si lo que está en juego es que los ciudadanos no confían en que los representantes electos aboguen por sus intereses, cabría igualmente la consideración de que los valores democráticos tampoco se encuentren plenamente incorporados en el gobierno, como lo muestra la creciente información sobre la impunidad y corrupción de la clase política.

5 Desencanto ciudadano y políticas arriba-abajo

La falta de resultados en las tareas de gobierno, suele justificarse por la insuficiencia de recursos económicos para llevarlas a cabo. En este sentido se considera que si bien el lento tránsito a la democracia ha ensanchado las oportunidades de participación agregando intereses a través de procedimientos electorales competitivos, es la carencia de recursos públicos lo que impide cumplir eficientemente con las expectativas de un “buen gobierno” que, por su parte, una mayoría de ciudadanos identifica con la mejora de su calidad de vida.

Argumentos como éste supondrían que en el binomio democracia-bienestar, la consolidación democrática en México podría enfrentar riesgos al estar asentada sobre la base de la desigualdad y en el círculo vicioso de la carencia de recursos. Desde ahí se argumenta que únicamente la democracia que se apoya en recursos públicos, puede garantizar la responsabilidad del gobierno ante la sociedad, suponiendo que ésta pueda reducirse a la provisión de bienes en atención a necesidades.

Si bien no existe una relación de causalidad entre democracia y precariedad en las condiciones económicas, sin duda la debilidad de la economía representa un factor de peso en el éxito de un gobierno. Los sistemas de bienestar juegan un papel fundamental porque ciertamente la capacidad de financiamiento del gasto público limita la acción gubernamental para garantizar derechos civiles y sociales. Pero un factor que no puede soslayarse es que la separación entre el diseño de las políticas económicas y los mecanismos democráticos, suelen ser la fuente del descontento y desencanto ciudadano. En este sentido señalan Ducatenzeiler y Oxhorn:

“en numerosos países se ha tendido a abandonar "temporalmente" los esfuerzos por afianzar las instituciones democráticas, basándose en el falso supuesto de que esto resulta incompatible con el tipo soluciones requeridas por los problemas económicos... El verdadero problema, sin embargo, es la falta de instituciones eficaces, que puedan articular y representar los múltiples intereses que surgen dentro de la sociedad civil, así como desarrollar a implementar políticas coherentes a fin de responder a las

tareas fundamentales del gobierno, incluyendo el mantenimiento del equilibrio macroeconómico y la promoción del desarrollo a largo plazo.” (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994, pp.34- 2, 3)

Mientras la democratización exige la estructuración de la participación política, las políticas económicas tecnocráticas juegan en sentido inverso, excluyendo a la sociedad del debate.

Conviene recordar que aún cuando la desconfianza hacia el gobierno y los representantes populares cobra cuerpo en la abstención, no necesariamente significa apatía de los ciudadanos hacia los asuntos públicos. Por el contrario, esa falta de credibilidad suele generar acciones colectivas muy significativas por su capacidad de expresar demandas que llegan a contar con amplia aceptación, por lo que logran formar amplias corrientes de opinión y de presión política. Como señala Catherine Conaghan (2003),

“Por buenas razones, la gente es escéptica acerca de la democraticidad del sistema cuando esenciales decisiones que afectan su calidad de vida son impuestas por gobiernos que responden a las presiones de las instituciones financieras internacionales...la política económica no puede separarse de los procedimientos democráticos sin pagar por ello un elevado costo” (Conaghan, 2003: 320)

Y si bien el conflicto ante políticas impopulares puede llegar a contenerse, lo que se genera es la profundización de la crisis de representación y la ausencia de responsabilidad.

La gran tarea del Estado democrático es cumplir la voluntad popular, lo cual supone un proceso complejo, en el que, de manera permanente, se garantiza que los representantes cumplan responsablemente con su función. Ello significa que la sociedad lejos de estar separada del gobierno, intervenga en él. Y es que la legitimidad democrática resulta no solo de la posibilidad de participar en la elección de los representantes, sino también de participar en el debate en una esfera pública incluyente y plural.

El camino hasta ahora recorrido en nuestro país, no ha sido suficiente para dar cabida a las distintas comunidades e individuos que lo conforman, en un formato donde la diferencia no se traduzca en exclusión (Villoro 1998).

6 Representación política democrática en construcción

En respuesta a las tensiones sociales, en nuestro país, sin alejarse de la concepción de la representación política como un asunto que se resuelve exclusivamente en los procesos electorales, se ha resistido a resolver la separación que se tiene con los representados rompiendo el monopolio partidista y el carácter elitista de la toma de decisiones.

Si bien ha sido a través de reformas electorales recurrentes que se ha avanzado hacia una representación plural tanto en el orden federal como en las entidades federativas, todavía los procesos electorales siguen dando lugar a cuestionamientos a la equidad en la competencia y la certeza de sus resultados.

La más reciente reforma político electoral elaborada entre 2013 y 2014, introdujo la posibilidad de reelección de los legisladores y presidentes municipales. Así mismo, privilegiando el carácter descriptivo o demográfico de la representación, estableció la obligatoriedad de incluir igual número de mujeres que de hombres en las candidaturas para la elección de representantes al Congreso de la Unión con el fin de fortalecer o al menos aumentar la muy baja proporción de mujeres en el Congreso.

Además, reconoció la figura de candidatos independientes (al margen de los partidos), y su derecho a acceder a prerrogativas para las campañas electorales. Cabe señalar que si bien la Constitución mexicana no establecía la exclusividad de los partidos para designar y proponer candidatos a los puestos de elección popular, si lo hacía la ley correspondiente (el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, artículo 281). Con las nuevas normas, sin embargo, los requisitos para el registro de candidaturas independientes, hacen que esta figura sea prácticamente inaccesible¹¹.

¹¹ Para las elecciones de diputados federales en las que participaron por primera vez candidatos independientes, solamente solicitaron la inscripción 43 personas, de las cuales 22 reunieron los

Igualmente, después de la controvertida jornada electoral presidencial de 2012, se incorporó en la constitución el mecanismo de la consulta popular como derecho de los ciudadanos para dirimir “temas de trascendencia nacional”. La fracción VII, del artículo 35 constitucional, establece que las consultas populares “serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) el presidente, b) 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras, la de Senadores o bien de los Diputados, o c) al menos el 2% de los ciudadanos de la lista nominal de electores”. Además señala que “cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes”.

La ley correspondiente promulgada el 14 de marzo de 2014, añadió múltiples limitaciones para que la consulta popular pueda servir efectivamente como instrumento de democracia directa, conteniendo ambigüedades y restricciones que dan pie a que no pueda ser aplicada. Así por ejemplo, señala que deberá ocuparse de temas "de trascendencia nacional", es decir, que impacte a la mayoría del territorio del país y a "parte significativa" de la población, excepto en los siguientes asuntos: los derechos humanos; la composición de México como una República representativa, democrática, laica y federal; la legislación electoral; la seguridad nacional; el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, y los ingresos y gastos del Estado. Cuando la solicitud provenga de los ciudadanos, deberá contener los nombres y las firmas de los solicitantes (que conforme al requisito constitucional suman millones de personas), listado que será verificado por el Instituto Nacional Electoral (INE), además debe incluirse el motivo por el que se quiere llamar a una consulta, los argumentos que respalden que un tema es de trascendencia nacional (lo que queda a decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y la pregunta que se haría a los ciudadanos. Solamente se permitirá una pregunta en la consulta, la cual "deberá ser elaborada sin contenidos

requisitos legales (solamente 3 fueron mujeres, mientras que los candidatos de los partidos debieron respetar la postulación de igual número de mujeres que de hombres). Esas candidaturas se distribuyeron en 12 entidades federativas. En total se inscribieron 4 mil 496, participando 10 partidos políticos.

tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo". La consulta solamente puede tener lugar de manera simultánea a los procesos electorales federales y su organización, difusión y propaganda a cargo del Instituto Nacional Electoral; "ninguna otra persona física o moral podrá contratar propaganda dirigida a influir la opinión de los ciudadanos sobre el tema que se someta consulta" (LFCP, 2014). Con esas limitantes, las consultas populares difícilmente podrían ser de utilidad para la expresión directa de la voluntad popular.

Un obstáculo adicional a la representación democrática es la presencia del corporativismo y el clientelismo, de los cuales se sigue sirviendo tanto el ejercicio de gobierno, como la acción de los partidos políticos.

Las medidas paliativas a la separación entre gobernantes y gobernados, siguen siendo insuficientes porque no se han acompañado de otras que garanticen los derechos de control sobre los representantes por parte de la ciudadanía (más allá de los controles institucionales que refieren a los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, o a la evaluación a través de elecciones), entre las cuales la rendición de cuentas, el acceso a la información, los procesos de consulta y espacios de participación directa son elementos centrales. Además, son insuficientes porque no han logrado superar la marginación de quienes se perciben a sí mismos en situación de exclusión respecto a la comunidad política.

En lo que toca a la representación indígena, sigue siendo un asunto pendiente su derecho a participar como colectividades en la toma de decisiones, no solamente en el ámbito interno de sus comunidades, o en el espacio municipal, como lo enuncia la constitución mexicana desde 2001, sino también en el nivel estatal y federal.

7 Los derechos indígenas y la recomposición de la representación política

En su formato "mínimo", la democracia liberal asume la existencia de un ciudadano participativo e informado, que tomando en cuenta las condiciones de su entorno es capaz de adoptar una identidad política que, traducida en el voto,

puede determinar al igual que los otros ciudadanos el futuro de su comunidad política (Dahl, 1967; Downs, 1957). Sin embargo, existen naciones en las que existen comunidades que además de la exclusión económica y social que las coloca en desventaja frente al ideal del ciudadano participativo, poseen diferencias identitarias que se sobreponen al principio del ciudadano como individuo. De ahí que se hayan desarrollado posiciones teóricas y políticas que reconstruyendo las instituciones y prácticas democráticas, buscan incluir tales diferencias. Por ello también se discuten y ensayan formas en las que incluso la participación política por la vía electoral no solamente contempla el ejercicio de ciudadanos individuales, sino que puede incluir formas comunitarias de participación (Singer, 2014, b).

De hecho, los esfuerzos por incorporar la diferencia en la construcción nacional, han existido desde hace mucho tiempo en sistemas en los que conviven divisiones sociales profundas, arraigadas en culturas distintas y donde el reconocimiento de éstas se ha incorporado a sus marcos estatales, creando por ejemplo las llamadas democracias consociales (Lijphardt, 1979). Buena parte de los Estado nación del mundo occidental se fundaron sobre una base multicultural o se han desarrollado a partir de ella¹². Sin embargo, desde el último tercio del siglo XX, éstos enfrentan nuevos retos a partir del estrechamiento del llamado Estado de Bienestar y de la crisis de su configuración como naciones homogéneas, asentadas sobre la base de la negación de la diferencia. Los conflictos desatados por el acrecentamiento de los flujos migratorios, la presencia de fundamentalismos religiosos e ideológicos, y la exigencia de revertir prácticas discriminatorias violatorias de los Derechos Humanos fundamentales de grupos étnicos, de género o personas con capacidades diferentes, entre otros, llevaron a nuevas tensiones y conflictos sociales, que en el orden democrático han tenido que ser enfrentados.

De esta problemática ha derivado un creciente interés en revisar y discutir los fundamentos del Estado-nación y los retos de su configuración democrática. La

¹² De acuerdo a la OIT, "Los pueblos indígenas y tribales constituyen al menos 5000 pueblos con características distintivas y una población de más de 370 millones, en 70 países diferentes" (OIT, 2009: 9)

discusión teórica y filosófica ha sido muy amplia, ocupándose de temas como: identidad y ciudadanía, identidad nacional e identidad individual; las particularidades y su reconocimiento; el estudio de prácticas y valores predominantes en grupos culturales; instituciones, políticas públicas y multiculturalismo; diferenciación y desaparición de la centralidad de la política; las dificultades de la política para representar las diferencias; la ciudadanía en condiciones de pérdida de identidad y de conducción política. Como parte de la bibliografía que atiende la cuestión, se encuentran también los estudios de caso y los desarrollos de las teorías del federalismo, que exploran alternativas a estos dilemas.

Will Kymlicka (2003) ordena el desarrollo de esta discusión en tres grandes fases: la que gira en torno a la prioridad de la libertad individual, atravesando la polémica individualistas-colectivistas o liberales-comunitaristas; la segunda fase que pregunta sobre la posibilidad de extender los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal; y la tercera fase que polemiza sobre la neutralidad del Estado liberal y la construcción nacional –*nation building*.

Paralelamente, en sentido inverso y de manera destacada tras el fin de los regímenes comunistas de Europa Central, que acentuaron los conflictos derivados de nacionalismos así como el fortalecimiento del fundamentalismo musulmán y los movimientos neonazis y fascistas, también se desarrollaron posiciones afirmando la figura clásica que solamente reconoce a los individuos propietarios privados en calidad de ciudadanos por encima de las diferencias (Macpherson, 1982, Schmitter, 2005).

Lejos de negar los principios y virtudes de la democracia, lo que se ha cuestionado en los debates contemporáneos, es la validez de sostener que solamente el individuo es el eje de la ciudadanía democrática, como señala Ely (1980) no buscan negar sus bondades, sino que “aspiran a reconceptualizar los elementos que la integran. De ahí que el reto se plantee en términos de favorecer la diversidad de intereses a la vez que garantizar que éstos se expresen en el ámbito institucional como parte de los procesos en que se toman las decisiones” (Singer, 2014 b: 105).

Producto del reclamo de reconocimiento de la diversidad y buscando resolver el dilema igualdad-justicia, se han extendido las políticas compensatorias en distintos países. Así, por ejemplo, en Estados Unidos como resultado del movimiento a favor de los derechos cívicos de los años sesenta, se estableció la *affirmative action* o *discriminación positiva*, buscando proteger a los estudiantes negros y luego también a otras minorías, en su derecho de acceso a la educación y en general a la no discriminación.

En este sentido, se han ensayado políticas de afirmación positiva de las diferencias culturales, de lenguaje e identitarias, dotándolas de instrumentos para incluirlas en los procesos de construcción nacional. Tal es el caso de Canadá que desde 1971 dio los primeros pasos para la incorporación y el reconocimiento en el marco federal de grupos étnicos excluidos, estableciendo mecanismos que se han multiplicado en otros países. Como parte de la variedad de arreglos constitucionales que buscan atender la cuestión, destacan también las innovaciones que se exploran en los diseños alternativos al federalismo, como sucede en España.

También los organismos internacionales han avanzado creando marcos normativos para impulsar los derechos de la diferencia, entre ellos los derechos indígenas. Este es el caso del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* adoptado en la Organización de las Naciones Unidas en 1966, aprobado en México por el Senado de la República en 1980; del *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* promovido por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, (ratificado por México en 1990) y de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 29 de junio de 2007. A través de éstos se han concertado y establecido una serie de consensos básicos entre los pueblos indígenas y los Estados que los han suscrito (entre ellos México). Esos instrumentos recogen derechos de los pueblos indígenas a participar libremente en los asuntos públicos en los niveles, local, nacional e internacional. Igualmente y a pesar de la ambigüedad o falta de consenso en torno al significado y alcance de la noción de

pueblo, reconocen su tratamiento normativo como colectividades y no solamente como suma de individuos.

En países con alta densidad de población indígena de América Latina, se ha puesto el acento en el reclamo a la libre determinación y participación indígena en las decisiones que afectan su reproducción como colectividades.

Desde finales de la década de los ochenta, en México las organizaciones y movimientos indígenas se han constituido como actores que han cuestionado de manera radical las características que tiene la representación política en el país, aspirando a la democratización del régimen político. Como afirman los teóricos de los movimientos sociales, es característico que las demandas que enarbolan y en torno a las cuales se organizan, correspondan a problemas preexistentes, que una vez puestos al descubierto difícilmente pueden regresar al estado latente en que habían permanecido. Así, el reclamo del reconocimiento y respeto a los derechos culturales y colectivos como base de la plena participación indígena en la vida política nacional, recoge un conjunto de agravios que atraviesan su larga historia de marginación económica, política y social. En su desarrollo organizativo destaca el nuevo liderazgo o “elite intelectual”, que ha construido un *nuevo discurso indígena* (Stavenhagen, 2007) orientado a cuestionar y replantear el rediseño del espacio de relaciones de los pueblos indígenas -como actores políticos y sujetos activos con plenos derechos con el Estado.

A través del movimiento que se aglutinó luego del levantamiento zapatista, se recogía la demanda de reconocimiento de los indígenas como:

“...individuos pertenecientes a formaciones culturales existentes antes de la formación del Estado moderno, y por tanto, con todos los derechos que la Constitución, las leyes y, en general el sistema jurídico mexicano garantiza a todos sus ciudadanos, pero también con derechos colectivos, derivados precisamente de nuestra pertenencia a un pueblo indígena específico, los cuales hasta ahora continúan sin reconocimiento constitucional y legal.”
(López Bárcenas, 2005: 9)

La reivindicación étnica que levantó el zapatismo no era nueva, pero el movimiento contribuyó a darle dimensión nacional y a construir el espacio para el

rediseño del marco democrático del país. Una de sus consecuencias es haber colocado el tema de los derechos de los pueblos indígenas en el centro de la agenda política, abriendo la discusión sobre la impostergable redefinición de las formas de relación del Estado y la sociedad, en la que conviven de manera desigual los pueblos indios (con sus culturas comunitarias), al lado de una sociedad *moderna* guiada por la cultura centrada en el ciudadano en tanto que individuo propietario privado.

En la medida en que el conflicto desatado por el levantamiento zapatista avanzó, abrió nuevas oportunidades políticas para otras organizaciones y expresiones colectivas que también estructuraron sus demandas en relación a la exigencia de la autonomía¹³ la libre determinación y el reconocimiento del derecho a la diferencia. En ese sentido, resume Hernández Navarro, las organizaciones indígenas demandaron:

“reconocimiento como pueblos y una recomposición profunda de las relaciones de poder que les permitan transformar su situación de subordinación e integración asimétrica en relación con el resto de la sociedad nacional. Sostienen que es necesario emprender un conjunto de reformas que modifiquen el marco institucional vigente.

Exigen derechos, tanto políticos como de jurisdicción, para fortalecer su representación en los poderes legislativos y para que se reconozcan instituciones y mecanismos tradicionales en la elección de autoridades comunitarias y municipales, al margen de los partidos políticos” (Hernández Navarro, 2007:92).

Los Diálogos de San Andrés, fueron una coyuntura en la que se expresaron con claridad las posiciones respecto a la pertinencia de resolver mediante políticas multiculturales el carácter dual de la sociedad mexicana. Estas posiciones, hasta la fecha, permanecen enfrentadas.

Mientras que para unos la exclusión de la población indígena debe resolverse desde el marco liberal existente sin modificarlo, mejorando las

¹³ Sobre los antecedentes y uso del término autonomía en la agenda del movimiento indígena véase Hernández N. (2010).

condiciones de vida, para otros, la transformación de ese marco liberal no significa su alteración sustantiva, sino una manera de traducir la realidad de lógicas distintas de la sociedad diferenciada, en un marco normativo que garantice la igualdad, por lo que el mayor problema reside en el diseño de normas que protejan su cabal cumplimiento.

En el primer caso, se ha planteado que los derechos de la ciudadanía que tienen como titulares a los individuos “son suficientes para garantizar la igualdad y libertades individuales; entre estas últimas, la libertad de elegir formar parte de una comunidad y defender los intereses de ésta. Desde este punto de vista, la igualdad universal de los ciudadanos en tanto individuos, está por encima de las diferencias de grupo” (Singer, 2014 b: 103). En esta posición estrecha del liberalismo, no hay necesidad de explorar vías alternas del derecho para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía de la población indígena. Con esa lógica, la solución a la exclusión indígena, “se reduce a implementar mejores políticas públicas que resuelvan la pobreza, en donde encuentran el origen de la exclusión, abandonando las políticas integracionistas practicadas durante largo tiempo. En este sentido, abogan por la igualdad de condiciones para la plena autodeterminación desde la esfera privada. Igualmente, como asunto de los privados, el derecho a la diferencia con base en la pluralidad, se resuelve en el principio de la tolerancia y no en derechos que desde este punto de vista terminan por ser especiales y por tanto otorgan privilegios en lugar de igualdad” (Ibíd.).

En esta vertiente se ubicaron las posiciones de intelectuales, partidos y legisladores que vieron en los Acuerdos de San Andrés el riesgo de promover reformas atentatorias del interés y la unidad nacional o violatorias del orden jurídico, que terminarían por profundizar la desigualdad y discriminación, al merecer un trato especial¹⁴.

En contraparte, desde una segunda posición, la exclusión indígena se explica a partir de la negación de la diferencia, practicada bajo políticas que se sobreponen a los intereses de sus pueblos. A cambio, lo que proponen es atender

¹⁴ Estos argumentos se presentaron durante el debate parlamentario que concluyó con las reformas constitucionales en materia indígena del año 2001 (Cfr. Singer, 2005).

la pobreza y marginación desde su libre determinación, reconocida como Derecho Humano en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su Artículo 1º establece:

“1. 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.”

Bajo este principio, proponen el ejercicio de derechos colectivos al lado de los derechos individuales, con nuevos arreglos institucionales que garanticen la libre determinación indígena en el marco democrático del Estado, no fuera de éste.

Uno de los temas centrales en la discusión en torno a los términos de la reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos indígenas, fue y sigue siendo el problema de la autonomía.

“Los pueblos indios plantean el reconocimiento al derecho a la libre determinación y a la autonomía, entendida como ‘el derecho a decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente’. No reivindican la obtención de un registro como partido político ni ser considerados como una organización corporativa más, sino su reconocimiento como pueblos y una recomposición profunda de las relaciones de poder que les permita transformar su situación de subordinación e integración asimétrica en relación con el resto de la sociedad nacional. Sostienen que es necesario emprender un conjunto de reformas que modifiquen el marco institucional vigente. Exigen derechos, tanto políticos como de jurisdicción, para fortalecer su representación en los poderes legislativos y para que se reconozcan sus instituciones y mecanismos tradicionales para elegir a sus autoridades comunitarias y municipales, al margen de partidos políticos” (Hernández N., 1998: 28).

Si bien entre las organizaciones del movimiento indígena estructurado tras la rebelión en Chiapas, habría coincidencia sobre esas demandas, la construcción de un marco de derecho multicultural, se revelaría como un asunto complejo.

Al interior de las organizaciones indígenas el debate tomó cuerpo en dos grandes líneas: la de los llamados *comunelistas* y la del *comunalismo*. La alternativa comunalista fue promovida por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), proponiendo el rediseño constitucional, en términos de construir la autonomía regional bajo "un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socio-culturales" (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002:17). Esta propuesta se topó con la dificultad de intentar construir un marco normativo para abarcar realidades y problemas distintos, todos ellos derivados de la propia diversidad indígena y sus problemáticas regionales. Desde esta perspectiva, la autonomía de los pueblos indígenas sería el resultado de un proceso:

"resulta de un pacto entre la sociedad nacional, cuya representación asumen los poderes del Estado-nación, y los grupos socioculturales (nacionalidades, pueblos, regiones o comunidades) que reclaman el reconocimiento de lo que consideran como sus particulares derechos históricos." (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002:56).

La segunda posición elaborada por una red de dirigentes oaxaqueños promotores del desarrollo de la comunalidad, entre quienes destacó Floriberto Díaz Gómez (cuyos escritos fueron compilados por Robles y Cardoso, 2007), partía de la necesidad de recuperar la vida comunitaria indígena y la construcción de la autonomía como ejercicio del derecho a la libre determinación desde la propia comunidad. Los aportes de esta posición fueron recogidos en la modificación del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, para alcanzar el reconocimiento de las autoridades municipales, de acuerdo a los sistemas normativos indígenas.

El debate que despertó la irrupción del zapatismo muestra que, hasta ahora, el modelo de representación política existente, se ha sobrepuesto a una realidad que lo rebasa. En esa realidad los indígenas actúan como colectividad, aunque se les asigne el rol de ciudadanos individuales. Como se verá más adelante, solamente es en el nivel municipal donde se han abierto alternativas para su participación como colectividades en la representación política.

En otros países de Latinoamérica, los movimientos indígenas también han tenido capacidad de cuestionar el modelo clásico y limitado de la representación política, dando lugar a la construcción de nuevos instrumentos jurídicos, que a pesar de su estrechez, avanzan en la transformación no solo de los órganos representativos y de la lógica que los sustentan, sino también de la concepción de la ciudadanía de manera plural. En el siguiente cuadro se muestran las diferencias en el reconocimiento de algunos derechos indígenas en los casos de México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Perú y Bolivia.

Comparativo de algunos derechos indígenas en cinco países

Países/ Legislación	Derechos de propiedad colectiva	Reconocimiento oficial de lengua	Educación bilingüe	Régimen de autonomía
México	Sí	No	Sí, pero limitada	No
Guatemala	Sí	Sí, regional	Sí, pero muy limitada	No
Nicaragua	Sí	Sí, en las regiones autónomas	Sí	Sí, regional
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	No	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente; Cabrero, 2013: 30)

II. Instituciones y políticas del gobierno hacia los indígenas. La negación del derecho a la diferencia

Las instituciones y las políticas sociales dirigidas hacia la población indígena que se han construido en México, desde el periodo posrevolucionario y hasta la fecha, se han caracterizado por promover y reproducir relaciones de discriminación, clientelares y corporativas así como por colocar a este sector de la sociedad en una relación de subordinación y exclusión. En la elaboración e implementación de estas políticas, se advierte un importante peso de las aportaciones y el debate entre los antropólogos (sobre todo desde los años 50's a

los 90's) cuya activa participación al frente de las instituciones para asuntos indígenas ha sido decisiva. En otros casos, también se advierte el peso que ha tenido las presiones e influencia de la acción colectiva indígena emergente en distintos momentos.

Al lado de las políticas dirigidas específicamente a la población indígena, con frecuencia otras políticas públicas se han sumado profundizando el deterioro de la vida comunitaria así como la desigualdad y pobreza que ha caracterizado a la población indígena.

El curso que han tomado estas políticas a lo largo del tiempo no ha sido lineal. Ciertamente, ha estado marcado por las transformaciones políticas y económicas a nivel nacional, los compromisos contraídos por el país con instituciones internacionales, así como por las continuidades y cambio en la dirección de los proyectos presidenciales. No obstante, puede afirmarse que tienen como denominador común, el caracterizar a los pueblos indígenas como sujeto pasivo que debe ser incorporado en las estrategias de desarrollo y modernización para resolver (sin que lo hayan logrado) su marginalidad y pobreza. A continuación se presenta un panorama sucinto de la trayectoria seguida. Es claro que una tarea pendiente es el análisis exhaustivo de tales políticas y los programas que de ellas han derivado. Sin embargo, un repaso de la naturaleza del que se propone, permite ilustrar de manera suficiente, un ángulo que contribuye a explicar por qué la exclusión indígena y el déficit en la representación política sigue siendo una tarea que ineludiblemente tendrá que ser afrontada en la construcción democrática mexicana.

1 Las políticas de integración

1.1. Los antecedentes: unificación cultural y exclusión en la construcción del nuevo Estado

Los pueblos indígenas fueron excluidos de la construcción del nuevo Estado emanado de la Revolución mexicana. La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, fundada en el principio de la igualdad republicana, postuló la igualdad jurídica de todos los mexicanos sin establecer distinción ni referencia

alguna a la diversidad étnica de la población. Tampoco incorporó mecanismos para propiciar la participación indígena en el sistema de representación. Con ese marco normativo, no se reconoció personalidad jurídica a los pueblos indígenas y a partir de ello, cuando más, la población indígena fue considerada como parte del campesinado.

Solamente de manera indirecta, el artículo 27 constitucional hizo referencia a la existencia de *pueblos* en relación al derecho de propiedad de tierras (hasta 1934, cuando se eliminó de la Constitución a los *pueblos* como titulares de derechos agrarios) y a la forma de propiedad indígena al reconocer la forma de propiedad comunal. Sin embargo, ello no significó un reconocimiento jurídico a la territorialidad indígena ya que “ni la comunidad ni el ejido tuvieron una normatividad particular para el caso de que el núcleo de la población beneficiado con el reparto o la restitución fuera indígena” (Oemichen, 1999: 152).

Desde esta lógica, los pueblos indígenas fueron tratados como conjuntos de individuos desposeídos y marginados que debían ser integrados culturalmente, para fundar la nueva sociedad homogénea y mestiza.

Entre 1917 y 1934, el discurso gubernamental que afirmaba los valores del nacionalismo revolucionario, se ocupó de exaltar las tradiciones y culturas indígenas como raíz del México moderno, y como elemento de la cultura nacional, pero a la vez interpretó la identidad indígena y su condición de pobreza y marginación como obstáculo para el progreso del país. Durante esos años, inició lo que más adelante se consolidaría como política de asimilación. Esta política proponía la integración de los indígenas a la nación mexicana moderna y occidentalizada, es decir, su incorporación en el proyecto de construcción de la nueva identidad nacional, lo que presuponía lograr la unificación cultural de la población mexicana, eliminando las diferencias, en lugar de procurar el espacio de convivencia de la diversidad.

El eje en torno al que giró esta política fue la educación, que limitándose a la castellanización, fue considerada como tarea ineludible para integrar a los indígenas en la cultura mestiza, nacionalista y revolucionaria en construcción.

Desde 1917 se establecieron un conjunto de organismos para la atención y estudio de la población indígena, entre ellas, la Dirección de Antropología y Poblaciones Regionales, asentada en la Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1921 con la fundación de la Secretaría de Educación Pública se creó el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena; en 1923 se establecieron Casas del Pueblo y en 1925 el Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación de la Cultura Indígena. A través de estas instituciones y desde el modelo educativo instaurado por José Vasconcelos, inició el despliegue de una política cultural que puso en el centro la alfabetización y castellanización como vía para “dar nacionalidad y modernidad” a la población indígena.

Con la política de castellanización lo que en la práctica se logró fue obstaculizar y frenar el desarrollo de la identidad comunitaria, acentuando su situación de marginación. Lejos de mejorar la situación de exclusión de este sector de la población, a lo que condujo fue a reafirmar la discriminación y con el paso del tiempo al deterioro de dichas culturas. Así, muy pronto se produjo la sensible disminución de la proporción de la población hablante de lenguas indígenas respecto del total nacional¹⁵. Casi un siglo tomaría crear una institución (el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas) con el fin de revertir el proceso de extinción de lenguas indígenas, reconociendo la importancia del idioma como medio a través del cual las comunidades proporcionan los significados culturales a sus miembros y recrean y preservan la cultura.

1.2. Paternalismo; hacia el indigenismo oficial

¹⁵ Si bien el total de población indígena se ha incrementado sustantivamente a lo largo del tiempo, ha disminuido la proporción de población hablante de lengua indígena respecto al total nacional. Según Andrés Molina Enríquez en los años en que escribió su libro *Los grandes problemas nacionales*, (1909), habitaban en el país alrededor de 4.9 millones de indígenas de una población total de 14 millones de habitantes, es decir, cerca de 35% de la población era indígena (citado por Sámano Rentería 2004: 142). En 1930 la población mayor de cinco años hablante de lengua indígena alcanzaba según los Censos Generales de Población y Vivienda, solamente el 16%, y en el año 2010, 6.5% respecto al total de población nacional (ver anexo “Disminución de la población hablante de lengua indígena 1930-2010”).

Fue durante el cardenismo (1934-1940) cuando la problemática indígena dejó de ser vista como asunto de raza y aislamiento cultural, para entenderse como asunto de marginación socioeconómica.

Después de años de discriminación y exclusión social y política, y sobre la base del reparto agrario cardenista que atendía demandas de tierras comunales a través del Departamento de Asuntos Agrarios, la política hacia los indígenas que por primera vez se estableció de manera específica, se enmarcó nuevamente en el proyecto de consolidación de la integración nacional. A costa del desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, se buscó incorporarlas al “progreso material” que se desplegaba en los centros urbanos, promoviendo su “desarrollo económico y social”, sin dejar de lado la acción educativa. Desde 1935 se reconoció la necesidad de la educación bilingüe, de modo que la alfabetización primero fuese en la lengua vernácula y luego en español.

El indigenismo¹⁶, bajo esos principios, se estableció como una política gubernamental de corte paternalista (que no reconocía la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas) bajo la cual se establecieron programas de bienestar que sentaron las bases de relaciones clientelares que poco después privaron.

Fue en esos años que se estableció el “pacto clientelista” (Recondo, 2007) que sin destruir la organización comunitaria indígena se sobrepuso a ella para dominarla. El mecanismo consistió en la inserción de jóvenes bilingües en la estructura de los gobiernos municipales, quienes fungirían como intermediarios entre las comunidades y el gobierno, así como ante el Partido Nacional Revolucionario (y luego al Partido de la Revolución Mexicana y al Partido Revolucionario Institucional). Al respecto David Recondo señala:

“La estructura tradicional del gobierno local, que funcionaba como muro de contención contra la sobreexplotación de las comunidades por la sociedad

¹⁶ Henri Favre define el indigenismo como “la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena, con el objeto de absorber las disparidades culturales, sociales y económicas entre los indios y la población no indígena. Esta política establece su propio marco legal. Sin dejar de favorecer al terreno educativo, se basa en una metodología del desarrollo y genera una ingeniería social destinada a poner en práctica una metodología”. (Favre 1998: 108)

mestiza regional, fue sujeto de cooptación por el nuevo régimen político y transformada en un instrumento de dominación” (Recondo, 2007: 41).

De esta manera, sin trastocar la vida comunitaria, con nuevos cargos en las comunidades que se sumaron a la jerarquía tradicional, el Estado se infiltró en éstas. Las comunidades quedaron entonces sujetas al partido oficial, convirtiéndose en garantes de sus triunfos electorales. En el caso de Chiapas, de acuerdo a los estudios de Jan Rus (1995), para evitar conflictos entre las jóvenes autoridades y los ancianos cuyo mando provenía del sistema de cargos, se estableció un sistema dual: el llamado ayuntamiento tradicional y el ayuntamiento constitucional. Éste último interlocutor del gobierno. Con los nuevos puestos al interior de las comunidades se generaron nuevas fuentes de poder y cacicazgos locales. En otros casos como en los municipios oaxaqueños, se estableció una simbiosis entre cargos municipales (secretario o incluso presidente) y los dirigentes de los comités de partido, encargados de garantizar el triunfo del partido hegemónico.

En el proyecto de organización de las masas, se incluyó a los indígenas como campesinos en las nuevas organizaciones, “poniendo en un segundo plano la dimensión étnica de sus identidades colectivas” (Maiz, 2004: 147). Así, quedaron integrados a la Confederación Nacional Campesina (CNC), a través de la cual se gestionaron entre otros los créditos agrícolas. Igualmente, desde el gobierno se impulsó la realización de ocho Congresos Regionales de las Razas Indígenas, en los que tomaron parte los Consejos Supremos en que se organizaron algunos pueblos. Entre éstos, destacó el Consejo Supremo de la Raza Tarahumara que años más adelante encabezaría luchas en defensa de la tierra, recursos naturales y mejores salarios. (Véase al respecto Sarmiento Silva, 1985: 201).

El interés gubernamental en la problemática indígena se expresó con la creación del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, fundado en 1936¹⁷ y

¹⁷ Este organismo dependiente en sus orígenes de la presidencia de la República, brindaba asesoría técnica, agrícola y artesanal a la población indígena y atendía los programas de educación que seguían teniendo como propósito la castellanización. En 1946 se transformó en Dirección General de Asuntos Indígenas y pasó a formar parte de la SEP.

otras instituciones como lo fueron el Departamento de Educación Indígena en la SEP, el Departamento de Antropología así como la carrera de Antropología Social en el Instituto Politécnico Nacional, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) fundado en 1937, instituciones que fueron vistas como complemento indispensable para proveer de estudiosos y técnicos en la problemática indígena capaces de acompañar la estrategia de integración. Más adelante, en 1939, se creó el Consejo Nacional de Lenguas Indígenas. Fueron también estos años en los que comenzó a operar el Instituto Lingüístico de Verano (1937), organización norteamericana orientada a las tareas de castellanización y evangelización de la población indígena¹⁸.

Lázaro Cárdenas fue también activo promotor del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró, en 1940, en Pátzcuaro Michoacán, con la asistencia de representantes de 18 países de América Latina. Las directrices de este Congreso marcaron el inicio de lo que se ha llamado el indigenismo oficial en México (Medina, 2007) y dieron la pauta que en la materia habría de seguirse en el conjunto del continente. Producto de este Congreso, se fundó el Instituto Indigenista Interamericano con sede en la ciudad de México, lo que permitió al país ejercer liderazgo en cuestiones indigenistas en América Latina. Más adelante, en 1948, bajo los mismos lineamientos, se fundó el Instituto Nacional Indigenista (INI) que durante largo tiempo destacaría por ser la institución a partir de la cual se ejecutarían las políticas hacia este sector.

1.3. Asimilación (integración)

Entre 1948 y 1970 se institucionalizó la política indigenista llamada “de integración” o asimilación mediante procesos de aculturación, la cual sería apoyada desde el INI. Esta política incluyó los programas de desarrollo económico, salubridad y educación. Estos últimos promovieron, en esos años, la instrucción bilingüe y desde 1964 bicultural; lo que se buscaba con los nuevos

¹⁸ Para una caracterización crítica de la operación de este Instituto, véase Gilberto López y Rivas (2004).

programas educativos era desarrollar procesos que tomaran en cuenta el contexto cultural indígena.

“En esta segunda etapa (del indigenismo) la incorporación buscada se matizó como integración, concepto menos rígido que abría alternativas para desembocar en la fusión armónica de la nación mexicana. En la etapa de integración el concepto de raza casi desapareció y la definición de lo indígena se basó en la cultura y muy especialmente en la lengua como su rasgo diagnóstico. La acción educativa fue reconocida como esencial pero insuficiente, por que se complementó con la política de desarrollo de la comunidad para tratar de hacer integral la acción indigenista.” (Warman, 2003: 34)

La relación del Estado con la población indígena se desarrolló a través del INI, conjugando los aportes de la antropología con las políticas públicas. Alfonso Caso, antropólogo y primer director del INI (1948-1970) resume de la siguiente manera la tarea que asumió este organismo:

“...el fin claro y terminante que nos proponemos es acelerar la evolución de la comunidad indígena para integrarla cuanto antes –sin causar desorganización en la propia comunidad- a la vida económica, cultural y política de México, es decir, nuestro propósito es acelerar el cambio, por otra parte inevitable, que llevará a la comunidad indígena a transformarse en una comunidad campesina mexicana y a la región indígena en una región mexicana con todas las características que tienen las otras regiones del país” (Caso, 1971: 139).

Desde su fundación y hasta los años setenta, el INI adoptó la tesis de acuerdo a la cual los indígenas debían ser incorporados al desarrollo, construyendo una homogeneidad cultural fundada en el mestizo, al tiempo que debían ser preservadas algunas tradiciones. Así lo explicaba el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán:

“Todo proceso de formación nacional implica necesariamente la asimilación de los grupos heterogéneos, por uno de ellos, que adquiere el carácter de nacionalidad dominante; se produce, consecuentemente, la pérdida de las

particularidades culturales de los distintos grupos en favor de una cultura de índole general que hace posible la emergencia de un espíritu nacional. La absorción de la personalidad y los valores propios de cada grupo es un proceso permanente de inclusión, exclusión y conclusión, en la estructuración de la cultura nacional, a costa siempre de la aniquilación de las culturas regionales, en aquellos aspectos que son inconciliables con la coexistencia". (Aguirre Beltrán, 1975: 74)

Para su acción, el INI creó en la década de los cincuentas los Centros Coordinadores Indigenistas, que habrían de operar, sobre la base de investigaciones antropológicas, en la *región intercultural* y *regiones de refugio*¹⁹. Estos Centros contaban con personal bilingüe (con indígenas de la propia región), así como cuadros dirigentes y técnicos preparados en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y se encargaban de llevar a cabo los programas indigenistas en salud, agronomía, comunicaciones y educación indígena.

Bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho y especialmente durante el gobierno de Miguel Alemán, la política hacia la población indígena acentuó su orientación integradora o asimilacionista, además ligada al corporativismo, con los rasgos autoritarios que en esos años desarrollaba el sistema político. En esa lógica, se concedían a los pueblos indígenas servicios y acceso a bienes a cambio de lealtades y subordinación.

En buena medida, la orientación de las políticas hacia la población indígena estuvieron marcadas por los lineamientos establecidos en el *Convenio 107 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo* (de

¹⁹ De acuerdo a la caracterización de Gonzalo Aguirre Beltrán, las *regiones interculturales* refieren al espacio geográfico y cultural de interacción de indígenas y mestizos, donde una ciudad funciona como núcleo rector de un número variable de comunidades indígenas o regiones de refugio. "En esas regiones marginadas quedan comprendidas las zonas de refugio habitadas por indígenas, de lengua y cultura diferentes a la nacional, que, como inevitable residuo de su desarrollo histórico, han permanecido sujetas a la explotación de los grupos de población culturalmente más avanzados, enclaustradas en sus regiones de refugio, viviendo una vida de mera subsistencia y manteniendo inconvencionales sus antiguos valores y patrones de conducta, a favor de un conservatismo tenaz que crea motivaciones y actitudes contrarias al cambio y a la transformación." (Aguirre Beltrán, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*, citado en Zolla Carlos y Emiliano Zolla M., 2004: numeral 28).

1957), ratificado por México en junio de 1959, el cual se caracterizó por un marcado enfoque integracionista²⁰.

En este sentido, el Convenio 107 señalaba, por ejemplo, que:

“... en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población” (OIT, 1957).

Este enfoque suponía que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades desintegradas de la sociedad nacional, que por su condición social, económica y cultural se encontraban marginados de los beneficios de los derechos y oportunidades a los que el resto de la sociedad podía acceder, y que estaban destinados a desaparecer con la modernización.

Una de las consecuencias de esta política integracionista fue, de acuerdo con Miguel Bartolomé, que:

“tanto las políticas públicas estatales como las propuestas contestatarias trataron de inducir a los indígenas a considerarse sólo como campesinos, asumiendo que la inserción económica bastaba para entender sus demandas o definir su proyecto social” (Bartolomé, 2002:150).

Además, el modelo económico de estos años dio como resultado que junto a los afanes modernizadores se agudizara el proceso de expulsión de la población indígena hacia los márgenes de las ciudades en busca de empleo, al tiempo que el proceso de industrialización comenzó a invadir las tierras de las comunidades con la construcción de presas, carreteras, etc., eventos que irrumpieron en el orden y dinámica de las comunidades indígenas.

2 Las políticas de “participación”

2.1. Populismo asistencialista

²⁰ El Convenio 107 estuvo vigente para México hasta el 5 de septiembre de 1990, cuando el país ratificó el Convenio 169 que sustituyó al anterior.

Durante los años setenta, la política integracionista hacia la población indígena entró en crisis junto con la debacle económica en el campo. Al mismo tiempo, y ante el fracaso de las estrategias de acción indigenista del INI, se extendieron los cuestionamientos a las políticas de integración y aculturación que, calificadas como de etnocidio y de “colonialismo interno”²¹ en los hechos implicaban el exterminio de las culturas indígenas como condición para la integración nacional y su exclusión de los espacios de participación y toma de decisiones.

Las críticas al modelo integracionista surgieron tanto de movilizaciones indígenas-campesinas y de la naciente intelectualidad indígena formada en el marco de la propia política educativa indigenista, como por parte de la naciente antropología crítica²². Como consecuencia, en las políticas gubernamentales se dio un viraje en la orientación del indigenismo abandonando el enfoque de la integración para adoptar el de la “participación”.

En ese contexto, durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), la novedad fue la incorporación de los grupos indígenas a políticas populistas y asistencialistas de combate a la pobreza, el surgimiento de nuevas organizaciones corporativas y la promoción y rescate de tradiciones y folklore con vistas a favorecer, con su comercialización, la situación de los productores indígenas²³. Este cambio, sin embargo, no se expresó en la modificación de las condiciones de reproducción de las comunidades indígenas.

²¹ Pablo González Casanova empleó el concepto de “colonialismo interno” para referir al “dominio y explotación de unos grupos culturales por otros” (González Casanova, 1976: 89). Igualmente señalaba: “...afirmar que el problema indígena es un problema cultural...representa un avance ideológico frente al racismo predominante de la ciencia social porfiriana. Desde el punto de vista científico se trata de una afirmación que corresponde a la realidad. Sin embargo no la explica en todas sus características esenciales. El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada” (Ibíd.: 103-104).

²² En el debate antropológico destacaron dos posiciones críticas al indigenismo oficial: por una parte, de quienes ubicaban el problema indígena como un asunto de clase social (Stavenhagen, (1969); Pozas, (1974), entre otros), y por otra parte, de quienes enfatizaban la condición étnica como fuente de discriminación (Warman y otros, (1970).

²³ En 1974 fue creado el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), organismo dedicado al apoyo, promoción y comercialización del arte indígena.

La política indigenista durante el sexenio de Luis Echeverría se organizó fundamentalmente en torno a dos ejes: por una parte, el que centró la atención a los problemas de tenencia de la tierra a través de la confirmación de los bienes comunales de los pueblos, así como en la organización de los indígenas para la producción y defensa de sus intereses a través de la organización de ejidos colectivos y organizaciones indígenas. Con esa estrategia se buscó dar fin al carácter paternalista que había caracterizado a las políticas de años previos, para pasar a una etapa en la que los propios indígenas fueran "conductores de su desarrollo". No obstante no existieron los canales formales para su participación en la toma de decisiones. Un segundo eje fue la canalización de la movilización indígena a través de la promoción de su organización en los marcos institucionales (al respecto véase Sarmiento Silva, 1985: 203).

Esta nueva política se apoyó en una mayor derrama de recursos al INI, no obstante, el Instituto perdió autonomía al quedar incorporado en la estructura de la SEP en donde el director del Instituto fungiría simultáneamente como subsecretario de Cultura Popular.

Si bien el auge de la llamada antropología crítica no tuvo eco inmediato en las estrategias seguidas por el INI, si se expresó en la creación de nuevos organismos indígenas impulsados desde el gobierno, los cuales terminarían sirviendo como instrumentos de control político. En el contexto de apertura política y flexibilización de los canales de participación política posteriores al movimiento político y social del 68', Echeverría promovió el crecimiento exponencial de los Centros Coordinadores Indígenas²⁴, así como la formación de Consejos Supremos (que llegaron a sumar 56; uno por cada etnia), recuperando el modelo que había puesto en marcha Lázaro Cárdenas, y fomentó la realización de Congresos Indígenas. Con el antecedente del Primer Congreso Regional Indígena

²⁴ El primer Centro Coordinador Indigenista fue fundado en Chiapas en 1950 (este Centro fue dirigido por Gonzalo Aguirre Beltrán, quien habría de elaborar las bases teóricas del indigenismo de esos años). En el gobierno de Miguel Alemán se creó otro centro y tres más en el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos se crearon cinco y en el de Gustavo Díaz Ordaz uno. Para 1968 había un total de 12 y durante el sexenio de Luis Echeverría se llegó a un total de 90. Véase al respecto Sámano Rentería (2004: 148) y Andrés Medina (2007:126).

de Chiapas de 1974²⁵, se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios en 1975, el cual, aunque organizado con el apoyo de la Confederación Nacional Campesina (CNC), el INI y la Secretaría de la Reforma Agraria, terminó recogiendo conclusiones críticas a las políticas gubernamentales.

Producto del Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios de 1975, al interior de la CNC, se organizó el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) como organismo de representación de los pueblos indígenas, no obstante, al mismo tiempo se impidió que efectivamente funcionara en ese sentido. Por otra parte, se impulsó la organización de la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC), que se fundó en 1976 dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); en ambas organizaciones destacó el surgimiento de posiciones independientes que procuraron su autonomía en relación a los organismos corporativos oficiales²⁶ (Sarmiento, 1985), sin embargo, los intentos de organización independiente fueron frenados mediante acciones de imposición de liderazgos y la represión, mecanismos que se extendieron al conjunto de organizaciones sindicales y campesinas que en la época buscaron romper las prácticas corporativas.

El interés gubernamental por procurar el control de la organización indígena cobró relevancia en el contexto del movimiento indígena internacional que emergía en la década de los setentas y que alcanzó una mayor expresión en los años ochenta.

“Diversas organizaciones latinoamericanas exigían la liberación del indígena contra toda forma de colonialismo (de las misiones religiosas,

²⁵ Con la participación del entonces Obispo de San Cristóbal Samuel Ruíz, este Congreso se pronunció al margen de las autoridades gubernamentales aglutinando organizaciones indígenas disidentes.

²⁶ En el marco de la sucesión presidencial de 1976, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) planteó la necesidad de transformar el INI en una “Comisión Nacional para el Desarrollo Social y Económico de los Pueblos Indígenas”, donde los indígenas tuviesen participación en la elaboración y ejecución de sus programas. En 1980, el CNPI se declaró como organismo independiente y levantó como bandera la autodeterminación de los pueblos indígenas, no obstante, se impidió su separación de la CNC y con ello del PRI (véase al respecto, Sarmiento, 1985). El debilitamiento del CNPI se agudizó con el desprendimiento de diversos consejos supremos durante los años ochenta, los que a su vez se reorganizaron en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas. El CNPI desapareció en 1987.

organizaciones políticas y organismos gubernamentales paternalistas), el reconocimiento de las autonomías indígenas, la recuperación de sus territorios y recursos naturales y el respeto a la diferencia cultural (lengua y cultura)” (Valdivia, 2009:132).

Varias reuniones y congresos internacionales daban cuenta de las nuevas perspectivas y demandas. Entre éstos, destacaron la Reunión de Barbados de 1971, el Congreso mundial de los pueblos indígenas, en Albeny de 1975, la Reunión de Barbados II de 1977, la Conferencia internacional de organismos no gubernamentales sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas en las Américas celebrada en Ginebra en 1977 y el Cuarto Tribunal Russell sobre los derechos de los indígenas de las Américas, de Rotterdam, Holanda en 1980 (Valdivia, 2009:131).

2.2. Los orígenes del “indigenismo de participación”.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) el carácter asistencialista de la política indigenista se agudizó con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar), organismo al que fue integrado el INI. Por encima de la idea que había predominado de combatir el aislacionismo de los indígenas, se sumaron programas dirigidos a la pobreza, llevando “bienestar” a las comunidades y a combatir la marginación mediante su organización, a través de lo que se denominó “indigenismo de participación”. La cuestión indígena dejó de ser vista como problema de integración a la sociedad mestiza, para enfocarse como problema de pobreza y marginación económica (Oemichen, 1999).

Ignacio Ovalle Fernández, entonces director del INI y coordinador de Coplamar, explicaba la política indigenista de participación de la siguiente manera:

“Se quiere con esto subrayar la necesidad de que sean los propios grupos indígenas los que asuman la dirección de sus procesos y que participen al mismo tiempo de manera activa tanto en la elevación de sus condiciones de vida como en la preservación y transformación de sus propias instituciones y formas comunitarias” (Ovalle, 1978: 14-15)

La subordinación orgánica del INI al Coplamar desdibujó las políticas asimilacionistas y acentuó el carácter gestor del Instituto. Con el programa de desarrollo económico adjudicado a Coplamar y con los recursos que éste manejaba, se llevó infraestructura a las áreas rurales de mayor marginación e inversión en sectores productivos. Igualmente, el INI-Coplamar se asumió como entidad responsable de aplicar en las zonas indígenas las políticas sociales de educación y salud, entre otras. De la política de integración cultural se pasaba, entonces, a la de integración productiva y la “participación” de las comunidades indígenas en “proyectos de desarrollo”.

Si bien las demandas indígenas en estos años se centraron sobre todo en reivindicaciones de tierra y precios de los productos agrícolas, fundamentalmente del maíz y café, así como contra los cacicazgos y control sindical, ligadas a las demandas del campesinado organizado, son estos los años en que a tanto a nivel nacional como internacional comenzó a surgir un nuevo movimiento indígena contra las formas de colonialismo y exigiendo reconocimiento a la diferencia cultural y derecho a la autonomía.

El cambio solo se produjo en el lenguaje oficial que incorporó la noción de “grupos étnicos”, cuyas expresiones folklóricas debían ser protegidas como parte del proyecto de integración económica²⁷ .

2.3. El repliegue del Estado e “indigenismo de participación”

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), con las políticas de austeridad y ajuste estructural de la economía mexicana, se dio un viraje significativo en la orientación de las políticas públicas incluyendo las dirigidas a la población indígena.

Sin abandonar el carácter asistencialista, se dejó de lado el populismo. Ello significó el repliegue de la intervención del Estado a través de políticas sociales y la disminución del presupuesto destinado al gasto social; con ello, la disminución

²⁷ En este sentido destaca la creación de la Dirección General de Culturas Populares en 1978, organismo encargado de promover el estudio, conservación, difusión y desarrollo de las culturas populares e indígenas.

de los recursos destinados a programas asistencialistas para la población indígena.

Las políticas de ajuste se expresaron en la disminución de la inversión pública en el agro y en los subsidios, el incremento de los precios de los insumos, la liberalización de los precios de los productos agropecuarios y la contención de los salarios. Al mismo tiempo, se firmaba el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), iniciándose un proceso de apertura al comercio internacional con importantes efectos en la economía nacional. La crisis agrícola se acentuó traduciéndose en el incremento de las importaciones de granos básicos, lo que tuvo significativas repercusiones en las condiciones vulnerables de los pueblos indígenas.

Para la llamada planeación del desarrollo, se estableció el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*²⁸ como instrumento para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que desde entonces tendría la obligación de presentar sexenalmente el Ejecutivo Federal. Lo novedoso de ese *Sistema* fue la incorporación de “consultas populares” para el diseño del Plan. Sin embargo, para llevar a cabo estas consultas solamente se establecieron mecanismos informales para recabar opiniones, con lo cual en la práctica, desde entonces, la *Planeación Democrática* sería inexistente.

En el proceso de apertura democrática de esos años, el espacio de participación para la población indígena, se redujo a la corresponsabilidad en el ejercicio de recursos de proyectos productivos, que en la mayoría de las ocasiones serían diseñados de manera unilateral y por organismos centralizados, obedeciendo al propósito de “promover el desarrollo” de las comunidades.

Para el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), reseña Miguel Limón Rojas ex director del INI:

“se delineó una política indigenista en cuatro puntos: a) el reconocimiento de la realidad pluricultural del país y el apoyo a la educación bilingüe y bicultural; b) Los grupos indígenas tendrían mayor participación en las

²⁸ El 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, referentes a la planeación del desarrollo. En el artículo 26 se contempló la instauración del Sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

planeaciones estatal y municipal; c) El objetivo básico de la estrategia de desarrollo rural (que comprende la promoción socioeconómica de las regiones indígenas) es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, con base en la participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros; d) Deben intensificarse las acciones de apoyo, rescate y difusión de las culturas étnicas, populares y regionales” (Limón Rojas Miguel, “Análisis histórico del indigenismo”, en *75 años de la Revolución mexicana*, 1994, t. I, citado por Sámano Rentería:151).

Teniendo como marco el discurso del etnodesarrollo²⁹, se formaron organismos para la “participación” de la población indígena. Entre estos organismos se encontraban los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas), que debían estar integrados por representantes de las comunidades indias, electos por medio de sus formas tradicionales de organización. Entre 1895 y 1986 se establecieron 800 Cocoplas para administrar los fondos comunitarios destinados a la inversión en proyectos productivos. También se crearon los Consejos Técnicos Locales, en los que participaban representantes indígenas junto con responsables de los centros coordinadores locales del INI. Además, se instauraron los Comités Consultivos Estatales, en los que se insertaban los subcomités de etnodesarrollo encargados de impulsar los proyectos en las comunidades y la autogestión. Finalmente, el Consejo Consultivo Nacional, integrado por 22 indígenas electos en los comités consultivos estatales y 5 nombrados por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, participaba con tres representantes en el Consejo Directivo del INI. (Limón Rojas Miguel, “Análisis

²⁹ Poniéndose a tono con los avances en el debate antropológico de esos años, el gobierno de Miguel de la Madrid incorporó el concepto de etnodesarrollo en su discurso, sin aceptar plenamente su significado y consecuencias. El etnodesarrollo, de acuerdo al antropólogo Guillermo Bonfil, se define como “el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo al proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones” (Bonfil 1995: 467), en ese sentido, el etnodesarrollo implica autogestión y autonomía; “capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo. Esta capacidad autónoma, en macrosociedades complejas y plurales como las que integran la América Latina de hoy, solo puede alcanzarse si esas sociedades (en este caso, los pueblos indios), constituyen unidades *políticas con posibilidad real* de autodeterminación, es decir, de gobernarse a si mismas, de tomar sus propias decisiones, en una serie de asuntos que constituyen el ámbito de su etnodesarrollo, o en otras palabras, la ampliación de su cultura propia, tanto en su modalidad autónoma como en la apropiada.” (Bonfil, 1995: 479)

histórico del indigenismo”, en *75 años de la Revolución mexicana*, 1994, t. I, citado por Sámano Rentería: 151).

Con esa estructura organizacional, la “participación” quedaba bajo control de las autoridades gubernamentales, no obstante cabe señalar, sería la primera vez que habría presencia de los pueblos indígenas, así fuese desde una organización ligada al PRI, en el Consejo Directivo del INI.

Lejos de alcanzarse las metas fijadas en el Plan de Desarrollo del sexenio, lo que se produjo fue un crecimiento del aparato burocrático, al tiempo que las comunidades indígenas profundizaban su pobreza, marginación y exclusión de la toma de decisiones.

3 Traslado de responsabilidades.

3.1. La “participación en el desarrollo”

Con el viraje en la política económica acentuado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que consolidó el perfil que se ha dado en llamar neoliberal, dibujado durante el sexenio delamadridista, inició una nueva fase en la orientación de las políticas públicas y entre ellas las dirigidas a la población indígena. En esta nueva fase que se extiende hasta nuestros días, la estrategia educativa como fórmula de integración, fue colocada en un segundo plano.

Durante el sexenio salinista, el llamado “indigenismo de participación” se mantuvo, e incluso profundizó, a medida que las políticas neoliberales fueron ganando terreno, es decir, en tanto el diagnóstico oficial de la situación indígena puso el acento en la ineficacia estatal para acercar a esta población a los reclamos del mercado. En esos años, además, la problemática indígena dejó de verse desde el gobierno como un problema de marginalidad para entenderse como uno de extrema pobreza.

Con el discurso gubernamental del liberalismo social, que permeó también las políticas hacia los indígenas, y bajo el criterio de la eficiencia, la participación ciudadana fue interpretada como transferencia de responsabilidades sociales del

Estado hacia la sociedad civil y al sector privado, al tiempo que las empresas estatales se privatizaron, reduciendo la intervención del Estado en la economía. (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006).

De otra parte, la reforma al artículo 27 constitucional promulgada en 1992³⁰, abrió un proceso de reestructuración del campo y de las relaciones con los actores sociales, acorde con las necesidades impuestas por la inminente firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Este proceso de cambio tuvo como contraparte la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)³¹, que entre otras funciones tuvo la de colocarse como eje de las políticas sociales y combate a la pobreza con énfasis en la población indígena. Igualmente fue el contexto en que se gestaron programas como el de Apoyo Directo al Campo (Procampo). A través de esos programas se sustituyó la política de subsidios a los productos por la de subsidios a los productores, a quienes se dotó de créditos y recursos para la subsistencia.

Ligado a Pronasol, se estableció el primer Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, que tuvo entre sus programas estratégicos: el Programa de Justicia; los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Programa Nacional de Lenguas Indígenas; el Apoyo

³⁰ El 6 de enero de 1992 culminó el proceso de reforma al Art. 27 Constitucional. “Este artículo determinaba que las tierras ejidales y comunales no podían ser vendidas ni sujetas a explotación corporativa, a la vez que establecía un derecho prioritario a la tierra por parte de las comunidades campesinas. Sus modificaciones, orientadas hacia la posibilidad de un incremento de la capitalización del campo proponiendo que ya no hay más tierras que repartir, implican que las parcelas pueden ser vendidas y rentadas por los ejidatarios, así como compradas por sociedades mercantiles. Esta reformulación, concretada en 1992, provocó una intensa polémica, ya que fue acusada de favorecer el desarrollo de nuevas formas de latifundismo, anulando así los logros de la reforma agraria y propiciando la concentración del ingreso. Desde otra perspectiva se la puede considerar como un atentado contra los territorios indígenas, ya que de pronto se hizo posible la venta ya no de una propiedad productiva personal, sino de parte de un territorio étnico. Si un campesino mestizo vende su propiedad ejidal estaría ejerciendo un derecho individual, pero si un indígena la vende está comprometiendo el derecho territorial colectivo de su pueblo. Sin embargo el derecho de los pueblos indígenas a un territorio propio no está aún reconocido por las leyes nacionales, aunque constituye una demanda creciente que incluso está siendo tratada por la legislación internacional”. (Bartolomé, 1996: 11).

³¹ Sobre Pronasol, véase, Julio Moguel (1991) Dresser (1992) y Sara Gordon (1993), entre otros.

al Patrimonio Cultural; la Atención a la Población Indígena del Área Metropolitana de la Ciudad de México y el Programa de Investigación.

En ese contexto, con recursos de Pronasol, lo que se promovió fueron programas que operarían a través de los comités de solidaridad, bajo un modelo comunitario. A la vez, el Pronasol fue utilizado como herramienta política tendiendo una estructura paralela al PRI, donde los líderes de los comités de solidaridad se convirtieron en operadores de la maquinaria de movilización priísta.

A través del INI, con los recursos de Pronasol, se crearon y administraron los Fondos Regionales de Solidaridad (que continuarían funcionando hasta la fecha bajo el nombre de Programa de Fondos Regionales Indígenas), mediante los cuales se promovieron proyectos productivos autogestivos y autosustentables, así como otros programas de apoyo productivo, como los dirigidos a comunidades y organizaciones productoras de café, en los que algunas comunidades indígenas participaron activamente (alrededor de 65% de los cafecultores eran indígenas, según señala Sámano Rentería, 2004: 152). Igualmente, para apoyar a los productores organizados como sociedades civiles, se constituyeron las Cajas Solidaridad a nivel local y regional.

“Los proyectos de desarrollo promovidos durante 1988-1998 se caracterizaron por el abandono de los programas sociales de carácter benefactor y redistribucionista en favor de aquellos que enfatizaron los criterios productivos y desarrollistas. Así, la administración de Salinas no sólo redefinió la responsabilidad del estado como promotor del desarrollo, sino también estableció nuevas reglas respecto de lo que era el desarrollo, de los mecanismos para alcanzarlo y de los sujetos a quienes se dirigía. (...)Tradicionalmente los programas de desarrollo estaban dirigidos a la construcción de infraestructura o a la promoción del bienestar social (ej. caminos, escuelas, cooperativas, etc.). En el pasado el INI y otras dependencias del estado contaban con pequeños programas para apoyar la producción (ej. fertilizantes, COCOPLAS), pero el programa de Fondos Regionales fue el primero que se destinó exclusivamente a proyectos productivos indígenas”. (Saldívar, 2007: 8)

El cambio en la estrategia de las nuevas políticas lo asumió el INI, administrado por Arturo Warman (1988-1992) con vistas a cumplir con tres grandes principios:

“Promover y dar apoyo a las iniciativas de los pueblos indígenas a fin de actualizar sus potencialidades. Promover el traspaso de funciones institucionales a las colectividades indígenas y a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad comprometidos con la acción indigenista. La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad y con los organismos internacionales para ampliar la cobertura de los servicios e involucrar a otras dependencias”. (Warman, 1989: 11)

Desde 1992, con el cambio de eje en las políticas sociales hacia los indígenas y la creación de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, el INI fue integrado en la estructura de este nuevo organismo, con lo cual el eje de su acción dejó de ser la educación, trasladándose al desarrollo. Las nuevas tareas de administración de proyectos productivos que asumió, se reflejaron en el crecimiento de su aparato burocrático, distribuido a lo largo del país (véase al respecto, INI, 1994).

Mientras que la definición de las políticas públicas se mantuvo como tarea exclusiva del Estado, la participación indígena institucional quedó restringida a las actividades de gestión e implementación de proyectos y a la participación a través de los comités de solidaridad mediante los cuales se gestionaron los recursos hacia las comunidades, bajo una estrategia clientelar ligada al PRI.

En un plano más general de la vida política, como consecuencia del conflicto en que culminó la elección presidencial de 1988, se abrió un proceso que dio paso lentamente hacia la pluralidad política, pero en donde los pueblos indígenas, las más de las veces participando como clientela electoral del PRI, quedaron excluidos de la representación, la deliberación y la toma de decisiones.

Por otra parte, en el marco de las celebraciones del V Centenario del descubrimiento de América, durante la Primera Cumbre Iberoamericana celebrada del 18 al 20 de julio de 1991 en la ciudad de en Guadalajara, Jalisco, a iniciativa de México se gestó la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, conocido como Fondo Indígena. El

Fondo quedó constituido como organismo multilateral de cooperación internacional con la adopción del convenio del 24 de julio de 1992, que señalaba como su objetivo: “el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe”³². El Fondo Indígena tiene actualmente como misión:

“Promover el fortalecimiento y desarrollo político, económico, cultural y social de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe, mediante la gestión y canalización de recursos, la concertación y el diálogo político, la asistencia técnica y financiera a programas y proyectos de desarrollo, la generación y transferencia de información especializada, la asesoría, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la materia y la participación activa en ámbitos regionales y mundiales de interés para los destinatarios principales de su quehacer institucional” (Fondo Indígena, s/f).

Este Fondo creado en el marco de los 500 años de la conquista de América, auspiciado por organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo sin embargo, ha tenido poca presencia e influencia en las políticas y en la definición y auspicio de los programas de atención a la población indígena.

Durante el sexenio salinista, también se dieron pasos hacia la transformación del marco jurídico con vistas a un incipiente reconocimiento de los derechos indígenas. El más importante fue la reforma de 1992 al artículo 4º. Constitucional, con la que por primera vez se reconoció el carácter pluricultural de la Nación³³.

La reforma constitucional nunca se reglamentó y únicamente dio lugar a que en el discurso oficial se adoptara la dimensión multicultural, sin resolver el reclamo indígena de inclusión, derecho al territorio, a la autonomía y a la

³² Actualmente participan en el Fondo Indígena 22 países miembros: 19 Estados de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y 3 extraregionales (Bélgica, España y Portugal).

³³ Previamente la pluriculturalidad fue reconocida en las constituciones de cuatro entidades federativas: Guerrero (1987), Oaxaca, Chiapas y Querétaro (1990) e Hidalgo en 1991.

autodeterminación. Esas demandas, entre otras, cobraron visibilidad con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), del 1 de enero de 1994 en Chiapas, poniendo de manifiesto el fracaso de las políticas hasta entonces adoptadas y colocando en el centro del debate nacional la problemática indígena, como uno de los grandes pendientes a resolver.

3.2. Las demandas indígenas de reconocimiento e inclusión en el centro del debate

El levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994, el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, obligó a discutir las relaciones del Estado con los pueblos indígenas, pero simultáneamente también el modelo económico esbozado durante la presidencia de Miguel de la Madrid y profundizado bajo la conducción de Carlos Salinas, cuyos resultados mostraban ya una mayor desigualdad social así como incremento de los niveles de pobreza y marginación.

Desde que estalló el conflicto en Chiapas, la acción del gobierno ha transitado por un doble camino. Por una parte el de la contención, donde se han combinado la interlocución y negociación con las organizaciones indígenas, con la represión; y por otra parte la búsqueda de neutralización de las demandas indígenas con su incorporación en el discurso gubernamental, apoyada en la entrega de recursos etiquetados dando continuidad a las políticas sociales de corte neoliberal, con programas que lejos de reconocer las demandas del movimiento indígena, han mantenido la centralización en la toma de decisiones y la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales encargadas de esos programas.

La vía de la negociación inició con la declaración de cese al fuego por parte del Gobierno Federal del 12 de enero de 1994 y la publicación de la Ley de Amnistía el 22 de enero del mismo año. El primer intento de diálogo tuvo lugar el 21 de febrero en la catedral de San Cristóbal de las Casas, Chiapas (“Diálogo para las Jornadas por la Paz”), sin lograr resultados. Tiempo después, el 24 de noviembre de 1994 se instaló la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), que

fungiría como instancia oficial de interlocución entre el Gobierno Federal y el EZLN.

Durante los primeros meses del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (el 11 de marzo de 1995), de iniciativa presidencial, que tenía como objetivo suscribir un acuerdo de concordia y pacificación. Como estaba previsto en esa ley, se crearon nuevos organismos coadyuvantes: la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)³⁴ y la Comisión de Seguimiento y Verificación (Cosever)³⁵.

En abril de 1995 inició la primera reunión para el diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN. En septiembre del mismo año se estableció la “Agenda Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo y Bases para el Dialogo y la Negociación” que habría de celebrarse en San Andrés Larrainzar, Chiapas. Ahí participaron el EZLN, el Gobierno Federal, además de representantes del Poder Legislativo Federal y a través de éste, de todos los partidos políticos nacionales; los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas, así como invitados y asesores tanto de la delegación zapatista como del Gobierno Federal (López Monjardin, 1998).

Mientras se daba el diálogo con los zapatistas, los poderes Ejecutivo y Legislativo organizaron la realización de una “Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena”, que se llevó a cabo entre noviembre de 1995 y marzo de 1996, mediante foros, encuentros y coloquios en los que participaron comunidades y organizaciones indígenas, organizaciones civiles y autoridades estatales. Con la consulta se intentó minusvalorar la fuerza y representatividad de las voces zapatistas, sugiriendo que en ese ejercicio se expresaban efectivamente los intereses indígenas, mientras que la disidencia provenía de una “insurrección

³⁴ “integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas... La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN” (Ley para el Diálogo, Artículo 8, 1995).

³⁵ “integrada de manera paritaria, en los términos que lo acuerden los propios negociadores y a la que se invitará a sendos representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas... Igualmente, la Comisión podrá invitar a personas o instituciones que considere conveniente” (Ley para el Diálogo, Artículo 9, 1995).

indígena impulsada y encabezada por mestizos”, como lo caracterizó Emilio Rabasa Gamboa (2001:179), Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas en la Secretaría de Gobernación, entre 1998 y 2000.

Simultáneamente, se llevó a cabo el Foro Nacional Especial de Cultura y Derechos Indígenas en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 3 a 10 de enero de 1996, generando un espacio de convergencia entre organizaciones y representantes indígenas del país, con diferentes posiciones en el debate. En el Foro, participaron 32 pueblos indios y 178 organizaciones indígenas, que dieron paso a la estructuración de una nueva organización: el Consejo Nacional Indígena.

De ambos espacios se nutrieron las posiciones y propuestas que finalmente se concretaron en los contenidos de los Acuerdos de San Andrés. Tanto en la consulta como en el Foro se expresó la necesidad de reconocimiento pleno a los indígenas a partir de sus usos y costumbres dentro del marco constitucional y el establecimiento de mecanismos para su participación en los asuntos públicos de su interés, partiendo de sus propias formas de organización e identidad cultural.

El arduo proceso de negociación para resolver el conflicto culminó el 16 de febrero de 1996, con la firma por parte del EZLN y el gobierno federal de los Acuerdos Sobre Derechos y Cultura Indígenas, llamados Acuerdos de San Andrés, resultantes de la mesa “Derecho y cultura indígena”, que se recogieron en cuatro documentos:

“El primero, consiste de un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indios y el estado, y las características que éste debe tener. El segundo contiene una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional que el gobierno federal y el EZLN enviarían al Congreso de la Unión. El tercero establece un conjunto de reformas especiales para Chiapas. El cuarto y último es un texto firmado por las partes, en que se añade a los tres primeros documentos algunos puntos que no fueron incorporados a ellos inicialmente” (Hernández Navarro, 1998: 29-30).

El primer documento titulado *“Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”*, según explica en su página 1: “contiene los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los indígenas, la sociedad y el Estado” (consultado en Hernández y Vera, 1998: 56).

Igualmente, asumió como principios: “el pluralismo, la sustentabilidad, la integralidad, la participación, y la libre determinación” (Ibíd.). Además, se comprometió a construir un nuevo marco jurídico nacional que incluyera las demandas indígenas como derechos legítimos, entre ellas, la del reconocimiento a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, la libre determinación y la autonomía.

Entre las demandas indígenas recogidas en los Acuerdos de San Andrés se encuentran:

- a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.
- b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.
- c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.
- d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.
- e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.
- f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes.” (Ibíd.,: 30).

En particular, el documento del “Pronunciamiento conjunto”, señala entre los “Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas”:

“2. Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas,

respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana y a una decisiva Reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El gobierno federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados”. (Ibíd.: 32)

También este pronunciamiento incluyó el compromiso de establecer un nuevo marco jurídico en el que se normen: “a) Derechos políticos. Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno” (Ibíd.: 33), así como derechos de jurisdicción, sociales, económicos y culturales.

El encargo de elevar los compromisos firmados a reformas constitucionales, con la propuesta de ley elaborada por la COCOPA, no fue cumplido por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

Paralelamente se siguió una estrategia de contrainsurgencia que implicó la militarización de la zona de conflicto y el uso de fuerzas paramilitares. Esta estrategia se fortaleció tras el rompimiento del diálogo entre el movimiento indígena y el gobierno, motivado por el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, y tuvo uno de sus momentos más álgidos el 22 de diciembre de 1997 con la matanza de campesinos indígenas en Acteal, Chiapas, cuyo pleno esclarecimiento y aplicación de la justicia siguen pendientes. El proceso de diálogo para la reconciliación y la paz quedó suspendido, pero no así las movilizaciones zapatistas que exigían el cumplimiento de lo acordado.

Un elemento ambiental extra que cabe destacar, es el hecho de que al mismo tiempo que acontecía este diálogo, se discutía la “reforma electoral definitiva” con la que se esperaba dotar de credibilidad a los procesos electorales y fortalecer la vida partidista. En esta reforma estuvo ausente el diseño de nuevas estrategias para mejorar la representación indígena y su participación en la vida

política institucional. Sin embargo, uno de los elementos más importantes de esa reforma, fue la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral”, que no puede entenderse al margen de la presión política por incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones y aminorar la brecha y desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, las instituciones y el gobierno³⁶.

Por otra parte, sin visos de procurar una nueva relación entre el Estado y la población indígena, la problemática indígena en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, siguió siendo considerada como asunto de falta de integración al desarrollo, rezago en la impartición de justicia y de extrema pobreza.

En el apartado de “Desarrollo social” del Plan, se incorporó un inciso dedicado al desarrollo de los pueblos indígenas, en el que se señalaba:

“El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo” (PND 1995-2000: 98).

Sin proponer una vía alternativa, consideraba, igual que en pasado, que:

“La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones” (Ibíd.).

Así mismo, sin establecer compromisos para atender el conflicto indígena, el Plan de Desarrollo únicamente señalaba que “La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático” (Ibíd.), pero al mismo tiempo se resistía a reconocer los derechos colectivos:

“se promoverá el respeto estricto de los derechos que les corresponden a los indígenas como ciudadanos mexicanos. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer irrestrictamente las libertades individuales” (Ibíd.).

³⁶ Para un desarrollo de este tema puede consultarse, (Castañeda y Singer, 2010).

En este documento se advertía un viraje en las denominada “política de desarrollo social”, al tener ahora como objetivo las familias (clasificadas por debajo de la línea de pobreza en el sector rural), y ya no a las comunidades como se sostuvo durante el período salinista. En este sentido señalaba: “se dará atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo” (Ibíd.). En consecuencia, pero dos años más tarde, el 8 de agosto de 1997 se creó el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), sustituyendo al anterior Pronasol.

Progresá se caracterizó por ser un programa focalizado de combate a la pobreza, dirigido a las familias en situación de extrema pobreza, con lo que las organizaciones comunitarias dejaron de ser el vínculo de intermediación para recibir los beneficios, como venían haciéndolo bajo el Pronasol. Con el nuevo programa, en lugar de entregar subsidios o productos, ahora las familias beneficiadas recibían dinero en efectivo y eventualmente apoyos específicos en especie, a condición de que fueran empleados para educación, salud y alimentación con el objetivo, como lo señalaba el propio programa, de crear “capital humano”.

Además de los recursos de Progresá, se siguieron promoviendo los Fondos Regionales Indígenas, que administrados por el INI fueron destinados principalmente a organizaciones de productores y se utilizaron otros mecanismos como los fondos y programas sociales o los de inversión pública, que las más de las veces tuvieron como finalidad contener la insurgencia indígena.

Así, por ejemplo, para el estado de Chiapas, los gobiernos federal y estatal administraron programas como: "Mundo Maya", "Plan Estatal de Desarrollo Turístico", "Programa para la Región Zoque Norte", "Programa del Fondo para la Estructura Social Municipal", "Coinversión para el Desarrollo Social", "Crédito a la Palabra", "Programa 100 Ciudades", "Programa Operativo Anual para Chiapas", "Alianza para el Campo", "Programa de Empleo Temporal", "PROCAMPO", "Kilo por Kilo", "Créditos Banrural", "Fondo Nacional para las Empresas Sociales" - FONAES- y el "Programa de Apoyo para el Rezago Educativo" -PARE-, entre

otros. Igualmente se signaron convenios y acuerdos entre los que se encuentran: "Acuerdo Social para el Bienestar y el Desarrollo para la Región Sierra de Chiapas", "Acuerdo Estatal para la Paz y la Reconciliación en Chiapas", "Convenio de Colaboración y Coordinación Administrativa entre el gobierno federal y el Congreso del Estado de Chiapas", "Acuerdo de Coordinación para la Estabilidad Política, la Reconciliación Comunitaria, el Desarrollo Social y el Crecimiento Económico entre el Gobierno Estatal y 42 Municipios", entre otros.

3.3. El discurso del viraje en las relaciones del Estado con los pueblos indígenas: La política del gatopardo

A pesar de la alternancia en el poder con la elección de Vicente Fox como presidente de la República en julio de 2000, cuya candidatura fue recogida por el Partido Acción Nacional, no se produjo cambio alguno en la relación entre el Estado y las comunidades indígenas; tampoco hubo un giro en las políticas del gobierno hacia éstas. No obstante, en el discurso la cuestión indígena ocupó un destacado lugar e incluso se incorporaron las demandas del movimiento en el lenguaje usado por el presidente y sus funcionarios de gobierno, así como en los documentos rectores de la política sexenal. Cambiaron las instituciones y la retórica, pero no se resolvió la exclusión indígena, ni su relación con el Estado.

Durante su campaña electoral, el entonces candidato Vicente Fox prometió resolver el conflicto chiapaneco "en 15 minutos", negociar la pacificación de Chiapas, liberar a los presos políticos zapatistas, retirar al Ejército de la zona de conflicto, respetar los Acuerdos de San Andrés e impulsar el desarrollo de la zona con la promoción de inversión nacional y extranjera, "porque yo sé que, en el fondo, todos los indígenas lo que quieren es tener un vochito, su tele y un changarro que les permita vivir a ellos y a sus familias" (*La Jornada*, 8 de agosto de 2000).

Luego, en su mensaje de toma de posesión como Presidente de la República del 1 de diciembre de 2000, señaló:

"Hermanos y hermanas de las comunidades indígenas;
A mis amigas y amigos de los pueblos indígenas:

Permítanme dirigirme a ustedes de manera especial. De manera especial para que sea el mañana el que florezca.

Como Presidente de México, asumo responsablemente el compromiso de crear condiciones que hagan posible la participación permanente de todos y cada uno de ustedes, de sus comunidades y sus pueblos, en la construcción de los marcos legales que garanticen dentro del Estado Nacional el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación en la unidad nacional, para que sea el mañana el que florezca.

¡Nunca más un México sin ustedes!

¡En México y en Chiapas habrá un nuevo amanecer!

En Chiapas serán las acciones, no las palabras huecas, el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz.

Fue mi palabra empeñada enviar a este H. Congreso de la Unión, como Iniciativa de Ley, el documento elaborado por la COCOPA, que sintetiza el espíritu de los Acuerdos de San Andrés y este será mi primer acto de mi gobierno en referencia a este Congreso. El próximo martes, tienen aquí tal iniciativa.

Convoco a los y las legisladores, a las fuerzas y partidos políticos, para que deliberen con plena responsabilidad el tema capital que aquél documento entraña: el del Estado, la sociedad y los pueblos indígenas de México” (Fox, 2001a).

En efecto, la primera iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo al Congreso, fue la referente a las reformas constitucionales en materia indígena recogida en la llamada Ley COCOPA, no obstante, la promesa de tomar en cuenta las voces de los interesados en la deliberación parlamentaria no se cumplió y el resultado del proceso legislativo no satisfizo los intereses indígenas.

También el 1 de enero de 2001, en el 7º aniversario del levantamiento del EZLN, dieron a conocer su posición con un comunicado en el que reiteraban tres exigencias para reanudar el diálogo “verdadero”:

“el retiro de 7 posiciones militares del ejército federal en la llamada "zona de conflicto" (dos ya se retiraron, pero aun faltan cinco por retirar), la liberación

de todos los zapatistas presos (sólo han sido liberados 17 y faltan casi 100 más), y el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la iniciativa de ley de la Cocopa” (Comunicado del EZLN a la Sociedad Civil Nacional e Internacional, 1º. de enero del 2001).

El mismo día, en otro comunicado, anunciaron la organización de una marcha hacia la ciudad de México (véase al respecto entre otros, Singer, 2001 y 2004), e invitaron al Congreso Nacional Indígena a participar en ella. Explicaban los objetivos de la siguiente manera:

“una gran movilización nacional e internacional para lograr el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas en México de acuerdo a la iniciativa de ley de Cocopa. Como parte de esa movilización, el EZLN enviará una delegación del CRI-CG a la Ciudad de México con el fin de dialogar con los legisladores del Congreso de la Unión y convencerlos de las bondades de dicha iniciativa elaborada por diputados y senadores de 4 partidos políticos con registro (PAN, PRI, PRD y PT)”. (Comunicado del EZLN al Congreso Nacional Indígena del 1º. de enero de 2001)

Después del recorrido por diversas localidades del país, la caravana indígena llegó el 11 de marzo a la ciudad de México con el fin de ser escuchados por el Congreso de la Unión, que como se señaló, en esos momentos ya discutía la reforma constitucional en materia indígena³⁷.

Por su parte, el Presidente Vicente Fox con un discurso en el que aparecía identificándose con la lucha por los derechos indígenas, se apoyó en una intensa campaña en los medios de comunicación para reiterar su disposición a firmar la paz³⁸ (Singer, 2002). Igualmente, dio paso a la creación de nuevos organismos y la designación de indígenas en los puestos directivos de éstos. En este sentido, el 4 de diciembre de 2000 anunció la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, dependiente de la Presidencia de la

³⁷ De manera inusitada las televisoras transmitieron fragmentos de la caravana zapatista, su llegada al zócalo de la Ciudad de México y el evento que ahí tuvo lugar.

³⁸ En ese contexto, Televisa y Televisión Azteca organizaron y transmitieron el concierto “Unidos por la Paz”.

República. Al frente de esta nueva Oficina designó a la ingeniera empresaria de origen indígena nahñu Xochitl Gálvez Ruiz, quien estuvo en el cargo hasta la desaparición de esta oficina en 2003, cuando se transformó el Instituto Nacional Indigenista, en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se trataba de un espacio al que se le daba la tarea de coordinación de las políticas públicas hacia la población indígena.

“creada por acuerdo presidencial el 4 de diciembre de 2000, en atención al compromiso que el Presidente de la República, como candidato, contrajo con los pueblos indígenas de nuestro país, en el sentido de contar con una instancia dotada de autoridad y agilidad para atender las demandas y dar seguimiento a la resolución institucional de su problemática. A partir de sus funciones de coordinación está en contacto constante con los pueblos y organizaciones indígenas y en el esfuerzo de asegurar espacios, recursos y acciones institucionales para su atención. Esto es, se propone la construcción de una política transversal que multiplique e integre los esfuerzos del Gobierno Federal para el desarrollo indígena” (PNDPI 2001-2006, III.3).

Además, por primera vez al frente del INI y de la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas (DGCPI)³⁹, habría nombramientos de funcionarios de adscripción indígena. Como Director del INI, designó al antropólogo nahua de la Sierra de Guerrero Marcos Matías Alonso, además, el abogado e intelectual mixteco –destacado promotor de los derechos indígenas- Francisco López Bárcenas, fue nombrado director de la oficina de Procuración de Justicia del mismo instituto⁴⁰. Por su parte, en la DGCPI nombró como directora a la socióloga Griselda Galicia García. Con esos nombramientos se levantó la expectativa de

³⁹ El 7 de marzo de 2001, la Dirección General de Culturas Populares (creada en 1978) cambió su denominación a Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.

⁴⁰ Tras el fracaso de la Ley indígena, López Bárcenas renunció al INI en agosto de 2001; Marcos Matías permaneció en el cargo solamente un año, obligándolo a su renuncia y fue sustituido por Huberto Aldaz Hernández, de ascendencia mixe, quien quedó encargado de la reestructuración del INI, preparando su transformación en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

cambio en la política indígena, sin embargo éste solo tuvo lugar en el plano del discurso.

Mientras la caravana zapatista hacía uso de la tribuna en la Cámara de Diputados, el 29 de marzo de 2001, la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas (creada en enero de 1994) fue sustituida por un nuevo Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que quedó integrado como órgano asesor del Presidente de la República. Según señaló Vicente Fox al instalar el Consejo:

“La creación de este consejo responde a la necesidad de ofrecer un canal de interlocución, de diálogo, de toma de decisiones, de consulta, que asegure que toda política pública que emprenda el Gobierno Federal, sea consecuente con los problemas y demandas planteadas por cada pueblo indígena y por cada comunidad.” (Fox 2001b)

Además se constituyeron por decreto: la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, que comenzó a operar en 2003⁴¹, ambos adscritos a la Secretaría de Educación Pública y la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas en la Secretaría de Salud.

La estrategia mediática y acciones emprendidas por Vicente Fox no fueron exitosas para contener las demandas zapatistas. El Subcomandante Marcos se opuso a aceptarlo como interlocutor para la solución pacífica del conflicto y le exigió limitarse a construir el contexto que acompañara el cambio institucional que diera salida al conflicto (Singer, 2002). Los reclamos del EZLN no se cumplieron; tampoco los Acuerdos de San Andrés.

Con la idea de que “el Presidente propone y el Congreso dispone” planteada por Vicente Fox en su mensaje de toma de posesión como Presidente, la negativa del Congreso a asumir su iniciativa de ley indígena, no le mereció más comentario que una felicitación. El Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena (a los

⁴¹ El 13 de marzo de 2003 se publicó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, cuyo artículo 14 estableció la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo descentralizado sectorizado en la Secretaría de Educación Pública.

artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115º de la Constitución), a las que se llamó Ley indígena, publicadas el 14 de agosto de 2001 (proceso sobre el cual se abundará en otro capítulo de esta tesis), que muy alejadas del planteamiento original, dejaron fuera el centro de los acuerdos firmados. Ese fue el final del proceso de negociación con las fuerzas del movimiento indígena del gobierno foxista.

Sin la solución del conflicto en Chiapas y no obstante el amplio cuestionamiento y rechazo a la nueva reforma constitucional por parte del EZLN y otras organizaciones, comunidades indígenas, fuerzas políticas e incluso por funcionarios del propio gobierno, esa nueva legislación fue punto de partida para la elaboración de las políticas públicas foxistas, donde la participación indígena estuvo ausente. Así, a lo largo del sexenio, la brecha entre el discurso y la realidad fue evidente.

Tanto en el discurso de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como en el del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI, 2001-2006) dado a conocer el 6 de marzo de 2002, Vicente Fox reiteró que:

“es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias.” (PNDPI: 3).

El PNDPI 2001-2006 planteaba ocho grandes retos: 1) Generar conciencia y respeto a la diversidad cultural; 2) Equidad e igualdad de oportunidades; 3) Participación indígena en la toma de decisiones; 4) Articular el crecimiento económico con el desarrollo social; 5) Mejorar y hacer transparente el desempeño institucional; 6) Reformular las políticas indigenistas; 7) Garantizar la atención transversal; y 8) Diseñar modelos de desarrollo diferenciados.

Según Xochitl Gálvez, entonces titular de la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.:

“El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 recoge el compromiso del Gobierno Federal para caminar hacia un nuevo pacto, una nueva relación que busca no sólo abrir los espacios de

participación e interlocución con los pueblos indígenas, sino diseñar con ellos, las medidas de gobierno que respondan a sus diversas y complejas circunstancias” (Ibíd.: 5).

No obstante, los avances que en ese sentido se dieron a lo largo del sexenio fueron notoriamente insuficientes. Y es que traducir los buenos propósitos que contenían esos documentos en acciones efectivas, implicaba primero reconocer en la Constitución el principio de la autonomía indígena, reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público y efectivamente fomentar su desarrollo económico sustentable, como lo señaló Miguel León Portilla en la ceremonia de presentación del PNDPI 2001-2006:

“Uno, si se busca una nueva relación con los pueblos indígenas es imprescindible no sólo enunciar que debe lograrse el respeto a sus diferencias culturales y lingüísticas por el Estado y la sociedad nacional. Convertir en realidad tal respeto, sólo podrá alcanzarse si en ella se reconocen plenamente a los pueblos indígenas y sin ambage alguno en la Constitución Política de México. Eso es importantísimo, que quede perfectamente claro el principio de la autonomía indígena.

[...] Dos: para promover una nueva relación -estoy comentando lo que está en el Programa- para promover una nueva relación con los pueblos indígenas, es impostergable que se reconozca su personalidad como entidades de derecho público. No de interés público, de derecho público.

[...] Obviamente, lo anterior presupone que el Poder Legislativo revise y modifique, en todo lo que sea necesario, las reformas constitucionales y cualquiera de las otras leyes que se hayan emitido en relación con los pueblos indígenas.

En este momento, creo que es un momento propicio para pedir al Presidente de la República, él que presentó el Proyecto COCOPA, que vuelva a apoyar decididamente que esto se convierta en realidad.

Tres: el fomento al desarrollo económico sustentable de los pueblos indígenas es otra prioridad” (León Portilla, 2002).

Durante el sexenio, otro de los anuncios que generó gran expectativa fue la transformación del Instituto Nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi o CDI), que ocurrió finalmente en el año 2003. El proyecto de reestructuración, corrió a cargo de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que desapareció luego de esta transformación institucional⁴².

Ya en el PNDPI 2001-2006 se anunciaba la creación de este nuevo organismo que según se decía, habría de convertir

“a los pueblos indígenas en verdaderos interlocutores de la acción gubernamental (...) y que, a través de su acción, propicie las transformaciones necesarias de las instituciones federales, de tal manera que se de realmente una nueva política del Estado con los pueblos indígenas” (PNDPI 2001-2006).

Sin embargo, si el propósito era efectivamente dar lugar a esa “nueva política del Estado”, se debió a haber cumplido con la obligación establecida en el Convenio 169⁴³ de llevar a cabo una amplia consulta con los pueblos indígenas y no solamente cubrir el trámite mediante foros que por lo demás no tuvieron aceptación entre las organizaciones del movimiento indígena.

El marco legal de esta transformación quedó señalado en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada el 21 de mayo de 2003. En ella se estableció como objeto del nuevo organismo:

⁴² Según señala Luis Hernández Navarro (2007: 106), la fundación de esta Comisión fue en parte idea de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA), que exigía el acceso a espacios institucionales y políticos así como la creación de un organismo dependiente del Ejecutivo Federal, integrado por representantes de los pueblos indígenas y personalidades destacadas.

⁴³ En el Convenio 169 de la OIT se establece que: “Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Convenio 169).

“orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Ley de la CDI 2003, Artículo 2º.).

Igualmente en la Ley se definieron sus funciones y la forma de su organización, en la cual se incluyó la creación de un Consejo Consultivo. Lo aparentemente novedoso de este último, fue establecer que: “En la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas” (Ibíd., Artículo 12) y que

“El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Consultivo sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena” (Ibíd., Artículo 13).

En la estructura de la nueva CDI que comenzó a operar el 5 de julio de 2003, se mantuvo el carácter vertical en la toma de decisiones (con la Junta de Gobierno en la cúpula), mientras que la participación indígena (a través de 142 consejeros en el Consejo Consultivo) quedaría limitada a funciones de consulta no vinculantes en el organismo.

Así, como rasgo distintivo de las medidas adoptadas en materia indígena por el gobierno foxista, la transformación del INI en CDI no fue más que otro cambio con el que todo seguiría igual, de manera que pese a las múltiples declaraciones en los medios, no se transformó la relación del gobierno con los pueblos indígenas. En la CDI, además, a lo largo del sexenio, se mantuvieron prácticamente los mismos programas que administraba el INI, sin que hubiera modificaciones significativas en la política hacia este sector de la población.

La evaluación de las políticas foxistas, la realizó en su momento el Comité de Expertos de la OIT, ante las movilizaciones de las organizaciones indígenas y los recursos que ante esa organización interpusieron, contra la reforma constitucional en materia indígena aprobadas al inicio del sexenio y

particularmente contra la delegación a las entidades federativas de la responsabilidad de regular los criterios de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, en la recomendación que este Comité de Expertos de la OIT extendió al gobierno mexicano en 2004, solicitó que:

“adopte las medidas necesarias para asegurar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar que, al adoptarse las medidas legislativas y administrativas pertinentes, tanto por parte del Gobierno Federal como de los congresos estatales, se garantice como mínimo común denominador los derechos consagrados por el Convenio” (“Comisión de Expertos, 75 sesión, 2004, Observación, México, publicación 2005”, citado por OIT 2009: 37)

Igualmente, en relación a los programas formulados por el Gobierno para alcanzar la igualdad para los pueblos indígenas, el Comité de Expertos señaló que el

“número creciente de planes aislados no es suficiente para lograr una política efectiva de inclusión. No está totalmente claro dónde se encuentra la naturaleza complementaria y la coordinación entre los programas descritos por el Gobierno (y que) al establecer los diferentes planes y programas de desarrollo para los pueblos interesados, se asegure que éstos queden dentro de un marco de acción coordinada y sistemática, con la participación plena de los pueblos indígenas”. (“Consejo de Administración, 289 Reunión, marzo de 2004, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB.289/17/3,” citado por OIT, 2009: 38).

3.4. Continuidad sin cambio. El desarrollo con identidad.

La política social del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) y en particular la dirigida a la población indígena, igual que en el sexenio panista de Vicente Fox, no se distinguió de la que desde sexenios previos se había venido llevando a cabo.

Nuevamente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se ocupó de la temática indígena en relación a temas como el turismo, la superación de la pobreza, la educación, etc., y dedicó como parte del “Eje 3. Igualdad de oportunidades” un apartado: el 3.4, dedicado a los “Pueblos y comunidades indígenas” (PND 2007-2012: 199-209). En este documento, considerando a los indígenas como grupo prioritario, una vez más se reconocieron sus carencias y la poca efectividad de las políticas hasta entonces implementadas, incluidas las del anterior gobierno también panista. Así, en el PND se reconocía:

“Desgraciadamente, los pueblos y comunidades indígenas aún no disfrutaban de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; se caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y en una situación de significativa desventaja. El combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas representa una de las áreas de política pública de mayor relevancia para el desarrollo armónico de México” (PND 2007-2012).

En el mismo documento, más adelante, se indicaba:

“Los graves rezagos de desarrollo que enfrentan los pueblos indígenas en México se refieren, principalmente, a los ámbitos económico, social y humano, cultural, de infraestructura y de ejercicio de sus derechos fundamentales” (Ibíd.).

En particular, para propósitos de este trabajo, interesa destacar el tema de los “derechos fundamentales”, respecto a los cuales, el PND 2007-2012 fue muy ambiguo. Luego de detallar evidencias respecto a los rezagos “económico, social y humano, cultural, (y) de infraestructura”, el documento planteaba que:

“...en México las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas no siempre se hacen efectivas y tampoco se observan en los procedimientos judiciales... Los factores que provocan este problema son diversos: va del desconocimiento de su existencia o contenido, a la velada discriminación, pasando en ocasiones por la falta de normas y de procedimiento para asegurar su observancia. La falta de respeto a los derechos individuales y sociales de los indígenas, no sólo son injustos para

individuos y grupos, sino que también constituyen un severo obstáculo para su desarrollo integral y sustentable. En materia de derechos destaca también la poca participación en los procesos electorales, y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral” (Ibíd.).

A ese diagnóstico correspondió nuevamente una visión restrictiva de la autodeterminación indígena y la reiteración de una política asistencialista e integracionista. En este sentido, como “objetivo 15” del PND se planteaba nuevamente: “Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad” (Ibíd.).

La falta de interés gubernamental en los asuntos indígenas, se mostró en la tardanza en elaborar y dar a conocer el programa sectorial correspondiente. A la mitad del sexenio, en el marco del programa *Vivir Mejor* en el que entre otros programas incluyó al foxista *Progres-Oportunidades*, por fin (el 4 de diciembre de 2009) se dio a conocer el *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012* (PNDPI 2009-2012) en el que tampoco se dispuso de una plataforma para resolver el problema de exclusión indígena, ni se respetó la norma internacional que había sido recientemente validada.

La *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*, que después de 25 años de deliberaciones aprobó la Asamblea General de la ONU (el 13 de septiembre de 2007) formalizó principios y normas para velar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Entre ellos, el reconocimiento de estos pueblos como sujetos plenos del derecho a la libre determinación (Artículo 3) y la obligación de realizar consultas previas, libres e informadas sobre medidas que pudieran afectarlos. En ese sentido, el Artículo 19 de esta *Declaración*, establece que:

“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y

administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007).

Sin una consulta previa, libre e informada para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en los términos establecidos por los acuerdos internacionales y sin atender a su derecho para decidir las prioridades de su desarrollo⁴⁴, el PNDPI 2009-2012 no propuso ningún objetivo, estrategia ni línea de acción para resolver lo que el propio diagnóstico del programa señalaba como problema medular, a saber:

“La falta de reconocimiento real y efectivo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas no sólo es factor que produce injusticia para individuos y grupos concretos, también constituye un severo obstáculo para el desarrollo integral y sustentable de la población indígena y de todo el país en general. Este último, para ser efectivo, requiere seguridades y certezas jurídicas, procedimientos adecuados y el reconocimiento de las autoridades indígenas y de sus sistemas normativos, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de derechos políticos, destaca también, la poca participación en los procesos electorales y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral” (PNDPI 2009-2012: 23).

El programa estableció 5 ejes de política con los cuales se alcanzaría el objetivo del *desarrollo con identidad*⁴⁵ para los pueblos y las comunidades

⁴⁴ El artículo 7 inciso 1 del Convenio 169 de la OIT señala que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Convenio 169). Como se verá más adelante, en México no existe aún una legislación que establezca las normas para llevar a cabo estas consultas.

⁴⁵ “...entendiendo por éste al desarrollo de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas del país con respeto y reconocimiento a sus culturas, lenguas y derechos” (CDI, 2012: 25). “la población indígena tiene derecho a un bien vivir, que se corresponda con sus diferentes maneras de entender el mundo y con sus creencias y valores. Por ello, busca lograr que la población indígena pueda introducir en su vida diaria cambios e innovaciones que les permita un mayor control sobre su futuro y sus ambientes naturales, a partir de una acción pública orientada por

indígenas: 1) derechos indígenas (entendidos solamente como armonización del marco jurídico nacional y condiciones para el ejercicio de los derechos contenidos en las leyes); 2) superación de los rezagos y desarrollo con identidad; 3) reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística; 4) participación y consulta para una democracia efectiva (entendido como participación en la planeación del desarrollo y para la participación en el reconocimiento y “ejercicio de sus derechos”, es decir, de los limitados derechos reconocidos en la Constitución); y 5) gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso.

En la idea del llamado modelo de *desarrollo con identidad* prevalecía una visión contradictoria. Por una parte, se reconocía que:

“es la propia población indígena quien debe llevar a cabo un proceso de planeación de su propio desarrollo de manera activa y consciente, congruente con su propia identidad y en un horizonte de largo plazo y asumir una actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a estas acciones” (CDI, Memoria: 83)

Pero al mismo tiempo, también predominaba un enfoque paternalista y en cierto sentido discriminatorio sobre las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, por ejemplo, se afirmaba:

“Cabe señalar, que sin una concurrencia articulada entre los órdenes de gobierno, las comunidades indígenas, organizaciones sociales y económicas y otros actores de apoyo para el desarrollo en torno a un proyecto microrregional participativo, difícilmente se logrará un desarrollo sostenido, ya que no hay conocimientos, recursos o competencias suficientes en los diferentes sectores para resolver unilateralmente problemas complejos” (Ibíd.).

ellos mismos, de acuerdo a sus prioridades y tiempos, que reconozca también el valor de sus culturas y lenguas. Este modelo parte del supuesto de que los gobiernos no son por sí mismos capaces de resolver los problemas que enfrentan las regiones indígenas para su desarrollo, y que son las autoridades de las comunidades, las organizaciones sociales y económicas de la población indígena y otros actores académicos y sociales de la microrregión, los cuales, en colaboración con los órdenes de gobierno, pueden cambiar esta situación a partir de una coalición para el desarrollo” (Ibíd.: 83).

Bajo esa lógica, nuevamente la perspectiva gubernamental dejaba de lado el reclamo indígena de derecho a la libre determinación.

A cargo de la CDI, conforme a la ley de su creación, se llevaron a cabo formalmente consultas a los pueblos indígenas, sin embargo éstas se limitaron a la realización de foros que lejos de servir para normar las decisiones y construir políticas acordes a los intereses de los pueblos indígenas, sirvieron como mero trámite, muy lejos de cumplir con lo estipulado en los convenios internacionales firmados por el gobierno mexicano, y por el artículo 2º. de la propia Constitución mexicana. Como se verá en otro capítulo, en los hechos, las consultas realizadas en el sexenio, igual que las que se efectuaron en años previos, no lograron servir para establecer acuerdos, ni sirvieron para ampliar la participación de los pueblos indígenas en su autodeterminación.

Por último, cabe señalar que el 10 de junio de 2011 fue publicada la reforma constitucional al Artículo 1º. en materia de Derechos Humanos, con la que se reforzó la obligación del Estado Mexicano de respetar y hacer valer los acuerdos internacionales que ha suscrito (lo que ya se encontraba advertido desde 1934, en el Artículo 133 de la propia Constitución⁴⁶). Con esta reforma, el Capítulo I cambió su denominación a la siguiente: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, estableciendo que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la

⁴⁶ En este sentido, el artículo 133 indica: “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 la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...” (CPEUM)

materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...” (CPEUM, Artículo 1º).

Si bien esta reforma coadyuva a la defensa de los derechos indígenas obligando a que en todos los órdenes de gobierno se cumplan las disposiciones internacionales que velan por éstos, los conflictos existentes y las acciones colectivas que generan, muestran que buena parte de esos derechos siguen sin estar vigentes en nuestro país.

3.5. En el gobierno de Enrique Peña Nieto

El 2 de diciembre de 2013, un día después de su toma de posesión, el Presidente Peña firmó el Pacto por México con las cúpulas de los tres principales partidos políticos⁴⁷, como mecanismo de negociación que aseguraría que en el Congreso de la Unión se aprobaran reformas sustantivas a la Constitución (llamadas “reformas estructurales”) y expidieran leyes en materias sensibles a la aprobación popular, entre la cuales destacan las realizadas en materia educativa, energética, de telecomunicaciones, laboral y político-electoral.

En este Pacto, se incluyó un apartado dedicado a los pueblos indígenas, en el que, sin embargo, se dejaron de lado viejos pendientes para garantizar el derecho indígena a su autodeterminación, el déficit en su representación política, la reglamentación a su derecho a la consulta, entre otros.

⁴⁷ El Pacto fue firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente Enrique Peña Nieto, Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional. A éste se sumó la dirigencia del Partido Verde Ecologista de México el 28 de enero de 2013

El documento solamente estableció tres compromisos en los siguientes términos:

“1.6. Derechos de los pueblos indígenas.

El Estado mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas. Las últimas cifras de pobreza en México confirman lo que ha sido una constante en el desarrollo de nuestro país: los indígenas están mayoritariamente excluidos del mismo. Casi siete de cada 100 mexicanos son hablantes de una lengua indígena. De éstos, ocho de cada diez son pobres, la mitad de los cuales vive en pobreza extrema. Para revertir esta injusta situación se establecerá una política de Estado para que los indígenas ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.

Para lograr este objetivo, se impulsarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las comunidades indígenas.

Se llevará a la práctica el reconocimiento efectivo de las comunidades y pueblos indígenas como entidades de derecho e interés público, que les permitirá manejar recursos públicos, realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, así como asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que impulsen su desarrollo. (Compromiso 34)

- Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas como prioridad presupuestal.

El injusto rezago en el ejercicio de derechos, así como en el acceso a instrumentos para el bienestar económico de la población indígena frente al resto de los mexicanos, obliga a que los indígenas y sus comunidades sean una prioridad de Estado y, por lo tanto, una prioridad presupuestal. Por ello, se incrementará sustancialmente los presupuestos para que la educación y la salud de calidad lleguen a la población indígena. De igual forma, se realizarán inversiones históricas en la infraestructura de sus comunidades y para facilitar su acceso al crédito. (Compromiso 35)

- Acceso equitativo a la justicia y a la educación.

El Estado tiene la obligación de garantizar que la lengua y la cultura indígena no sean una limitante para ejercer derechos como el acceso a la justicia y a la educación. Por ello, se garantizará que la población indígena tenga acceso a defensores de oficio de calidad y a traductores bilingües para sus procesos de defensa, así como que tengan acceso a una educación bilingüe e intercultural de calidad. (Compromiso 36)” (Pacto por México, 2012).

Según el propio Pacto, para alcanzar esos compromisos, no sería necesario llevar a cabo reformas legales y su cumplimiento se iniciaría desde el primer año de gobierno. Mientras el compromiso 34: Fortalecimiento de las comunidades indígenas, debería haberse concretado en 2015, los otros dos estarían sujetos a la aprobación de las reformas hacendarias contenidas en el Pacto.

Antes de que terminara el mismo mes de diciembre, coincidiendo con el XV aniversario de la matanza de Acteal, el 21 de diciembre tuvo lugar la “marcha del silencio” que los medios de comunicación calificaron como la mayor movilización zapatista desde el 1 de enero de 1994, acompañada del primer comunicado del EZLN en el sexenio: “¿Escucharon?”. Luego, el EZLN dio a conocer una carta en la que descalificó las políticas calderonistas hacia los indígenas y señaló el fracaso de la estrategia para resolver el conflicto en Chiapas, y difundió otro comunicado reiterando sus demandas y posicionándose críticamente en relación al nuevo gobierno.

Al poco tiempo, el 14 de enero el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció la creación de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas presidida por Jaime Martínez Veloz, en sustitución de la COCOPA. Sus funciones se extendieron a la negociación con las organizaciones indígenas, movilizadas en distintos estados del país en defensa del territorio y la integridad de sus pueblos. La Comisión tendría como directrices los compromisos del Pacto por México y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En una división de funciones no explícita, esta nueva comisión quedó encargada de la operación política, mientras que la CDI se ocuparía de la administración de los programas asistencialistas, de “apoyo”.

El 16 de enero, los grupos parlamentarios del PRI y PRD en la Cámara de Diputados, acordaron volver a constituir la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para continuar con la labor de intermediación entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Simbólicamente en el poblado de Las Margaritas, Chiapas (que entre 1994 y 1998 albergó al municipio autónomo “Tierra y Libertad”), el 21 de enero el Presidente Peña lanzó su programa “Cruzada Nacional contra el Hambre” a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a la que seguiría adscrita la CDI ahora presidida por la priista Nuvia Mayorga.

Poco después, hizo público el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Respecto a la problemática indígena este plan de desarrollo muestra un enorme parecido con el del sexenio previo: plantea una postura crítica hacia el enfoque asistencialista, pero al mismo tiempo mantiene esa misma orientación. Además, da por hecho que los propósitos enunciados en el plan previo no se cumplieron, pero no propone nada nuevo a cambio. El PND reitera:

“El Plan explica las estrategias para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Muestra, también, el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores” (PND 2013-2018: 9).

Más adelante, en la sección “II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades”, indica:

“Se fomentará el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a través de una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas enfocados a su beneficio, y de la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social. Todo ello, en el marco de un pleno respeto a su autonomía, identidades, voces y prioridades” (PND 2013-2018: 53).

Y en la sección “Objetivos, estrategias y líneas de acción”, señala:

“Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.

Líneas de acción:

Desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente.

Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.

- Promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la implementación de acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos y la comercialización de los productos generados que vaya en línea con su cultura y valores.
- Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.
- Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.
- Impulsar acciones que garanticen los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional” (PND 2013-2018: 116).

También a mitad del sexenio, el 30 de abril de 2014, fue publicado el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018. En el Mensaje del Presidente Peña que acompaña este documento señaló: “El país tiene una gran deuda con ellos por lo que es la hora de que se reconozca esta deuda social y se

comience a transitar hacia una situación de inclusión y reconocimiento de sus derechos” (PEPI 2014-2018). A pesar de ello, igual que en el PND se omite la dimensión política, de modo que la exclusión indígena es vista como asunto ligado únicamente a la condición de pobreza.

Cabe destacar que para las 11 reformas constitucionales y 81 cambios a leyes secundarias realizados en el marco del Pacto por México hasta septiembre de 2014, en ningún caso se incluyó la participación ni el proceso de consentimiento de los pueblos indígenas, aunque éstos resultaran afectados directamente con las decisiones tomadas. Tampoco se avanzó en cumplir con la obligación de legislar sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada.

Entre las reformas que el Congreso aprobó en los primeros años del sexenio, la que se realizó en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, omitió cumplir con la obligación constitucional señalada en el Artículo 2º que establece que las autoridades de la Federación, los Estados y los Municipios deben:

“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen” (CPEUM, Artículo 2, inciso B).

A lo largo de los tres primeros años del sexenio peñista, creció el número de eventos de protesta y movilizaciones indígenas y cobraron fuerza en distintos estados tanto las policías comunitarias, como nuevos grupos de autodefensa, con importante presencia en Guerrero y Michoacán.

Por la magnitud de las movilizaciones indígenas contra proyectos de grupos privados de inversionistas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervino en diversas ocasiones en litigios sostenidos contra empresas mineras, obras hidráulicas de los gobiernos de los estados y de la federación, etc., dictando sentencias a favor de los intereses indígenas.

III. Hacia el reconocimiento y práctica de los derechos indígenas en México. Un largo recorrido inconcluso.

En los años ochenta, con el viraje en la política económica que redujo las políticas de bienestar y de inversión social, acompañadas por el inicio de la paulatina apertura política y del proceso de democratización, se abrió una estructura de oportunidades políticas que fue aprovechada por la emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores sociales y políticos.

En México igual que en otros países latinoamericanos, emergieron nuevas organizaciones indígenas y asociaciones de productores que construyeron redes intercomunitarias a escala regional e incluso internacional (Stavenhagen, 2007). “Esta expansión de la organización indígena llevó consigo un cambio en las demandas y en el discurso, pasando de la reivindicación contra la discriminación y subordinación, así como del reclamo de tierra, crédito, educación, salud y otras demandas socioeconómicas (que bien podrían corresponder al conjunto de la población campesina), a nuevas exigencias relacionadas con la identidad indígena y la participación en los procesos decisorios, la autonomía y autodeterminación de sus pueblos” (Singer, 2014 b: 98).

A nivel internacional, también la década de los ochentas fue un periodo favorable para el desarrollo de instrumentos de protección de los derechos humanos y particularmente de los derechos indígenas (véase al respecto Stavenhagen, 1988).

Desde 1982, con el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, perteneciente a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Organización de las Naciones Unidas, se impulsó la elaboración de normas internacionales para la protección de los derechos indígenas, que en el orden internacional corresponden, según datos de la propia ONU a “por lo menos 5.000 grupos indígenas compuestos de unos 370 millones de personas que viven en más de 70 países de cinco continentes”, de los cuales, en América Latina, se ubican alrededor de 40 millones, lo que equivale a cerca de 10% (ONU, s/f).

En ese contexto, también tuvo lugar la revisión de los primeros estándares internacionales que habían sido recogidos en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, tarea que llevó en 1989 a la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y años después, al establecimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El nuevo marco legal internacional que velaría por la defensa de los derechos humanos, amplió el marco de acción de las organizaciones indígenas. Igualmente propició y aceleró los cambios en las instituciones y las leyes mexicanas.

En consonancia con esa nueva agenda de las organizaciones indígenas, pero en una lógica en la que los ciudadanos serían considerados como clientes o usuarios y el gobierno como proveedor de servicios, se adoptó la dimensión multicultural en el discurso oficial del gobierno. Comenzó entonces a identificarse como una necesidad incorporar el tema de los derechos legales de los pueblos indígenas en el debate de las políticas gubernamentales. No obstante, en ese multiculturalismo oficial, adoptado en el discurso desde el gobierno de Carlos Salinas hasta nuestros días, los avances en el reconocimiento de los derechos colectivos son insuficientes.

1. Nuevas demandas y viejas respuestas. La primera reforma constitucional en materia indígena

La transformación del marco jurídico con vistas al reconocimiento de los derechos indígenas inició durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Tuvo como telón de fondo el empeoramiento de las condiciones de vida de la población indígena y el fin del reparto agrario, así como la creciente participación política indígena a través de nuevas organizaciones y movilizaciones en el contexto de la Campaña 500 años de resistencia indígena. También se forzó como consecuencia del compromiso establecido por el Estado mexicano al firmar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,

firmado por México en 1989 y ratificado en 1990⁴⁸, que estableció la obligación gubernamental de reconocer a los pueblos indígenas como entidades legales, así como la de garantizar su integridad y la protección de sus derechos.

“Con la firma de este convenio México quedó obligado, fundamentalmente, a otorgar a los indígenas el derecho a la autodefinición como miembros de una comunidad indígena, darles la categoría de entidades de derecho público con una personalidad jurídica como colectividades, otorgarles el derecho a la autodeterminación en el marco de la legislación de los estados nacionales, a reconocerles el patrimonio sobre sus tierras y su participación en el uso, administración y conservación de los recursos naturales, a darles el derecho a mantener valores e instituciones, a realizar prácticas culturales y religiosas propias, y al poder de decidir sus prioridades de desarrollo” (González Oropeza y Martínez 2011:63).

A pesar de que México fue el segundo país en ratificar el *Convenio 169* y el primero de América Latina, solamente lo ha cumplido en parte.

Para armonizar la legislación mexicana con el debate internacional y con lo establecido en dicho convenio, por mandato presidencial, Carlos Salinas formó en 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas como órgano consultivo del INI, presidida por Arturo Warman, entonces director del INI (1989-1992) quien había delineado entre las tareas del instituto:

⁴⁸El Convenio 169 que se mantiene vigente, destaca por ser el primer instrumento jurídico internacional referido específicamente a los derechos de los pueblos indígenas y tribales. “De sus disposiciones se puede advertir que tutelan la diversidad cultural y generan un marco jurídico no sólo para la protección sino incluso para el desarrollo de su especificidad cultural, sus derechos territoriales, sistemas normativos y su condición de pueblos. El artículo 1 establece una definición de *pueblos indígenas*; los artículos 4 y 5, respectivamente establecen la necesidad de *reconocer y proteger* los valores y prácticas ‘sociales, culturales, religiosas y espirituales propias’, así como la obligación para los Estados de adoptar medidas especiales que protejan a sus personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos indígenas. Los artículos 6 y 7 establecen el derecho de los pueblos indígenas a ‘decidir sus prioridades’ así como su consulta y participación en todas las actividades que emprenda el Estado y que impliquen medidas legislativas que puedan afectarles. Por su parte, el artículo 8 reconoce la existencia del *derecho consuetudinario* indígena al establecer la obligación del Estado de tomarlas en consideración al aplicar la legislación nacional, fortaleciendo esta disposición el artículo 9 establece la obligación de respetar ‘los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros’. Finalmente, en los artículos 13 y 15 del Convenio se reconoce el ‘derecho a las tierras, territorios y recursos naturales’ llegando a incluir dentro del término tierras el concepto de territorio como ‘la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera’.(Aguilar, 2010: 18)

“Desde el punto de vista jurídico se trabajará en dos vertientes principales: la defensoría, para excarcelar o liberar a indígenas que estén injustamente en prisión, y la lucha por lograr una reforma constitucional que reconozca a los pueblos, a las comunidades y a los individuos indígenas sus culturas, lenguas, costumbres y tradiciones” (Zorrilla, 2003:17).

De la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, que careció de la participación de representación indígena, emanó una propuesta de reforma al Artículo 4º. Constitucional que contenía originalmente los siguientes elementos:

I. La declaración de que la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multicultural.

II. La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.

III. *La declaración de que en la legislación federal, estatal y municipal se establecieran las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.*

IV. La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.

V. La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente” (González Oropeza y Martínez, 2011:33, cursivas en el original).

Esta propuesta fue recortada hasta culminar como la iniciativa de reforma constitucional que el jefe del Ejecutivo envió al Congreso el 7 de diciembre de 1990. En su elaboración se tramitó un proceso de consulta que no obstante, no recogió las voces de las organizaciones indígenas ni las de otros sectores (Cfr. Castellanos y López, 1992) que veían en este proceso la posibilidad de establecer

derechos que reivindicaran sus demandas largamente enarboladas, y por lo mismo, esta consulta no fue validada como expresión de sus intereses.

Mientras que la Cámara de Diputados pronto aprobó la iniciativa presidencial, con el voto favorable del PRI y el PRD con la abstención del PAN, en la Cámara de Senadores el debate se pospuso.

El debate parlamentario de la iniciativa presidencial se retomó el 3 de julio de 1991 con un texto que sin modificaciones, fue el que finalmente quedó aprobado a finales de ese año como reforma al Artículo 4º. Constitucional, entrando en vigor el 28 de enero de 1992.

La construcción de esta iniciativa y su posterior debate legislativo dieron lugar a “la confrontación ideológica entre diversos sectores de la sociedad y entre los distintos agrupamientos políticos” (Ibíd.: 157). Las posiciones discrepantes se establecieron entre quienes argumentaban que la Constitución ya protegía derechos para todos los mexicanos y por tanto para los indígenas, por lo que era innecesaria la reforma (PAN), frente a las de quienes conformes con la iniciativa del Ejecutivo no estaban dispuestos a incluir derechos económicos y políticos en la reforma, o las de quienes abogaban por la necesidad de legislar plenamente los derechos colectivos (un análisis de las posiciones en este debate puede verse en Castellanos y López, 1992; y Echánove: 2000).

Al lado de la iniciativa presidencial se presentaron otras dos, una por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la segunda presentada por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCPRN).

“Tres días después (de enviada la iniciativa presidencial), el PRD presentó a su vez una iniciativa de ley que afectaba los artículos 53, 73 y 115 constitucionales (...) proponiendo la creación de regiones pluriétnicas con personalidad y patrimonio propio (...) con la promulgación de una ley que, a su vez, normaría la organización y el funcionamiento de las regiones pluriétnicas. Asimismo, se proponía la integración de una circunscripción plurinominal de las regiones pluriétnicas, que ampliaría en 50 el número actual de diputados federales y que representarían a dichas regiones” (Castellanos y López, 1992: 157-158).

Esta iniciativa no fue tomada en consideración en el Congreso y el PRD, a pesar de señalar limitaciones a la iniciativa del Ejecutivo durante el debate parlamentario, terminó por votar a favor de ella.

Por su parte, la iniciativa del PFCPRN también reconocía la naturaleza pluriétnica y pluricultural del país, abogaba por la educación bilingüe, la presencia de traductores en los procesos judiciales y el reconocimiento del derecho consuetudinario de las comunidades indígenas (Ibíd.: 160). La iniciativa del PFCRN tampoco prosperó.

La reforma al artículo 4º. incluyó por primera vez a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana, aunque solamente reconociendo de manera limitada sus derechos culturales, estableciendo que:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en los que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley" (COPEUM, 1992, Artículo 4).

Además, también en el mismo año se reformó la fracción VII del artículo 27 constitucional, y en el párrafo segundo se estableció que "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". No obstante, las leyes reglamentarias contempladas en los artículos 4 y 27, nunca se promulgaron.

La nueva disposición constitucional fue muy estrecha en lo que se refiere al cumplimiento de las demandas indígenas y de la normatividad internacional en lo que ésta contemplaba respecto al derecho a la autonomía, a la definición del territorio y el control de los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos naturales, entre otros⁴⁹.

⁴⁹ "La Constitución de Panamá de 1972 fue revisada en favor de los indígenas en 1983. Nicaragua ha sido pionero en legislación indígena al reglamentar la autonomía en 1986. La de Brasil en 1988 reconoce la personalidad jurídica de los indios. En 1991 Colombia realizó importantes enmiendas constitucionales en favor de la autodeterminación indígena. Otros países han creado leyes

De igual modo, la reforma constitucional fue pasada por alto en la mayoría de las entidades federativas. Ciertamente, al calor del inicio del debate y antes que se modificara la Constitución Federal, las de los estados de Guerrero (1987), Chiapas (1990), Oaxaca (1990), Querétaro (1990) e Hidalgo (1991) reconocieron el carácter pluricultural de su población, pero solamente en once más se hicieron reformas en ese sentido: San Luis Potosí, Sonora, Nayarit y Veracruz lo hicieron antes del levantamiento zapatista, mientras que las reformas constitucionales de Durango, Jalisco y Chihuahua ocurrieron en el mismo año de 1994. Más adelante, entre 1995 y 1997 modificaron sus constituciones en ese sentido: el Estado de México en 1995 y Campeche, Quintana Roo y Michoacán tras la firma de los Acuerdos de San Andrés (Olvera Jiménez, 2002).

Por otra parte, cabe señalar que con el propósito de mejorar la defensa legal de los indígenas, con el antecedente del Programa de Defensoría de Presos Indígenas (puesto en operación en 1984) y de la creación en 1989 de la Dirección de Procuración de Justicia del INI, en 1990 también se reformaron los códigos penales Federal y del Distrito Federal. En ellos, aunque de manera limitada, se introdujeron avances en es materia, estableciendo el uso del peritaje cultural y el derecho del inculpado a contar con traductor. Además, en ese mismo año se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue instituida legalmente en junio de 1992, año en que se reformó el Artículo 102 constitucional, reconociendo los derechos humanos. Este marco daría nuevos instrumentos de lucha a las movilizaciones indígenas que se desataron desde enero de 1994.

2. La reforma constitucional de 2001. Una reforma cuestionada.

Apenas dos años después de la reforma al artículo 4º. de la Constitución, el levantamiento del EZLN del 1º. de enero de 1994, produjo un reordenamiento y reorganización del movimiento indígena en torno a la demanda de reconocimiento de sus derechos políticos, que se sintetizó como ejercicio de autonomía, colocando el tema y su solución en el centro de la agenda nacional.

nacionales para las poblaciones indígenas, como Perú en 1974, Costa Rica en 1977, Paraguay en 1981 y Argentina en 1985 (Manual de Documentos para la defensa de los derechos Indígenas, Academia Mexicana de derechos Indígenas, México, 1989" (Barabas, 1996: 3) .

La exigencia del movimiento indígena de elevar a rango constitucional esos derechos, se recogió en los Acuerdos de San Andrés, firmados por el EZLN y el Gobierno Federal el 16 de febrero de 1996, como resultado de la primera mesa para el diálogo sobre "Derechos y Cultura Indígena" (de cinco que habían sido programadas).

La Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA), asumió la responsabilidad de elaborar el documento que traduciría los Acuerdos alcanzados en una nueva legislación, dando cuerpo a la llamada "Iniciativa de Ley COCOPA" del 26 de noviembre de 1996. Si bien para el EZLN esta ley no recogía todos los acuerdos, fue bien recibido. El Gobierno Federal en cambio, sugirió modificaciones que el EZLN no aceptó, al considerar que trastocaban el sentido de los acuerdos hasta entonces alcanzados y firmados por ambas partes, suscitando un nuevo rompimiento en las negociaciones para la paz.

Desde entonces, en el marco de lo que se ha llamado "guerra de baja intensidad" desplegada por los distintos ordenes de gobierno, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados ha seguido un recorrido largo y complejo. Al mismo tiempo, en los territorios zapatistas se ha desarrollado la instauración de municipios autónomos por la vía de los hechos.

A pesar del rechazo a la "Iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas" propuesta por el Presidente Zedillo, ésta fue enviada al Senado de la República el 15 de marzo de 1998. Ahí también el Partido Acción Nacional presentó su versión. Además, el Partido Verde Ecologista de México presentó otra iniciativa en la Cámara de Diputados (Singer, 2002).

Ninguna de esas iniciativas de ley prosperó en el proceso legislativo. En primer lugar porque en las elecciones intermedias de 1997, que se llevaron a cabo enmarcadas bajo la nueva legislación electoral a la que se denominó "reforma definitiva", el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (consiguiendo 239 de 500 diputados), con lo que tendría que negociar y llegar a acuerdos con los partidos opositores para gobernar (entre los cuales, PRD asumía la defensa de la iniciativa de Ley COCOPA). En segundo término, dado que esas

iniciativas dejaban fuera argumentos centrales acordados con el EZLN, estaban destinadas a carecer de fuerza para resolver el conflicto (Singer, 2014).

En este sentido, la V Declaración de la Selva Lacandona del EZLN, de julio de 1998, afirmaba:

“Una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas no debe ser unilateral, debe incorporar los Acuerdos de San Andrés y reconocer así los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios: autonomía, territorialidad, pueblos indios, sistemas normativos. (...) La llamada "Ley COCOPA" se elabora sobre la base de lo que produjeron los pueblos indios desde abajo, reconoce un problema y sienta las bases para solucionarlo, refleja otra forma de hacer política, la que aspira a hacerse democrática, responde a una demanda nacional de paz, une a sectores sociales y permite seguir adelante en la agenda de los grandes problemas nacionales” (EZLN, 1998).

Como uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox hizo suya la Iniciativa de “Ley COCOPA” y la envió al Congreso de la Unión el 7 de diciembre de 2000 para someterla a su aprobación. Ello dio inicio a una interesante coyuntura en la que se abría nuevamente la posibilidad de generar un auténtico proceso de deliberación democrática. Sin embargo, la oportunidad fue desaprovechada por los legisladores y los resultados rechazados por el movimiento indígena y sus organizaciones (al respecto puede verse Singer, 2005).

La iniciativa enviada por el Ejecutivo fue recibida en el Senado donde las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Asuntos Indígenas; y Asuntos Legislativos elaboraron el proyecto de dictamen.

El debate parlamentario se llevó a cabo de manera excluyente, de manera que en sus resultados no se tomó en cuenta la validez de los Acuerdos de San Andrés, ni los argumentos presentados por los representantes indígenas en el encuentro directo que sostuvieron con los legisladores⁵⁰.

⁵⁰ El 28 de marzo de 2001 como resultado de la caravana zapatista a la ciudad de México, se llevó a cabo la “Reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con delegados del Ejército

Todavía en ese momento prevaleció la defensa del argumento de exclusividad de los legisladores para ejercer el poder reformador de la constitución, dejando fuera otras voces. En este sentido, por ejemplo, Emilio Rabasa Gamboa sosteniendo esta posición excluyente, considera que en los Acuerdos de San Andrés solamente “se pactaron las bases de una nueva reforma constitucional” (Rabasa, 2001: 122), lo que lo lleva a concluir que “una cosa es negociar y suscribir un acuerdo y otra muy distinta participar en la elaboración de una iniciativa de reforma a la constitución en términos distintos a los que señala el artículo 71” (Rabasa, 2001: 125).

Cabe señalar, sin embargo, que si bien el Artículo 71 de la CPEUM establece quiénes pueden iniciar leyes o decretos (y hasta el año 2012 se incluyó la posibilidad y condiciones de los ciudadanos para hacerlo), y el Artículo 135 señala¹ que “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”, no está impedido que los interesados participen en el debate legislativo. Más aún, para los pueblos indígenas, la norma jurídica internacional prevé el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, para decisiones en asuntos que les afectan.

El 25 de abril de 2001 el senado aprobó por unanimidad el dictamen de su proyecto de reforma constitucional, con modificaciones sustantivas a la iniciativa de Ley COCOPA enviada al Congreso por el presidente Fox⁵¹. Los legisladores atendieron la forma pero no el fondo. Sin haber realizado una consulta en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, no construyeron una alternativa que incorporara las voces de los afectados, de modo que mantuvieron inamovible el punto de vista de quienes consideraban inaceptables los términos

Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena”, en la que a lo largo de 5 horas se vertieron argumentos a favor de la Ley COCOPA.

⁵¹ Un cuadro comparativo entre ambas iniciativas puede consultarse en “Modificaciones del Senado a la ley Cocopa”, en *Perfil de La Jornada*, 25 de abril de 2001. <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/28/ley.html>

reclamados por los pueblos indígenas para la convivencia democrática de derechos individuales y derechos colectivos.

La Cámara de Diputados recibió el 26 de abril la “Minuta del Senado de la República, con proyecto de Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley indígena)”. El proceso de aprobación fue expedito. El día que las Comisiones recibieron el dictamen lo aprobaron y el decreto presentado al pleno de la cámara lo aprobó dos días después. En la votación del 28 de abril de 2001, 386 diputados votaron a favor, 60 en contra y 2 diputados priístas se abstuvieron. En contra votaron 5 diputados del PRI⁵², 49 del PRD, 5 del PT y un independiente. En la votación estuvieron ausentes 53 diputados: 27 del PRI, 17 del PAN, 3 del PRD, 3 del PVEM y 3 del PT (Gaceta Parlamentaria, 2001).

Las reformas constitucionales no resolvieron el conflicto. La posición del EZLN se conoció a través del Comunicado del 29 de abril de 2001:

“Primero.- la reforma constitucional aprobada en el congreso de la unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes. Segundo.- dicha reforma traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada ‘iniciativa de ley de la COCOPA’ en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros. Tercero.- la reforma no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues

52 “Los 5 diputados priístas que votaron en contra fueron los oaxaqueños Irma Piñeiro, Lilia Mendoza, Miguel Angel Moreno Tello, Ildefonso Zorrilla, Juan Díaz Pimentel , a los que se sumó el diputado independiente Humberto Mayans” (Singer, 2002).

desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos. Cuarto.- el señor Fox saludó la actual reforma a sabiendas que no es ni lejanamente parecida a la que presentó como propia. De esta manera se demuestra que Fox sólo simuló hacer suya la 'Iniciativa de la COCOPA' mientras negociaba con los sectores duros del congreso una reforma que no reconoce los derechos indígenas. Quinto.- con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta del diálogo y la paz, pues evitan resolver una de las causas que originaron el alzamiento zapatista; dan razón de ser a los diferentes grupos armados en México al invalidar un proceso de diálogo y negociación; eluden el compromiso histórico de saldar una cuenta que México arrastra en sus casi doscientos años de vida soberana e independiente; y pretende fraccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal. Sexto.- el EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, no respeta la 'Iniciativa de ley de la COCOPA', ignora por completo la demanda nacional e internacional de reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas, y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares. Séptimo.- en consecuencia, el EZLN comunica lo siguiente: A).- que ha indicado al arquitecto Fernando Yáñez Muñoz que suspenda totalmente su trabajo de correo entre el EZLN y el Ejecutivo Federal. No habrá más contacto entre el gobierno de Fox y el EZLN. B).- que el EZLN no retomará el camino del diálogo con el gobierno federal hasta que sean reconocidos constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la llamada 'Iniciativa de ley de la COCOPA'. C).- que los zapatistas seguiremos en resistencia y en rebeldía" (EZLN, 2001).

También el Congreso Nacional Indígena comunicó su rechazo con el “Manifiesto Indígena del Primero de Mayo”, en el que llamaban a organizar “un masivo movimiento nacional”.

Nuevas diferencias e inconformidades surgieron no solamente desde las organizaciones indígenas, sino también en otros ámbitos y tendieron a incrementarse en la medida en que el proceso siguió su curso.

Como en otro trabajo he señalado, “la reforma constitucional fue rechazada unánimemente por sus destinatarios al no encontrar en ella la expresión de los acuerdos que le dieron origen ni respuesta a las demandas que la animaron. A ese rechazo se sumaron algunos legisladores, expertos en materia indígena, sectores de la opinión pública e incluso funcionarios del gobierno que impulsó la iniciativa de ley, quienes observaron en ésta un instrumento que no permitiría resolver el déficit democrático ni la situación de exclusión de los pueblos y comunidades indígenas del país” (Singer, 2013: 49).

Resulta relevante destacar que durante el proceso de aprobación de las reformas constitucionales por los congresos de los estados, diez en los que habita poco más de la mitad de la población indígena del país (54%) se pronunciaron en contra: Baja California Sur, Edo. de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Chiapas y Morelos (éstos dos últimos no fueron tomados en cuenta en el cómputo realizado el 18 de julio de 2001 por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión).

Con el requisito de mayoría lograda con el voto a favor de los congresos de 16 estados, el Ejecutivo publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Los estados con los que se logró esa mayoría fueron: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Entre las entidades federativas que no se pronunciaron sobre estas reformas, destacan Yucatán, Tamaulipas y el Distrito Federal.

Contra la aprobación de las reformas se manifestaron numerosas organizaciones indígenas, ejidos, comunidades y municipios y promovieron

solicitudes de amparo ante jueces de distrito, así como 330 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ⁵³. A través de esos instrumentos legales se documentaron fallas, inconsistencias y omisiones en los procedimientos.

La SCJN declaró improcedentes las controversias constitucionales, a pesar de que entre los argumentos presentados se aludió a la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, lo que años más adelante, en otras demandas interpuestas ante la SCJN daría lugar a sentencias favorables de la SCJN.

En la sesión del 6 de septiembre de 2002 con 8 votos a favor y 3 en contra, la SCJN determinó declararse impedida para revisar modificaciones constitucionales, y por tanto desechó estudiar los argumentos que las cuestionaron, descartando también la posibilidad de revisar el procedimiento seguido para la aprobación. En comunicado de prensa explicaron:

“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió hoy, por mayoría de 8 votos, declarar improcedentes las controversias constitucionales presentadas por diversos municipios del país en contra del procedimiento de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena.

Tal determinación fue tomada por el Tribunal Pleno, como consecuencia de que el artículo 105 constitucional, en su fracción I –que establece los asuntos competencia de la SCJN en materia de controversias constitucionales-, no faculta a este cuerpo colegiado a revisar los procedimientos de reforma constitucional, en virtud de que el llamado “Órgano Reformador” no es de igual naturaleza que aquéllos que realizan las funciones de gobierno, aunque se conforma por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, porque le corresponde, en forma exclusiva,

⁵³ “De éstas, 150 fueron promovidas por autoridades municipales de Oaxaca. Además también lo hicieron municipios de Chiapas, Guerrero, Morelos, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Tlaxcala. Entre los representantes legales para la defensa de los casos participaron: la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, la Red de Abogados y Abogadas por los Derechos de los Pueblos Indios y ex funcionarios del Instituto Nacional Indigenista” (Singer, 2002).

acordar las reformas y adiciones a la Constitución. Por ello, no es susceptible de ningún tipo de control judicial.

Por consiguiente, como el Órgano Reformador no es sujeto en contra del cual se pueda promover la controversia constitucional, no procede la revisión de sus actos --es decir, de reforma constitucional-- por parte de este Alto Tribunal.

De esta manera, en la resolución de las controversias constitucionales, la Suprema Corte estuvo impedida constitucionalmente para pronunciarse sobre el fondo de las mismas” (SCJN, 2002).

3. De la reforma constitucional federal en materia indígena a las normas locales

Después de aprobadas las reformas constitucionales de 2001, inició un largo proceso de aprobación de nuevas leyes y armonización de las constituciones locales con la federal, pero a pesar del tiempo transcurrido, este proceso aún no concluye.

Los primeros cambios se efectuaron en el siguiente conjunto de normas federales (según información consignada en CDI-S.R.E, 2004): Acuerdo por el que se crea la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos; Código Federal de Procedimientos Civiles; Código Federal de Procedimientos Penales; Código Penal Federal; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley Federal de Defensoría Pública; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley General de Educación; Ley General de Salud; Ley Federal de Vivienda; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; Ley de Planeación; Ley de Turismo; Ley de Pesca; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo; Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Reformas a la Ley General de Educación; Reformas a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Además, se promulgaron dos leyes: la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (13 de marzo de 2003) y la que ordenó la transformación del INI, es decir, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21 de mayo de 2003). Por su parte, en la Procuraduría General de la República, por acuerdo (A/067/03) se creó la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (24 de julio de 2003).

Entre 2007 y 2012, según reporta la CDI, se hicieron las siguientes adiciones y reformas, así como expedición de nuevas leyes:

Normatividad Federal Indígena 2007-2012

Ley y artículo	tipo y fecha
1. Código Federal de Procedimientos Civiles, Artículo 342, Último párrafo	Adición 24-05-2011
2. Ley Agraria, Artículo 164	Reforma 22-06-2011
3. Ley de Planeación, Artículo 14, Fracción II	Reforma 20-06-2011
4. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículos 6 y 13	Reforma 23-06-2011
5. Ley de premios, estímulos y premios civiles, Artículo 72, Apartado B, Fracción IV	Reforma 09-06-2011
6. Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Artículos 3, Fracción III, 4 Fracciones V, XI, XIV y 15 bis	Reforma y adición 05-08-2011
7. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Artículo 134 bis, Fracción I	Adición 04-06-2012
8. Ley General para Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, Artículos 19, Fracción II y 25, Fracción X	Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24-10-2011.
9. Ley General de Salud, Artículos 33 Fracciones I, XIII, 3 Fracción II y 7	Reformas 02-07-2010 y 28-01-2011
10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Artículo 77 bis	Adición 16-05-2008
11. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Artículo 52, Último párrafo	Adición 28-01-2011
12. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Artículo 13, Fracciones XIII, XIV y Fracción XV Art. 19 y Art. 23	Reformas 18-06-2010, 09-04-2012 y 06-04-2012
13. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y de la Federación el 24-10-2011.	Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24-10-2011.
14. Ley General de Desarrollo Social, Artículo 3, Fracción VIII	Reforma 01-06-2012
15. Ley General de Educación, Artículos 21, párrafo II y 33, Fracción I, XIII	Reforma 02-07-2010
16. Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Artículos 3, de la Federación el 24-10-2011.	Adición y reforma 23-01-2009

Fuente: (CDI, 2012: 32)

Por otra parte, el Artículo 2º. de la Constitución estableció que: “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas” (CPEUM). No obstante, el cumplimiento de ese ordenamiento ha sido sumamente lento.

Hasta el año 2007, según consigna la CDI (2007), solamente ocho estados lo hicieron. En 2014 todavía en once entidades seguía pendiente esta armonización de sus constituciones (CDI, s/f), en tanto que 24 estados⁵⁴ cuentan con alguna ley en la materia.

Sin disposiciones constitucionales en materia indígena se encuentran las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Cabe señalar que Guanajuato y Tlaxcala, cuentan con leyes reglamentarias.

Por otra parte, en el caso de Chihuahua, teniendo disposiciones constitucionales, no cuenta con la ley reglamentaria correspondiente (pero cuenta con una ley para llevar a cabo la obligación de consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades del estado).

Sin derechos reconocidos en leyes locales se encuentran: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

En cada caso, las disposiciones constitucionales se han interpretado de distinta manera, y los derechos indígenas que contemplan los ordenamientos de los estados tienen distinto alcance y profundidad. Los derechos reconocidos en cada entidad federativa pueden observarse en el siguiente cuadro:

⁵⁴ Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (CDI, s/f).

DERECHOS INDÍGENAS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES AL 2012

DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas	
Reconocimiento como pueblo indígena				X	X	X			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Personalidad jurídica												X			X					X	X			X							X		
Instrumentos de identificación de comunidades indígenas												X				X						X	X		X								
Autoadscripción							X		X			X	X		X	X		X		X		X	X		X						X		
Libre determinación y autonomía							X		X			X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X			X	X		
Decidir forma interna de convivencia				X			X		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
Aplicar sus sistemas normativos internos				X			X	X	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		
Preservación de la identidad cultural				X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
Conservación de hábitat y preservación de tierras				X					X			X	X		X	X	X						X	X		X	X						
Acceso y tenencia de la tierra								X	X			X	X		X		X		X	X		X	X	X	X	X	X				X		
Uso y disfrute de los recursos naturales				X			X		X			X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	
Elegir representante ante los ayuntamientos									X		X	X	X		X								X	X		X	X						
Consulta y participación				X			X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	
Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado				X			X	X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	

DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
	Uso de intérprete				X			X	X	X			X	X		X				X	X	X		X	X		X	X				X
Defensor							X		X			X	X		X				X	X	X		X	X		X	X				X	
Desarrollo						X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	
Educación bilingüe e intercultural							X	X	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicio de salud							X	X	X			X	X	X	X		X		X		X		X	X		X	X				X	
Servicios sociales básicos									X			X	X	X		X	X		X		X		X	X		X	X					
Incorporación de las mujeres al desarrollo							X		X			X	X		X	X		X		X		X	X		X						X	
Medios de comunicación												X	X								X		X	X		X					X	
Protección a migrantes							X		X			X	X		X	X			X	X	X		X	X		X					X	

Fuente: (CDI, 2012:35)

A nivel de las leyes reglamentarias que se han expedido en los estados, la situación se muestra en el siguiente cuadro:

DERECHOS RECONOCIDOS EN LEYES REGLAMENTARIAS LOCALES AL 2012

DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS LEYES LOCALES REGLAMENTARIAS	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas	
Reconocimiento como pueblo indígena		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X		X		X	X			X			
Personalidad jurídica		X				X				X		X		X			X				X	X		X		X	X			X			
Instrumentos de identificación de comunidad indígena							X				X		X				X	X			X	X		X				X		X			
Autoadscripción		X		X						X	X	X	X	X	X		X		X		X	X		X		X	X		X	X	X		
Libre determinación y autonomía		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			
Decidir forma interna de convivencia		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			
Aplicar sus sistemas normativos internos		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
Preservación de la identidad cultural		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
Conservación de hábitat y preservación de tierras		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X		
Acceso y tenencia de la tierra		X								X		X	X	X	X			X	X			X		X						X			
Uso y disfrute de los recursos naturales		X		X			X			X	X	X	X	X	X			X		X	X	X		X		X	X		X	X			

DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS LEYES LOCALES REGLAMENTARIAS	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Elegir representante ante los ayuntamientos											X	X		X				X	X	X	X	X		X						X		
Consulta y participación		X		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Uso de intérprete				X		X	X			X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X			X	X		X	X		
Defensor							X					X	X	X	X		X	X	X	X	X	X				X	X		X			
Desarrollo		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Educación bilingüe e intercultural		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X		X	X		
Servicio de salud		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Servicios sociales básicos		X				X				X	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Incorporación de las mujeres al desarrollo		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
Medios de Comunicación		X		X						X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X					X	X		X	X	X	
Protección a migrantes		X		X		X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	

Fuente: (CDI, 2012:35)

Cabe señalar que en el periodo 2006-2012, un importante número de entidades federativas crearon o modificaron normas que incluyen derechos indígenas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Armonización Legislativa 2006-2012		
Estado	Constitución estatal	Ley en materia de derechos indígenas
2.- Baja California		Ley de Derechos y Cultura Indígena (26/10/07)
4.- Campeche	Armonizada (19/11/2010)	
5.- Chiapas	Armonizada (14/03/07)	Ley de Derechos Indígenas (aprobada 20/12/09)
8.- Colima	Armonizada (10/07/12)	Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima (17/04/09)
10.- Durango		Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas (22/07/07)
12.- Guanajuato		Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (8/04/2011)
13.- Guerrero		Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas (15/02/2011)
14.- Hidalgo	Armonizada (30/12/2011)	Ley de Derechos y Cultura Indígena (31/12/2010)
15.- Jalisco		Ley sobre Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas (11/01/07)
16.- Michoacán	Armonizada (16/03/12)	
17.- Morelos		Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas (18/01/12)
18.- Nayarit	Armonizada (16/12/2010)	
19.- Nuevo León	Armonizada (9/01/2012)	Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (22/06/2012)
21.- Puebla		Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígena (12/06/11)
22.- Querétaro	Armonizada (31/03/08)	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas (24/07/09)
23.- Quintana Roo	Armonizada (26/06/08)	
26.- Sonora	Armonizada (16/10/10)	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (16/12/10)
27.- Tabasco		Ley de Derechos y Cultura Indígena (25/04/09)
29.- Tlaxcala		Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena (07/04/06)
30.- Veracruz	Armonizada (22/12/10)	Ley de Derechos y Culturas Indígenas (03/11/10)
31.- Yucatán	Armonizada (11/04/07)	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (31/03/11)
		Reglamento de ley para la protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (30/12/2011)

Fuente: (CDI, 2012:33).

Como puede observarse en los cuadros anteriores, no todos los derechos consagrados en la constitución mexicana se encuentran plasmados en las constituciones locales ni en las leyes en materia indígena de los estados. Además, existen entidades que aún no han hecho ninguna de las modificaciones correspondientes en sus normas (para ver la importancia de estas entidades en relación a la población indígena que habita en ellas, se puede consultar el anexo “Distribución de la población indígena por entidad federativa”).

A nivel de las entidades federativas, la adecuación de su normatividad no solamente ha sido lenta, sino incluso incompleta. Este rezago pudiera leerse como rechazo al procedimiento y a los resultados alcanzados por el Congreso de la Unión, mientras que en otro sentido, también podría expresar la ausencia de interés y compromiso para asumir la tarea de llevar a la práctica el tenue avance en el reconocimiento de los derechos indígenas enunciados en el Artículo 2º constitucional.

4. El derecho a la consulta

Uno de los derechos de los pueblos indígenas más importantes reconocidos a nivel internacional, es la consulta previa, libre e informada para obtener su consentimiento frente a medidas administrativas y legislativas que puedan afectar su vida comunitaria, referidas la reproducción de sus culturas, la preservación de su territorio, recursos naturales, etc. Este derecho establecido en instrumentos internacionales, sin embargo, no ha tenido todavía en el país un desarrollo normativo que lo garantice.

El Convenio 169, norma vigente en México, refiere el derecho a la consulta en tres artículos, que a la letra señalan:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que

se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. (Convenio 169).

Además, su artículo 15 establece el compromiso de la consulta en relación al uso de los recursos naturales existentes en el territorio indígena, y el artículo 17 refiere a la necesidad de consulta en relación a la transmisión de los derechos sobre la tierra. Éstos señalan textualmente:

“Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales

actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (...)

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos” (Convenio 169).

También la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada en septiembre de 2007, contiene el deber de realizar consultas para obtener consentimiento de los pueblos indígenas. En particular, el Artículo 19 establece que:

“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

Se trata de un importante derecho, porque es un medio de participación directo de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Esto implica su intervención en la definición de medidas, acciones, planes proyectos e instrumentos que afectan su propia reproducción como pueblos; por ello se ha convertido también en un medio para la defensa de sus intereses frente a las prácticas del gobierno y de terceros⁵⁵. No obstante y aunque el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas antes referida forman parte de la

⁵⁵ Una interpretación de los instrumentos que disponen la consulta a los pueblos indígenas y sus alcances, puede ser revisada en López Bárcenas (2013).

normatividad del país, muy poco se ha avanzado tanto en su reglamentación, como en su aplicación para decidir sobre las acciones que impactan directa o indirectamente a la población indígena.

En los cinco países de mayor población indígena en América Latina, la situación respecto a la existencia de reglamentación para llevar a cabo la consulta previa, libre e informada, se muestra en el siguiente cuadro:

Normas para la consulta y consentimiento previo, libre e informado

México	No
Guatemala	No
Nicaragua	Sí, consulta con derecho a veto: Ley 28 de Autonomía y reforma constitucional 1995
Ecuador	Sí, pero sin derecho a veto: Reglamento del CAL y Decreto Ejecutivo 1247
Perú	Sí, pero sin derecho a veto: Ley No.29785
Bolivia	Sí, pero sin derecho a veto: Ley No. 222

Fuente: Cabrero (2013) p.71)

Conforme a las normas mexicanas, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, así como la obligación para los tres niveles de gobierno de llevar a cabo este ejercicio antes de adoptar acciones que los involucren, debió haber estado vigente en el país desde que éste se adhirió al Convenio 169 y en efecto, se han realizado diversas consultas a lo largo del tiempo, sin embargo, no se ha tratado de una práctica que se realice de manera sistemática, acorde con lo establecido en estos instrumentos internacionales, o bajo alguna norma específica que establezca los procedimientos y el alcance que tengan esas consultas y el logro o no del consentimiento. Tampoco se trata todavía de una práctica que se lleve a cabo hacia todos los asuntos que impactan positiva o negativamente a la población indígena.

Para todos los mexicanos, el mecanismo de la consulta como procedimiento de participación, se incluyó en el Artículo 26 de la Constitución política mexicana el 3 de febrero de 1983, cuando se instauró el “sistema nacional

de planeación democrática” para recoger “las aspiraciones y demandas de la sociedad” e incorporarlas al plan y los programas de desarrollo de la Administración Pública Federal (CPEUM, Artículo 26). Desde entonces, en cada inicio de sexenio presidencial ocurre una “consulta” a la población en general, a la que se accede de manera voluntaria, sin un marco regulatorio, con resultados que no son vinculantes, y que por lo tanto, deja mucho que desear como procedimiento para la participación efectiva en la elaboración del plan nacional de desarrollo.

Como procedimiento dirigido a la población indígena, el derecho a la consulta, se incorporó a la Constitución en 2001, pero ahí quedó limitado a las tareas de planeación del desarrollo y para los programas educativos de carácter regional. En este sentido, en la sección B del Artículo 2º., establece la obligación de las autoridades de la federación, los estados y municipios de: “II Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas”; y de “IX Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen” (CPEUM, Artículo 2º, subrayado mío).

A nivel federal no existe todavía una ley que regule este derecho, aunque está contemplado de alguna manera en las leyes de Planeación, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. A nivel local, solamente 23 estados han incorporado este derecho en sus leyes pero con muy distinto tratamiento respecto a la determinación del objeto de la consulta o las situaciones en que ésta se debe llevar a cabo, los participantes; el procedimiento a emplear, la duración y financiamiento, y por supuesto los alcances jurídicos que debe tener⁵⁶.

A pesar de la falta de reglamentación, el derecho a la consulta como mecanismo para el consentimiento de los pueblos indígenas frente a proyectos de

⁵⁶ Un estudio detallado del marco legislativo que en esta materia se ha desarrollado en México puede consultarse en Monterrubio, (2014).

inversión, medidas administrativas y legislativas que puedan afectar su vida comunitaria, ha sido empleado por el gobierno en numerosas ocasiones, como lo recuerda López Bárcenas (2013), mediante ejercicios cuyos procedimientos no han sido reconocidos como válidos por las comunidades, pero que han servido para legitimar las políticas y decisiones objeto de controversias.

El derecho a la consulta ha sido exigido por los pueblos indígenas como instrumento para la participación en la toma de decisiones y para la defensa de su vida colectiva. Ante conflictos de intereses, han llevado su reclamo a instancias de justicia constitucional para hacerlos valer.

Entre los casos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), destacan, entre otros, las sentencias las otorgadas a favor del pueblo Yaqui en Sonora que frenó la construcción del Acueducto Independencia, construido por el gobierno de esa entidad en 2013; la que otorgó al pueblo Rarámuri de Huetosachi, Chihuahua, que reclamó que autoridades federales, estatales y municipales ejecutaran el proyecto turístico Barrancas del Cobre sin consultarlos; la del pueblo Wixárika, en San Luis Potosí, contra las concesiones mineras dentro de su territorio que afectaban su derecho a realizar sus peregrinaciones y otros actos espirituales y culturales; la que anuló en mayo de 2014 la reforma constitucional que había sido promulgada en 2011 en Michoacán, con lo que dio entrada a la elección de autoridades municipales mediante el sistema jurídico indígena en la entidad; o la más reciente, del 19 de octubre de 2015, que derogó la *Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca* apenas dos meses después de haber sido publicada, sin que los pueblos y comunidades indígenas de la entidad fueran consultados en su elaboración. Las sentencias de la SCJN, en suma, han sentado precedentes sobre los cuales, en los hechos, se desarrolla una jurisprudencia de gran relevancia.

IV. La participación electoral de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho a la diferencia.

Desde 1977, el derecho constitucional de los ciudadanos a votar y ser votado para todos los cargos de elección popular ha cobrado una nueva dimensión en el país, dando paso al ingreso de un mayor número de fuerzas políticas a la arena electoral, sin embargo, la estructura del sistema electoral, no ha brindado equidad ni favorecido la incorporación de representantes de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos de elección popular.

En este sentido, en este apartado se explora por qué las medidas que se han adoptado para auspiciar la participación electoral indígena y mejorar su representación respetando la diversidad cultural, son insuficientes, destacando los problemas que los cambios normativos implementados presentan.

1 Hacia un sistema electoral incluyente

Para solventar de alguna manera la débil presencia de representantes indígenas en los espacios institucionales, se han puesto en debate distintas propuestas. Este es el caso, por ejemplo, de las planteadas por el Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas celebrado en Chilpancingo, Guerrero que proponía “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados” (La Jornada, 28 de septiembre de 1993, citado por Ruíz Mondragón 2008: 94). Otros países cuentan con experiencias en ese sentido. En Colombia, las comunidades indígenas eligen a representantes para tres escaños en una circunscripción nacional especial, mediante listas presentadas por partidos étnicos: uno de esos escaños es para la Cámara de Representantes y dos para el Senado de la República. “En Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe también existen listas étnicas para la elección de legisladores. En Venezuela los indígenas participan con tres curules en la Asamblea Nacional y en las asambleas de los municipios de alta concentración indígena” (Singer, 2013: 18).

Poco después del levantamiento zapatista, la Convención Nacional Electoral India celebrada en la ciudad de México (el 4 y 5 de marzo de 1994)

nuevamente propuso crear esa sexta circunscripción plurinominal y que en las listas a diputados federales de representación proporcional postulados por los partidos, fuesen incluidos dirigentes indígenas acogidos por los partidos como candidatos externos (Sarmiento 1996:226). El PRD incorporó en sus estatutos esta posibilidad, aunque no precisó ni el número candidaturas ni las condiciones en que abriría estos espacios⁵⁷.

En enero de 1996, la mesa dedicada a la participación política del Foro Nacional Indígena, concluyó entre otros, exigir:

“Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral de los partidos políticos y el establecimiento de figuras flexibles de participación electoral, y cláusulas que establezcan vías de acceso de los pueblos indios a la representación política...una nueva circunscripción electoral y la constitución de un Parlamento Indio...el derecho al voto para quienes vivan en el extranjero...” (Hernández y Vera 1998: 143-44).

Poco después, el Documento 2, apartado III de los “*Acuerdos de San Andrés sobre “Derechos y Cultura Indígena que se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional”*”, estableció lo siguiente:

“1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que: a) aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios, en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; c) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; d) garanticen la organización de los procesos de elección o

⁵⁷ “Un ejemplo de las dificultades que se han enfrentado para hacer efectiva esta acción afirmativa, es el caso de Filemón Navarro Aguilar, quien llevó su caso ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación para defender la incorporación de su candidatura a diputado federal en la lista de representación proporcional del PRD, dando lugar a los juicios SUP-JDC-466 y 488/2009” (Singer, 2013: 47).

nombramientos propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno; e) reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; f) establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; g) prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes”.

Las reformas constitucionales de 2001 quedaron muy lejos de cumplir con ese acuerdo, por lo que en numerosas ocasiones las organizaciones indígenas han vuelto sobre el tema.

Destaca en ese sentido el comunicado de la Convención Nacional Indígena que se reunió en la Cámara de Diputados, en el marco de la convocatoria de Andrés Manuel López Obrador para llevar a cabo la Convención Nacional Democrática luego de las elecciones presidenciales de 2006, en la que entre otros puntos señalaba:

“ 7. Exigimos una reforma electoral integral que establezca la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para garantizar nuestra participación en la Cámara de Diputados y Senadores, como cuota afirmativa, atendiendo al porcentaje superior de población indígena en los estados de la república.

8. También exigimos la redistribución real y efectiva que obedezca realmente a las necesidades de ubicación geográfica y cultural de los pueblos indígenas y no del número de población mínima que debe de contener un distrito electoral.

9. Demandamos la inmediata remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de nuestros pueblos, con el fin de garantizar la participación, en el proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a nuestras instituciones y formas de gobierno propias.

10. Emplazamos al Poder Legislativo federal y a los congresos locales de los estados, a que inicien una reforma al sistema de partidos, adoptando políticas afirmativas que obliguen a los partidos políticos, que en los distritos indígenas, garanticen la designación de candidatos indígenas; así como, se dé reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares al Congreso, basado en sus usos y costumbres, con modalidades alternativas a la de los partidos políticos, tanto en los ayuntamientos municipales, como para elegir a sus representantes en los Congresos” (CNI 2006:51).

En el mismo sentido con la “Declaración política de los pueblos indígenas, proceso electoral 2012” representantes de 57 pueblos indígenas provenientes de 23 estados, exigieron:

“TERCERO.- Plena representación política de los pueblos indígenas, de hombres y mujeres, y su participación en la definición y aplicación de políticas públicas con respecto a sus pueblos, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Una real representación en el Congreso de la Unión con la creación de VI Circunscripción Indígena con 75 diputados federales y 20 Senadores indígenas, hombres y mujeres, así como el reconocimiento del IV Nivel de Gobierno” (Declaración, 2012).

Entre 2001 y 2007, solamente 4 iniciativas de ley fueron presentadas en el Congreso de la Unión para atender esas demandas (Cámara de Diputados, 2007), pero todas éstas se encuentran estancadas.

La primera, presentada el 9 de abril de 2002 por el diputado independiente Jaime Cleofas Martínez Veloz, “Iniciativa que establece modificaciones constitucionales en materia indígena en cumplimiento de los Acuerdos de Paz de San Andrés Larrainzar, firmado entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996”, entre las cuales refería al reconocimiento de la libre determinación indígena y a propiciar la participación indígena en el ejercicio del poder político en todos los niveles y ámbitos de gobierno.

La segunda, presentada el 22 de abril de 2003 por el diputado Lázaro Méndez López del PRD, cuya finalidad era “elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de postular representantes indígenas como candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales” (Singer, 2013: 52). Con ese fin, proponía que “Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que por lo menos los 5 primeros candidatos de cada una de éstas, representan a cada una de las etnias existentes en la circunscripción electoral plurinominal y que participa con los candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales” (Martínez 2004: 106).

Nuevamente en 2006, el PRD a través de la diputada Holly Matus Toledo, propuso reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para garantizar candidaturas indígenas de mayoría relativa y de representación proporcional en los distritos electorales donde la población indígena constituya 40% o más del total.

Por último, se encuentra la presentada el 6 de febrero de 2007 por el diputado Isael Villa Villa, del PRI, también para reformar el COFIPE con el fin de impulsar una mayor participación indígena en el Congreso de la Unión.

2 Breve nota sobre el sistema jurídico indígena

“Las comunidades indígenas en México se han caracterizado por ejercer formas propias de autogobierno, rigiéndose por sistemas normativos y prácticas colectivas, a los que suele denominarse usos y costumbres” (Singer 2013: 15). A lo largo de la historia y a pesar de haber sido ignoradas como parte del Estado mexicano, o de las políticas integracionistas, como señala Miguel A. Bartolomé, sobreviven y se recrean a partir de su capacidad de adaptarse al cambio:

“Las sociedades nativas han sobrevivido durante siglos, pero no como resultado de una inerte ‘resistencia al cambio’, sino como expresión de una constante adaptabilidad estratégica a esos mismos cambios. No son remanentes arcaicos de un pasado, sino configuraciones dinámicas participes y creadoras del presente. Al igual que los individuos que las

integran, las colectividades étnicas han cambiado para seguir siendo ellas mismas” (Bartolomé, 2007:171).

Los sistemas normativos indígenas han evolucionado, igual que las propias formas de gobierno comunitarias adaptándose primero a las instituciones coloniales y luego a las republicanas⁵⁸.

Estos sistemas normativos están constituidos por normas no escritas y prácticas colectivas que son parte de la identidad de las propias comunidades, cuyo carácter formal y consensuado adquiere valor jurídico dentro de las comunidades y también, desde 2001 a nivel constitucional.

Mediante esos sistemas normativos, las comunidades indígenas “designan a sus autoridades civiles y religiosas, con las cuales tienen una relación directa y con las que resuelven sus problemas cotidianos. Éstas se rigen tanto por principios colectivos que involucran la realización del servicio público como condición para el acceso a los cargos de representación, así como mecanismos igualmente colectivos de legitimación” (Singer, 2013: 16).

Las funciones y responsabilidades políticas y religiosas que cumplen los miembros de las comunidades, resume Recondo:

“(…) se basan en un imperativo de servicio a la colectividad al que, teóricamente están sujetos todos los habitantes adultos o casados de un pueblo. El servicio comunitario está articulado en torno a una jerarquía de funciones o ‘cargos’, que cada individuo debe cubrir alternadamente y de manera ascendente durante toda su vida. En general, la designación de las autoridades se realiza sin la intervención directa de los partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de ‘ciudadanos’ que adquirieron el derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario” (Recondo 2007a: 27-28).

El sistema de cargos que es el eje de la vida comunitaria, no es el mismo para todos los pueblos, ni siquiera para todas las comunidades de una misma etnia. En este sentido, por ejemplo, el estudio de la antropóloga María Teresa

⁵⁸ De ello da cuenta el estudio del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán publicado en 1953, *Formas de Gobierno Indígena* (1991). Igualmente, destacan los trabajos de Velásquez Cepeda (2000), López Bárcenas (2005), Aguilar (2010), y Recondo (2007) entre otros.

Valdivia Dounce sobre la región mixe de Oaxaca conformada por 18 municipios, concluye “que es posible la configuración de tantas versiones distintas de un sistema normativo mixe de este tipo como pueblos existen en toda la región” (Valdivia,s/f). No obstante, las variaciones suelen ser más de forma que de fondo. Tienen que ver con la duración y número de cargos, los requisitos para poder desempeñarlos, los procesos de nombramiento y cambio de autoridades.

El ejercicio de esas prácticas comunitarias, no significa ausencia de conflictos entre los miembros de las comunidades ni con otras estructuras políticas con las que conviven. Tampoco están exentas de inequidad de género. Más aún, ante la falta de reconocimiento de esas normas por el Estado mexicano, en los hechos se establecieron gobiernos paralelos que se han mantenido vigentes a costa de relaciones caciquiles, clientelares y corporativas.

Por ello, también es necesario “reconocer la existencia de las normas electorales indígenas como parte de un sistema jurídico para construir mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos que atienda esta pluralidad, sólo en este caso estaremos en presencia de un pluralismo jurídico que debe corresponder a una sociedad pluricultural” (Aguilar 2010: 29).

Un paso importante, pero insuficiente, lo constituye la reforma constitucional de 2001 en materia indígena. Desde entonces, se reconoció limitadamente el derecho a la participación en el nombramiento de los cargos públicos mediante estas normas jurídicas comunitarias. El Artículo 2º señala que:

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, (...)

III Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados,

(...) VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...) Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.” (CPEUM, Artículo 2º)

No obstante que la reforma constitucional de 2001 elevó a rango constitucional algunos derechos indígenas, en este Artículo 2º se establecieron límites evidentes.

En primer lugar, solamente incluyó el derecho colectivo indígena para regir la vida interna de las comunidades y para la elección de representantes en los ayuntamientos, excluyendo la posibilidad de hacerlo para elegir autoridades de los otros órdenes de gobierno local y también federal.

Como ya se indicó en otra parte de este trabajo, la obligación de que: “El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas” (CPEUM, Artículo 2), se llevó a cabo de manera muy lenta e incluso existen casos que aún no cumplen con esta disposición. Al mismo tiempo, no en todos los estados que ya han realizado esas reformas constitucionales, se ha realizado la adopción de leyes que regulen estas disposiciones, como lo establece el apartado VII del mismo Artículo 2º. Incluso en algunos estados en que si se ha legislado, los resultados no son alentadores.

Al dejar abierto el modo como las legislaciones de los estados deben regular esos derechos, se han establecido normas distintas, originando inequidad y falta de cumplimiento del “propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”. Pero esa finalidad tampoco puede lograrse si al mismo tiempo excluye a quienes se encuentran viviendo fuera de sus comunidades originales, en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Circunscribir ese derecho al ámbito municipal pasa por alto que en numerosos municipios y distritos electorales, la población indígena se constituye como “una minoría insular que por más que vote, por más que presente

candidatos, nunca va a poder ser electo el candidato o el representante de esa comunidad indígena, porque la mayoría de la población no es indígena, en consecuencia el voto se dispersa” (González Oropeza, 2008:29).

Los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática muestran que en el año 2000, 2413 municipios de los 2443 registrados en el país contaban con población hablante de alguna lengua indígena, es decir 99.5% del total. Sin embargo 971 contaban con menos de 1%, mientras que 119 municipios con 50% o menos de 70% y solamente 346 municipios con 70% o más población indígena (INEGI 2004: 9).

De acuerdo al censo poblacional 2010: “Los 6.9 millones de personas de 3 años y más que hablan alguna lengua indígena, representan 6.6% de este segmento de población. Por entidad federativa destaca Oaxaca, donde 33.8% de su población de 3 años y más habla alguna lengua indígena. En seguida se ubica Yucatán, donde los hablantes son el 29.6 por ciento; Chiapas (27.3%), Quintana Roo (16.2%), Guerrero (15.2%), Hidalgo (14.8%), Campeche (12.0%), Puebla (11.5%) y San Luis Potosí (10.6 por ciento). Cabe señalar que estos nueve estados se consideran asentamientos tradicionales de población indígena. Por el contrario, en otras nueve entidades menos del 1% de la población de 3 años y más habla alguna lengua indígena, destacando Coahuila y Aguascalientes con solamente 0.2%, les siguen Guanajuato (0.3%) y Zacatecas (0.4 por ciento)” (INEGI, 2013).

Además, el mandato constitucional omite el hecho de que la comunidad y el municipio constituyen universos que suelen no coincidir geográficamente. Algunos pueblos indígenas, producto de la división política del país, fueron fragmentados por lo que pertenecen a distintos municipios; en otros casos, el crecimiento poblacional y urbanización convirtieron a las comunidades indígenas en minorías en el espacio municipal (González Oropeza, 2008:29), situación que dificulta y en ocasiones impide que su participación electoral se traduzca en representación política de sus intereses.

Hasta 2015, solamente 14 estados han integrado de alguna manera en sus leyes la disposición del Artículo 2º que señala la obligación de reconocer y regular

el derecho de los pueblos indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos conforme a sus tradiciones y normas internas. Sin un parámetro establecido, el universo de las formas como lo han hecho es muy variado.

Por una parte, se encuentran entidades federativas que reconocen los sistemas jurídicos indígenas para la participación electoral sin mediación de partidos políticos. En este caso, siguiendo el orden cronológico en que sus leyes incluyen esta disposición, se encuentran: Tlaxcala, Oaxaca, Sonora, Guanajuato, Michoacán (solo para el municipio de Cherán), Guerrero, Estado de México, Querétaro y Tabasco.

Por otra parte, 5 estados cuentan con normas para incentivar a los partidos políticos para que integren a la población indígena en las candidaturas a los puestos de elección popular: San Luis Potosí, Chiapas, Jalisco, Veracruz y Puebla.

Un caso distinto es el de Campeche, que cuenta con un sistema organizativo peculiar para la representación de sus pueblos y comunidades indígenas.

3 Elecciones sin intervención de partidos políticos.

A pesar de que autoridades electorales han llegado a sostener que los pueblos indígenas deberían ajustar sus normas al sistema jurídico que rige para las elecciones en las que participan los partidos políticos, para que sus usos y costumbres sean reconocidos⁵⁹, ocho entidades federativas ya cuentan con

⁵⁹ A partir de las experiencias del estado de Oaxaca, el TEPJF consideró que: “Entonces, los derechos políticos de los pueblos indígenas con base, en esas disposiciones nacionales e internacionales, tendrán que desarrollarse en las legislaciones de cada entidad, señalando el nivel de gobierno y los términos de la elección de sus representantes en los municipios ya establecidos; dentro de esas directrices deberán comprender, como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a lo largo de sus resoluciones dictadas en los expedientes SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC-2569/2007, SUP-JDC-2542/2007, SUP-JDC-54/2008, SUP-REC-2/2011⁸, entre otros, que el derecho al voto debe ser universal y secreto para que el uso y costumbre de la comunidad indígena sea válido; que sería razonable limitar el voto pasivo a 25 años cumplidos para ser candidato a presidente municipal; fomentar la participación política de las mujeres; que se reconozca la calidad indígena a cualquier persona que viva en la comunidad y acepte la forma de vida llevaba a cabo por la colectividad indígena; que la suplencia de la queja debe ampliarse cuando se trata de individuos pertenecientes a una comunidad indígena; que no se deben establecer obstáculos innecesarios para que las personas de los

reglamentación para que los pueblos y comunidades indígenas participen en elecciones de autoridades de ayuntamientos mediante sus sistemas jurídicos, sin mediación de partidos políticos. Estas entidades son: Tlaxcala, Oaxaca, Sonora, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Estado de México y Querétaro.

En Tlaxcala, desde 1985 se instituyó la figura de *regidores de pueblo*, electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999:4), como mecanismo para incorporar a representantes de las comunidades indígenas en los ayuntamientos. Diez años después y ya en el contexto del levantamiento zapatista en Chiapas, esa figura se sustituyó por la de Presidente de Comunidad para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema de “usos y costumbres”. La Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, denomina como Presidente de Comunidad: “Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor” (LMET, 2014).

“(Las presidencias de comunidad pertenecen) al ayuntamiento como ‘regidor de pueblo’ pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la ‘presidencia municipal auxiliar’ es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una ‘presidencia municipal comunitaria’, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento. (Olmedo 1999:4)

pueblos indígenas ejerzan sus derechos político-electorales; que en caso de conflictos derivados de las elecciones, los órganos administrativos deberán promover la conciliación entre las partes antes de acudir a la jurisdicción de los tribunales y, que los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello implique la homogenización de las normas; sólo así, dentro de ese marco jurídico que enuncia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los usos y costumbres serán reconocidos, siempre y cuando no vulneren derechos fundamentales” (“Acuerdo del consejo general del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres”, (citado en SUP-JDC-9167/2011), subrayado mío.

La elección de las presidencias de comunidad se realiza con las elecciones de ayuntamientos, cada tres años, en 98 comunidades que pertenecen a 24 de los 60 municipios del estado, con la asistencia del organismo electoral de Tlaxcala. (Espinoza, 2006:8).

Oaxaca destaca por haber sido el primer estado en reconocer el sistema electoral basado en las normas jurídicas indígenas para designar a todas las autoridades del municipio⁶⁰. Se trata de una entidad con alta densidad indígena⁶¹, en la que prácticamente la mitad de su población pertenece a alguno de los 15 grupos etno-lingüísticos de los 56 que se reconocen en México. En Oaxaca se concentran 570 municipios que representan cerca de un cuarto del total del país. Actualmente, en 417 municipios se llevan a cabo elecciones con el sistema jurídico indígena y en los restantes 153 las autoridades del ayuntamiento se eligen con el régimen de partidos políticos.

Con la reforma del 29 de octubre de 1990 a la Constitución política de este estado se reconoció la “composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran” (Artículo 16) y que: “en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” (Artículo 25). Esta reforma constitucional tuvo como telón de fondo la adhesión de México en 1989 al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo así como el debate que tenía lugar en el país para reformar la constitución, incluyendo en ésta el carácter pluricultural de la nación.

Posteriormente se expidió en 1993 la *Ley Municipal para el Estado*, que señalaba únicamente: “En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables” (LMEO 1993, Artículo 21).

⁶⁰ Un detallada caracterización del sistema electoral mediante el sistema jurídico indígena, puede consultarse en Flores Cruz, (1999). Igualmente véase Martínez Sánchez (2013).

⁶¹ El Censo General de Población y Vivienda 2000, consigna que del total de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena. El Consejo Nacional de Población, estima que en ese mismo año, la población indígena de Oaxaca representaba 55.7% del total (CONAPO 2005:18). Con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas señala una población de 1719,464 indígenas, de un total de 3801,962 habitantes en el estado, es decir, 45.2% del total (CDI, 2010). Cabe señalar que solamente 10 de los 570 municipios del estado carecen de población indígena.

Tras el levantamiento zapatista, una nueva reforma a la constitución oaxaqueña tuvo lugar en 1995, disponiendo, por primera vez en el país, el derecho de las comunidades indígenas para ejercer sus tradiciones y prácticas en la elección de sus ayuntamientos (Artículo 25). Para ello, se reformó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO)⁶² incluyendo el “Libro IV, De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”, con cinco breves artículos. El Artículo 110 precisó: “se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres aquellas que desde tiempo inmemorial o, cuando menos desde hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos en por su derecho consuetudinario” (CIPPEO, 1995).

Aunque con esa reforma las comunidades indígenas podrían nombrar a las autoridades del ayuntamiento mediante su propio sistema jurídico, el Congreso de Oaxaca, en el que como en el resto del país suele estar ausente la representación indígena, mantuvo la función de calificación de la elección, así como la autoridad para disolver el gobierno municipal en caso de presentarse conflictos postelectorales que pusieran en riesgo la gobernabilidad en el municipio.

Las primeras elecciones mediante el sistema de usos y costumbres se llevaron a cabo el 12 de noviembre de 1995 en 412 ayuntamientos, mientras que para los 158 municipios restantes, las elecciones se llevaron a cabo mediante el sistema de partidos políticos⁶³.

Las reformas que abrieron la posibilidad de que las comunidades eligieran a las autoridades del municipio de acuerdo a sus propias normas, “tuvieron lugar en el contexto de auge de la organización y movilizaciones indígenas que demandando el derecho a la diferencia y a la autonomía cobraron relevancia en el contexto de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, así como del levantamiento zapatista en Chiapas de enero de 1994” (Singer, 2013:

⁶² También se modificó la Ley Estatal de Educación, la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria, los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria y la Ley Orgánica Municipal.

⁶³ Sobre los procesos de negociación que llevaron a esta distribución, véase Recondo (2007a) y Velázquez (2000).

29)⁶⁴. Además, “eran años en que en el país se acentuó el declive de la hegemonía priista, y el avance electoral de los partidos opositores, que en no pocas ocasiones produjo conflictos post electorales y movilizaciones ciudadanas a favor de elecciones limpias y confiables. En Oaxaca el declive del PRI ya se mostraba desde los años ochenta, pero fue notable después de la competida y conflictiva elección presidencial de 1988, que también en la entidad se expresó con los significativos triunfos del PRD tanto en elecciones del congreso local, como en municipios importantes en sus regiones” (ibíd.).

En 1997 nuevamente se reformó el CIPPEO buscando precisar los procedimientos que debían seguirse para las elecciones en municipios indígenas. El Libro IV se transformó integrándose por cinco capítulos y dieciséis artículos y se denominó: “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”.

En el código electoral los municipios indígenas se definieron como:

I Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas;

II Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

III Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno” (CIPPEO, 1997, artículo 110).

⁶⁴ “En Oaxaca la situación era especialmente virulenta. Zapotecos y chinantecos de Sierra Juárez secuestraron políticos y funcionarios de gobierno; chinantecos y mazatecos del CORECHIMAC, desplazados por las presas M. Alemán y Cerro de Oro, tomaron la delegación del gobierno en Tuxtepec. En la ciudad de Oaxaca mixes, chinantecos, mazatecos y chatinos realizaban manifestaciones por la violación de derechos humanos y exigían una nueva ley electoral que reglamentara el régimen político de “usos y costumbres”. En el Istmo de Tehuantepec, la COCEI y 4,000 huaves, mixes, zoques y chontales tomaron carreteras y ocuparon trece dependencias públicas, en tanto que los zoques chimalapas amenazaban con armarse frente a la persistente usurpación de sus tierras” (Barabas, 1996: 6)

Con esas normas, aumentó a 418⁶⁵ el número de municipios que optaron por elegir a sus autoridades bajo el sistema denominado de *derecho consuetudinario*⁶⁶. Para el año 2015, el número de municipios “por sistemas normativos”, como desde entonces se les denomina fue de 417.

Un cambio significativo que introdujo la reforma de 1997 al código electoral, fue establecer el compromiso de respetar la autonomía de los pueblos y comunidades, haciendo explícito que “Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.” (CIPPEO 1997, artículo 118), incorporando así una vieja exigencia de las comunidades que fue retomada en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Si bien este impedimento frenaba la intervención del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la vida interna de las comunidades, donde para garantizar su triunfo solía ofrecer que las autoridades designadas mediante el sistema jurídico interno quedaran registradas como sus candidatos, o bien las dotaba de bienes, servicios y recursos para asegurar su voto, también se esperaba evitar que la oposición, particularmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se fortaleciera con el voto indígena.

⁶⁵ Desde la clasificación de la población por el habla de una lengua indígena, la información del INEGI del año 2000, establece que de estos 418 municipios que se rigen por *derecho consuetudinario*, 181 tienen más de 50% de población indígena y en 140 menos de 10%. Por su parte, de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, 36 son mayoritariamente indígenas y en 19 de ellos la población indígena alcanza más de 90% (INEGI, 2004). Las razones por las cuales esos 19 municipios no se han acogido a la posibilidad de elegir autoridades municipales bajo el sistema jurídico indígena merecen un estudio que escapa a los objetivos de este trabajo. Un acercamiento comparativo del comportamiento electoral de municipios por usos y costumbres frente a los que se rigen por partidos en elecciones de gobernador y presidenciales hasta el año 2006, es el elaborado por David Recondo (2007 b).

⁶⁶ El Artículo 109 señalaba: “1.- En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres 2.- Las disposiciones de este libro rigen el procedimiento para la renovación de los ayuntamientos en municipios que observan normas de derecho consuetudinario. 3.- El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio. 4.- El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez” (CIPPEO, 1997).

David Recondo (2007 b) muestra en su estudio sobre el comportamiento electoral en el Estado hasta 2006, que si bien la oposición al PRI ganó terreno en ambos tipos de municipios, su avance fue menor en los que las elecciones se realizaron por usos y costumbres.

Otro cambio importante, tuvo como finalidad evitar el desfase entre las elecciones de autoridades en las comunidades indígenas frente al calendario electoral por partidos, así como de la duración de los cargos en el ayuntamiento (que en las comunidades varía entre 1 y 3 años), para lo cual el código electoral incorporó estas prácticas en sus normas, (CIPPEO 1997, artículo 124)⁶⁷. No obstante dese entonces, la ley estableció que la toma de protesta para todas las autoridades fuese el primero de enero, lo que en no pocas ocasiones generaría conflictos con las determinaciones asumidas al interior de las comunidades.

Después del conocido caso en el que luego de las elecciones locales del 4 de noviembre de 2007 a Eufrosina Cruz Mendoza le fue negado su triunfo como presidenta municipal de Santa María Quiérolani, debido a que en ese municipio los usos y costumbres determinan que las mujeres no participan en la asamblea del pueblo, “se reformó la Constitución de Oaxaca el 18 de abril de 2008 para garantizar a las mujeres indígenas su derecho a participar en la elección de sus ayuntamientos y el ejercicio de sus derechos a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones” (González Oropeza 2010/2011: 43). A nivel federal la constitución incluyó también esas garantías en mayo de 2015.

En consecuencia, se reformó el código electoral oaxaqueño estableciendo que:

1. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus

⁶⁷ El periodo de ocupación de los cargos en los municipios por usos y costumbres varía entre un año y tres años. De acuerdo a la información consignada en la página web del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca en 2015 (www.ieepco.org.mx), en 329 municipios los cargos duran tres años, en 57 un año, en 30 casos año y medio, 1 tiene duración de dos años.

formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CIPPEO 2008, artículo 131, inciso 1).

La reforma al CIPPEO, dispuso que las autoridades de los municipios regidos por normas de derecho consuetudinario debían informar al Instituto Estatal Electoral “sobre la continuidad o no del régimen que adoptarán para elegir a las autoridades” (CIPPEO, 2008, Artículo 134), sin embargo, la autorización de esa decisión quedaría en manos del organismo electoral.

Otro hecho relevante, fue que el Congreso local dejó de tener injerencia en estos procesos electorales, quedando como función del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (CIPPEO, 2008, artículo 140). Sin embargo, en este Consejo General, a diferencia de la participación de representantes de los partidos políticos, seguirían sin representación los pueblos y comunidades indígenas.

Ese mismo año, entró en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO), instrumento en el que por primera vez se reconoció la existencia de un “sistema normativo del pueblo o comunidad indígena” y ya no solo “usos y costumbres” o “derecho consuetudinario”, cuya práctica para las elecciones de autoridades de ayuntamientos quedó regulada en el Libro Tercero.

El código electoral volvió a reformarse el 17 de agosto de 2012, esta vez conteniendo en el Libro Sexto las normas “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”, con el “Capítulo único del derecho a la libre determinación y autonomía”, cuyos 14 artículos a la fecha siguen estando vigentes. En ellos, cabe destacar la definición de los sistemas normativos indígenas:

“En este Código se entiende por sistemas normativos internos, los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y

nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal.” (CIPPEO, 2012, Artículo 255, inciso 4).

Además, incluyó la obligación de informar por escrito al órgano electoral, las reglas y procedimientos establecido en los sistemas normativos para la elección correspondiente y reiteró la prohibición de injerencia de partidos políticos en estos procesos, añadiendo otros actores:

“organizaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal; así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los municipios, o que los asimile al régimen de partidos políticos, o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional” (CIPPEO, 2012, Artículo 262, inciso 1).

Destaca la oportunidad que el código abrió para que la toma de posesión de los concejales electos se realice “en la fecha en que determinen sus sistemas normativos internos” (CIPPEO, Artículo 267, inciso 1), atendiendo las demandas de los pueblos y comunidades de no violentar sus decisiones.

Por último, en la víspera del proceso electoral ordinario de Oaxaca 2015-2016 para elegir gobernador, diputados al Congreso local y ayuntamientos, el Congreso del estado aprobó, la *Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca* (publicada el 21 de agosto de 2015), que pronto tuvo que ser derogada atendiendo a la resolución de la SCJN del 19 de octubre del mismo año, a favor de la acción de inconstitucionalidad presentada por los partidos Unidad Popular, Social Demócrata y Acción Nacional⁶⁸.

⁶⁸ Contenida en los expedientes de la SCJN: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015.

En el marco de la reforma político electoral de 2014 que transformó al Instituto Federal Electoral en uno de carácter nacional con la facultad de designar a los consejeros de los organismos locales, e incluso atraer los procesos electorales de los estados, los partidos políticos antes mencionados, las autoridades del Instituto Nacional Electoral, así como las del organismo público local de Oaxaca (IEPPCO), se opusieron a que la designación de los tres consejeros que integrarían el Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, contemplado en esa la Ley como órgano interno del Instituto Estatal Electoral fuese hecha por el Congreso del Estado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Entre los votos en contra, se encontraban algunos de la bancada del Partido de la Revolución Democrática, quienes objetaron que la Ley no incluyera la paridad de género para los municipios regidos por el sistema jurídico indígena, siguiendo el esquema de la reforma a constitución oaxaqueña, que siguiendo la reforma a la CPEUM estableció que los partidos políticos “registrarán fórmulas completas de candidatas y candidatos a diputados, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, garantizando la paridad de género. Cada una de las fórmulas estará compuesta por una persona propietaria y una suplente, ambas del mismo sexo” (CPELSO, Artículo 25, B, III).

Pero según las notas de la prensa, la inconformidad de los partidos surgió por las diferencias y división que produjo la elección de los tres consejeros indígenas que correspondieron al PRI, el PAN y el PRD, propuestos a través de los diputados de los tres partidos, integrantes de la Junta de Coordinación Política.

Por otra parte, también se opusieron a esta ley las organizaciones incorporadas al Consejo consultivo de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, que simultáneamente impulsaban una reforma sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Pueblo Afroamericano de Oaxaca, fue presentada con cambios al proyecto original, por el Gobernador Gabino Cué en marzo del 2014 al Congreso del Estado. En ésta se incluyó el derecho a la representación política de los pueblos indígenas y el pueblo afroamericano, en el Poder legislativo.

En un comunicado publicado el 12 de octubre de 2015, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca manifestó⁶⁹:

“CUARTO: Solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales electorales competentes, que declaren la invalidez de la integración del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas establecida en la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, ya que esta Ley fue emitida sin consultar a nuestros pueblos y además, vulnera nuestra libre determinación y autonomía, puesto que socava el derecho de elegir a nuestras autoridades municipales y comunitarias bajo los sistemas normativos indígenas. Al mismo tiempo exigimos que en la integración de dicho Consejo existan auténticos representantes y expertos de nuestros pueblos.

QUINTO: De igual manera, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en atención a las Controversias Constitucionales que han presentado diversas autoridades municipales indígenas de nuestra Entidad, declare la invalidez del Artículo 65 BIS recientemente adicionado a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, por medio del cual se desnaturaliza la disposición constitucional establecida en el Artículo 113 fracción I párrafo octavo de la Constitución Política del Estado, en virtud del cual se establece el derecho de nuestros pueblos a decidir democráticamente la terminación anticipada del periodo para el cual fueron electas las autoridades indígenas” (Consejo consultivo de los pueblos indígenas y afromexicano de Oaxaca, 2015).

El argumento principal de la SCJN para derogar por unanimidad esta ley, fue la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como que tampoco participaran en su elaboración.

Un caso distinto es el de Sonora, donde la población indígena del estado participa con un regidor étnico en el ayuntamiento, que es designado mediante el

⁶⁹ De acuerdo al propio comunicado, “A partir del año 2011, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el 12 de octubre se conmemora el “Día de la Reconstitución de los Pueblos Indígenas de Oaxaca”.

régimen de “usos y costumbres”, sin tener acceso mediante ese sistema electoral a la designación de otras autoridades.

La Ley de gobierno y administración municipal del Estado de Sonora establece que:

“ARTÍCULO 25.- El Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la presente Ley, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de mayoría relativa y, en el caso de los Regidores, habrá también de representación proporcional y en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, habrá un Regidor Étnico, de conformidad con lo que establezca esta Ley y la Legislación Electoral del Estado” (LGAMS, 2014)

En caso de controversias, es el órgano electoral de la entidad quien constituye la autoridad decisoria, por encima de la comunidad. En este sentido, la legislación electoral establece en el Artículo 173 que:

“III.- En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada o reconocida y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo General citará a cada una de las autoridades étnicas para que, 30 días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante, realice en su presencia la insaculación de quién será el regidor étnico propietario y suplente correspondiente. Una vez realizada la insaculación, las autoridades étnicas firmarán, en el mismo acto, el acuerdo de conformidad respectivo;

IV.- De no presentarse propuesta 30 días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo General, conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;

V.- El Consejo General otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento

respectivo dicha designación para que éste le rinda la protesta de ley y asuma el cargo de referencia;

VI.- De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el Ayuntamiento correspondiente notificará de inmediato al Instituto Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia para que los designados se presenten a rendir la protesta constitucional, en un término no mayor de 30 días después de instalado el nuevo ayuntamiento o efectúen las sustituciones que correspondan, conforme a sus usos y costumbres; y

VII.- Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, el Consejo General dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo General, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente” (Ibíd).

En Michoacán, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir autoridades municipales mediante sus sistemas jurídicos, tiene como antecedente el ejercicio de autonomía en el municipio de Cherán.

Desde mayo de 2011, la comunidad de Cherán conformó un gobierno propio, desconoció y expulsó a las autoridades del municipio; organizó una policía comunal como grupo de autodefensa para defender a la comunidad de la delincuencia organizada, el saqueo y devastación de sus bosques. También, en ejercicio de su autonomía, organizó normas contra el alcoholismo para frenar la delincuencia. En la víspera de las elecciones para gobernador, diputados locales y ayuntamientos del 13 de noviembre de 2011, la Asamblea General de Cherán solicitó al Instituto Electoral de Michoacán participar en la elección del ayuntamiento bajo su sistema normativo, sin embargo la respuesta no fue favorable.

El organismo electoral, respondió que “los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello conlleve a la destrucción de su cosmovisión” (citado en SUP-JDC-9167/2011).

Apoyados con movilizaciones y bajo la amenaza de no permitir la celebración de las elecciones federales ni locales del 2012, los representantes de la asamblea indígena demandaron la intervención del TEPJF, cuya resolución final dada por la Sala Superior permitió que en el municipio se nombraran primero autoridades provisionales y después siguiendo su sistema jurídico llevaran a cabo nuevas elecciones. El 22 de enero de 2012 se formó el Consejo Mayor de Gobierno Comunal como autoridad del municipio de Cherán, conformando una estructura de gobierno distinta a la de los ayuntamientos electos mediante el sistema de partidos, pero con las mismas atribuciones, facultades y obligaciones.

Poco después, el Congreso de Michoacán llevó a cabo una reforma constitucional conforme a la indicación de la sentencia del TEPJF, la cual sin embargo, no fue consultada con los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, las autoridades de Cherán interpusieron una controversia constitucional ante la SCJN, que fue resuelta el 29 de mayo de 2014 a su favor, con la sentencia que declaró la invalidez de la reforma constitucional. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia, esta sentencia solamente tiene efectos para el municipio de Cherán y no automáticamente para otros en el estado.

De esa manera, en Michoacán otros municipios indígenas deben apegarse a la constitución estatal que si bien señala el derecho “A elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos” (CPM, Artículo 3º, inciso IV), también lo limita ya que establece que: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa” (CPM, Artículo 112).

No obstante, el código electoral del estado abre la posibilidad de que otros municipios se sumen a a las elecciones por el sistema jurídico indígena:

“ARTÍCULO 330. Derivado de su derecho a la libre determinación las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad. (...)...En lo que corresponde a las elecciones para la integración de Ayuntamientos a través de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, el Instituto tendrá la facultad para

organizarlas en conjunto y corresponsabilidad con las comunidades, atendiendo al principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, previa solicitud, además de que éste calificará y en su caso declarará la validez de la elección y al mismo tiempo expedirá las constancias de mayoría a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de los votos, lo cual deberá notificar a los poderes del Estado. (...) El Consejo General del Instituto, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres y el proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente, en la cual se determinará la fecha de la elección y toma de posesión. Procurando que las fechas de elección se empaten conforme al calendario electoral general. (...) El Instituto realizará los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas y elección por este régimen de usos y costumbres observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los Instrumentos Internacionales, respetando los usos y costumbres de cada comunidad; así como los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1 y 2 de la Constitución General, el artículo 3 de la Constitución Local, así como, los valores de democracia, conciencia de identidad cultural y autoadscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión” (CEM, Artículo 330).

En Guerrero, únicamente se contempla el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a “Elegir, en los municipios y distritos con población indígena mayor al cincuenta por ciento, preferentemente representantes populares indígenas ante los Ayuntamientos” (Ley 701, Artículo 26, VII).

Sin embargo, las organizaciones indígenas de la entidad han demandado mediante recursos legales y movilizaciones el derecho elegir autoridades municipales bajo su sistema jurídico.

Igual que en el caso de Cherán, Michoacán, en la víspera de las elecciones federales y locales de 2012, un conjunto de comunidades indígenas de municipios de las regiones de la Montaña, Costa Chica, Centro y Norte del Estado de Guerrero⁷⁰, con la asesoría jurídica de la Unión de Pueblos y Organizaciones de Guerrero (UPOEG), solicitaron al órgano electoral la elección de sus representantes populares bajo esos principios. Ante la respuesta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, que declaró improcedente la solicitud, Bruno Plácido Valerio, presentó ante la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que finalmente resolvió el TEPJF (2013). Su sentencia solamente reconoció como actor al municipio de San Luis Acatlán y ordenó al instituto electoral llevar a cabo un proceso de consulta a su comunidad para determinar si la mayoría de sus integrantes coincidían en llevar a cabo las elecciones mediante su sistema jurídico. El resultado de la consulta no fue favorable. Según la UPOEG, la consulta se llevó a cabo con irregularidades: intromisión de los partidos, falta de información en las lenguas originarias, compra de votos, entre otros.

Con el antecedente de San Luis Acatlán, un nuevo intento, se llevó a cabo en Ayutla de los Libres, municipio que cuenta con 42.11% de población indígena. El 26 de junio de 2014, 61 comisarios del municipio solicitaron al órgano electoral que el proceso electoral del 7 de junio de 2015 se realizara por usos y costumbres. La atención a la solicitud fue sumamente lenta. Una primera respuesta (el 23 de septiembre) fue llevar a cabo la consulta necesaria hasta después de las elecciones, en la segunda respuesta (30 de octubre) señalaron que la harían hasta tener los resultados de la consulta a San Luis Acatlán, proceso que culminó el 25 de mayo de 2015.

A pesar de los intentos de la UPOEG para posponer la elección en Ayutla, éstas se llevaron a cabo mediante el sistema de partidos, al tiempo que se celebraban las elecciones federales de diputados y las de gobernador del estado y

⁷⁰ De los municipios de Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Cuauhtepic, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, Tlacoapa, Tecoanapa, Tlacoachistlahuaca, San Marcos, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas,

el conjunto de ayuntamientos⁷¹. Las elecciones de junio de 2015 en Guerrero y en otros estados del país, se realizaron en un ambiente tensado especialmente por movilizaciones de protesta magisterial y de exigencia de aplicación del Estado de Derecho, motivadas por la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero.

En octubre de 2015 el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero llevó a cabo la consulta para decidir la forma de elección de las autoridades del municipio en 138 pueblos tlapanecos, mixtecos y nahuas, así como en las colonias de la cabecera municipal de Ayutla de los Libres. El resultado fue sumamente cerrado. De las 11984 personas consultadas, 49.96% votó a favor de las elecciones por usos y costumbres, apenas con 466 votos más que quienes votaron por mantener las elecciones a través de partidos políticos, mientras que 3.97% se abstuvo (IEPCGRO, 2015).

Con esos resultados, el Congreso de Guerrero deberá tomar las medidas necesarias para dar curso en 2018, a la celebración de elecciones mediante el sistema normativo indígena de ese municipio.

Por su parte, en Guanajuato, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 8 de abril de 2011) establece que:

“En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo.

El Ayuntamiento deberá notificar a la autoridad indígena, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, sobre la celebración de sesiones del Ayuntamiento en las que se resolverá sobre asuntos que competan al

⁷¹ Cabe recordar el embarazoso incidente del presidente del INE, Lorenzo Córdova de mayo de 2015, en el que quedó expuesto públicamente mediante un audio filtrado a los medios de comunicación en el que durante una conversación privada con el secretario ejecutivo del instituto, Edmundo Jacobo Molina, ridiculizando su reciente encuentro con líderes indígenas decía: “No mames, no te voy a mentir, te lo voy a decir como hablaba ese cabrón: yo jefe gran nación Chichimeca, vengo Guanajuato, yo decir a ti o diputados para nosotros o yo no permitir tus elecciones”. Dos semanas después de que se dio a conocer la grabación, el INE pagó 10 mil dólares para completar la suma de 40 mil para la visita que realizó Rigoberta Menchú al país promover el voto indígena y observar el proceso electoral, que incluyó una presentación en Acapulco, Guerrero.

pueblo o a la comunidad que aquella autoridad representa, con el fin de que ésta pueda participar, con voz, en defensa de los intereses de su pueblo o comunidad.

Los acuerdos que competan a los pueblos y a las comunidades indígenas, tomados en sesiones en las que no se haya cumplido con la notificación a que se refiere el párrafo anterior, serán nulos” (LPPCIG, 2011, Artículo 12).

No obstante, en esta entidad no se ha elaborado una ley que regule los términos en que los pueblos y las comunidades indígenas elegirán representantes ante el ayuntamiento. A la fecha solamente se establece la elección mediante el régimen de partidos sin otorgar condiciones específicas para la participación indígena mediante su sistema jurídico.

Las leyes electorales del Estado de México y de Querétaro establecen que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, “de conformidad con sus tradiciones y normas internas”. (CEEM Artículo 23 y LEQ, Artículo 23 bis). Sin embargo, al mismo tiempo establecen la representación proporcional para la designación de regidores, lo que solamente puede darse en las elecciones que se realizan por partidos. Para ese caso, la ley electoral de Querétaro señala que los partidos políticos deberán:

“Promover, en los términos en que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos indígenas y grupos vulnerables en la vida política del país, del Estado y sus Municipios, a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias” (LEQ, Artículo 30, VI.)

Tabasco, limita la participación electoral por usos y costumbres a la elección de un representante solo con voz ante el ayuntamiento:

“V. De acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, elegir en cada pueblo o comunidad a un ciudadano indígena que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población

correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran” (CPELST, Artículo 3º, V).

En el caso de Campeche, la Ley de Derechos Indígenas reconoce desde 2001 “los sistemas normativos jurídicos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para la vida interna de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo Maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados)” (Singer, 2013: 21) .

“Artículo 41.- El Centro Ceremonial Maya es la institución fundamental de organización y representación de los indígenas mayas del Estado de Campeche. Artículo 44.- Cada una de las comunidades indígenas de la entidad elegirá y removerá, en su caso, a sus dignatarios conforme a sus diversos usos, costumbres y tradiciones. Los dignatarios se acreditarán como tales con la constancia que la comunidad les expida al respecto. La Secretaría de Gobierno estatal llevará un registro de esas constancias, permanentemente actualizado. Artículo 46.- El Gran Consejo Maya es el órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el Estado de Campeche. Artículo 47.- El Gran Consejo Maya se integrará con los dignatarios mayas de cada una de las comunidades de esa etnia ubicadas en el territorio del Estado. Artículo 48.- El Gran Consejo Maya velará por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y lengua propios de la etnia maya tanto en sus comunidades como en los respectivos centros ceremoniales. Artículo 49.- El Estado y los Municipios, darán plena validez a los acuerdos que adopte el Gran Consejo Maya, siempre que los mismos no vulneren el marco jurídico establecido y sea producto de la previa consulta y opinión de los integrantes de las comunidades de esa etnia. Artículo 52.- Las comunidades indígenas mayas del Estado de Campeche realizarán un Congreso Maya, cuando menos una vez al año, a convocatoria del Gran Consejo Maya. El Estado y los Municipios proveerán al Gran Consejo Maya de los medios necesarios para la organización y celebración de esos congresos. Artículo 53.- El Congreso Maya tendrá por

objeto: I. Fomentar los lazos de hermandad y solidaridad entre las diversas comunidades indígenas mayas existentes en la Entidad, en un ámbito de autonomía y autodeterminación; y II. Analizar temas relacionados con los usos, costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretenda crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades. Artículo 54.- Al Congreso Maya deberán asistir y participar, con voz y voto, los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de diversa etnia indígena asentadas en el territorio del Estado y de la misma etnia maya con asiento en otros Estados de la República o en el extranjero, conforme lo determine el Gran Consejo Maya” (LDI, 2012).

Finalmente, cabe señalar que durante los debates legislativos de la más reciente reforma político electoral en 2014, no se tomó en consideración la falta de oportunidades para promover la elección de representantes indígenas mediante sus sistemas jurídicos indígenas y las disposiciones del artículo 2º no fueron modificadas.

4 Consideraciones sobre las elecciones mediante el sistema jurídico indígena

A pesar de las deficiencias que pudieran observarse en el funcionamiento de las elecciones que se llevan a cabo bajo el régimen de “usos y costumbres”, su reconocimiento jurídico ha revitalizado, en no pocas ocasiones, la vida política de las comunidades indígenas. También ha propiciado el avance de los proyectos comunitarios y autonómicos a través de los cuales las comunidades indígenas deciden sobre su propio desarrollo.

El cambio operado a nivel local, también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto a nivel estatal como federal y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo 2007b), tal y como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

Siguiendo a Hugo Aguilar (2010),

“Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno” (Aguilar 2010: 114).

Como he señalado en otro trabajo, “ciertamente las elecciones mediante sistemas jurídicos indígenas no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. Tampoco están exentas de la presencia de grupos dominantes y caciques que controlan los procesos internos, excluyendo a los opositores de las decisiones y la participación” (Singer, 2013:32). En otros casos, las elecciones por “usos y costumbres” han permitido preservar las relaciones clientelares y de control político que a través del PRI se construyeron durante largo tiempo (véase al respecto Recondo 2007a). Sin embargo, esas relaciones de control y poder tampoco las ha podido (o querido) erradicar el sistema electoral de partidos.

En la vida política de los pueblos y comunidades indígenas, suele agudizarse la exclusión de las mujeres⁷², quienes suelen tener menores posibilidades de acceder a cargos de elección⁷³, es la muy baja presencia y en ocasiones exclusión de las mujeres de los cargos de autoridad en los gobiernos. “A pesar de que en muchas comunidades indígenas las mujeres tradicionalmente

⁷² En 1995, las mujeres en 18% de los municipios por usos y costumbres no tenían derecho a votar. (Velázquez 2000: 228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez (2011), Velázquez (2003) y Bonfil (2008). Sobre los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010/2011).

⁷³ “el promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5%, en Oaxaca representa tan sólo 1.9%. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5%, en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6% del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28%, significan escasamente 6.4%. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3%, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29% del total estatal” (Bonfil 2008: 106).

no han participado del sistema de cargos, ni en los espacios de representación municipal, la situación ha comenzado a revertirse lentamente, debido a los cambios que se han producido por la creciente migración masculina, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, el acceso a la educación y otros factores vinculados con su participación en procesos democratizadores, entre otros” (Singer 2013: 33).

La práctica de elecciones mediante el sistema jurídico de las comunidades para la designación de autoridades municipales también ha provocado el surgimiento de nuevos problemas, entre ellos: “los derivados de la recomposición de fuerzas locales; del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía; de los conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes si forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que como se ha indicado, se encuentra proscrita al interior de numerosas comunidades; y por supuesto, de la interpretación jurídica de las reglas del sistema jurídico indígena, cuando se enfrenta la necesidad de resolver controversias que se suscitan en el propio proceso electoral (Singer, 2013: 34).

Al mismo tiempo, la experiencia oaxaqueña de elecciones por “usos y costumbres” evidencia la necesidad de replantear los instrumentos e instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos electorales de los pueblos indígenas, así como de resolver las controversias que surjan durante las etapas y momentos del propio proceso electoral: desde la decisión de adscripción del municipio al régimen electoral por “usos y costumbres” o por partidos políticos, el desarrollo del proceso, hasta la eventual impugnación de los resultados y calificación de la elección (controversias postelectorales y problemáticas administrativas). “En primer lugar, porque no existen principios constitucionales y bases legales suficientes para el desarrollo de los derechos reconocidos a las comunidades y la escueta reglamentación existente no prevé eficientemente los mecanismos de resolución de conflictos. En segundo lugar, por la dificultad que

implica reglamentar esos procedimientos que como se ha señalado son orales, variables y distintos entre las etnias e incluso entre comunidades de una misma etnia. A ello debe sumarse el hecho de que los pueblos y comunidades indígenas no están representados en el organismo electoral” (Ibíd.: 35) a diferencia de los partidos políticos que cuentan con ese derecho y sin embargo están obligados a acatar sus decisiones.

El organismo electoral de Oaxaca está obligado a “Reconocer, respetar, salvaguardar y garantizar los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, en lo referente a su libre determinación expresada en su autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades” (Artículo 14, VII del CIPPEO 2012), y también está facultado para resolver los conflictos y controversias electorales que surjan en los municipios regidos por sistemas normativos internos Pero aún cuando el código electoral establece la prioridad de que el Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas agoten los mecanismos para resolverlos en su calidad de mediadores para alcanzar acuerdos, también otorga al Consejo la autoridad para invalidar la elección. (Artículos 264 y 265 del CIPPEO, 2012).

Como ocurre a nivel nacional, el Tribunal Estatal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado, :

“...conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva” (CPELSO, artículo 25, apartado E, inciso 1).

Desde 2008 Oaxaca también cuenta con un sistema de medios de impugnación que se integra por: “a) Recurso de apelación: para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto; y b) Recurso de inconformidad: para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales” (LGSMIMEO, artículo 71 inciso1). La Ley de Medios de Impugnación (LGSMIMEO) constituye un importante avance, sin embargo, sigue

siendo insuficiente para atender las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas. En su artículo 69 establece que:

“1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este libro, las normas se interpretarán salvaguardando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas y conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. Atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho” (LGSMIMEO 2008, artículo 69).

Ese artículo anticipa una falsa solución o incluso el agravamiento de los conflictos que están detrás de las eventuales impugnaciones, ya que en lugar de ofrecer una puerta de entrada al reconocimiento de los derechos colectivos como parte de “los principios generales de derecho”, propone superponer la lógica de los derechos individuales ante conflictos y controversias que se presenten en el ejercicio de derechos colectivos.

El Magistrado Manuel González Oropeza ha planteado al respecto que:

“si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que ellos mismos son los destinatarios de su propia aplicación, también es cierto que no pueden renunciar las autoridades a regular esos usos y costumbres; en otras palabras, a establecer principios constitucionales y fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos”, (González Oropeza 2008: 27).

Establecer esas bases legales y principios constitucionales significaría necesariamente incluir para su diseño, la participación de los propios interesados, así como construir nuevas normas sustantivas, procesales y autoridades de carácter general, con base en los principios de los sistemas normativos indígenas. Así, el gran reto es como preservar las particularidades que caracterizan las distintas formas que adopta este sistema en los distintos pueblos y comunidades, al tiempo que se construyan “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar 2010: 117).

Por otra parte, ante la ausencia de los principios constitucionales y bases legales para el desarrollo de esos derechos, que observa González Oropeza, a lo que se suma la dispersión de formas en que los estados han interpretado el limitado Artículo 2º constitucional, o incluso han pospuesto su obligación de legislar en la materia, profundizando el escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas, se han mantenido prácticas de gobiernos y autoridades que funcionan en los hechos de manera paralela a las del orden político constitucional. “En otras ocasiones, ha motivado que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia, como sucede en las Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas en Chiapas, experiencias que se han replicado en otros estados del país (véase al respecto, entre otros, Hernández Navarro 2007 y Vera 2007). Un caso destacado es el de la comunidad purépecha de Cheran en Michoacán” (Singer, 2013: 22), que logró el reconocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para realizar las elecciones de su municipio mediante sus normas jurídicas.

V. La vía del “régimen de partidos”

Si las elecciones a través de los sistemas normativos indígenas únicamente pueden llevarse a cabo para elegir autoridades municipales y más aún, si la mayoría de los municipios con población indígena del país están privados de este derecho, entonces, la única posibilidad que tienen los pueblos y comunidades indígenas para acceder a los cargos de representación política local, estatal y federal, es participando en las elecciones que se desarrollan reconociendo al individuo como titular de derechos electorales.

Hasta el año 2014 en que se incluyó la figura de candidatos independientes en la CPEUM, la postulación de candidatos estuvo monopolizada por los partidos políticos, dando muy escasas oportunidades de ingreso de los representantes indígenas a éstas.

Con la finalidad de atenuar la débil presencia indígena en los cargos de representación, se ha buscado propiciar que los partidos incluyan a representantes indígenas entre sus candidaturas. Por otra parte, también se han ensayado mecanismos de ingeniería electoral para propiciar su acceso a los cargos de representación. Sin embargo, los resultados han sido poco exitosos.

1 ¿Participación de candidatos indígenas en partidos políticos?

De manera peculiar, cinco estados han interpretado el mandato del Artículo 2º, que establece el derecho de los pueblos indígenas para la elección de representantes ante los ayuntamientos “de conformidad con sus tradiciones y normas internas”. En estos casos, se espera que los partidos políticos reaccionen por cuenta propia a esta exigencia. La variedad de disposiciones legales en esos estados van desde la obligación de que los partidos incluyan como candidatos para algún puesto en el ayuntamiento a quienes hayan sido previamente seleccionados en sus pueblos o en sus comunidades mediante sus sistemas jurídicos, hasta la simple sugerencia de que los tomen en cuenta. Pero aunque cumplen con la obligación de reconocer y regular ese derecho, terminan por diluirlo.

Ley Electoral de San Luis Potosí, prevé que los partidos políticos incluyan a miembros de las comunidades indígenas asentadas en el municipio en las planillas para la renovación de ayuntamientos:

“Asimismo, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos *incluirán* en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la

planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional (LESLP, artículo 33, cursivas mías).

De manera similar, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco establece que para las elecciones de ayuntamientos:

“En los municipios cuya población sea mayoritariamente indígena de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, *deberán* integrar a su planilla al menos a un representante que pertenezca a las comunidades indígenas del municipio”. (CEPCEJ, Artículo 24, cursivas mías)

Un procedimiento distinto para procurar la representación indígena en el ámbito municipal es el que se ha establecido en Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece que:

“En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos *deben preferir* como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada” (CEPC, artículo 69, inciso XV, cursivas mías).

La ley electoral de Veracruz establece la obligación de los partidos políticos de “*promover* una mayor participación de los indígenas en la vida política del Estado, así como de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos vulnerables, respaldando su postulación a cargos de elección popular” (CEV, Artículo 42, VII., cursivas mías)

En Puebla la norma es aún más ambigua ya que su código electoral únicamente enuncia que para el registro de candidaturas, “IV.- Los partidos políticos dispondrán lo necesario a fin de que los precandidatos, sean reconocidos como tales, extendiéndoles la constancia de registro respectiva; se exceptúan los municipios en donde el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres (CIPEP, Artículo 200 bis, B, IV) sin precisar cuáles son esos municipios, ni como ocurre la elección en esos municipios.

¿Qué sucede del lado de los partidos políticos?

2 Un recorrido por los documentos básicos de los partidos políticos

Ateniéndose a las disposiciones constitucionales, los documentos básicos de los partidos políticos reconocen el carácter pluricultural de la nación, sin embargo, el compromiso con el impulso a una composición igualmente pluricultural en los espacios institucionales de la representación política, suele ser muy pobre o incluso en algunos casos, inexistente.

Solamente los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional, mencionan en sus documentos básicos la inclusión indígena en las candidaturas.

Durante décadas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico, monopolizó la relación con los pueblos indígenas y mantuvo con éstos un control corporativo y clientelar, integrándolos en su sector campesino. Su Declaración de Principios (2008):

“...rechaza cualquier tipo de discriminación y, en particular, por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, personas con discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opinión, preferencias o estado civil. (...) El reconocimiento de nuestro carácter pluriétnico y pluricultural nos exige la más profunda cercanía y el más amplio respeto y solidaridad con los pueblos indígenas, que aportan su riqueza cultural a la nación y de la que debemos enorgullecernos, lo que nos compromete a generar las condiciones cívico políticas que permitan la plena defensa de sus derechos, usos y costumbres” (PRI 2008).

El Programa de Acción (2008), incluye un apartado al “Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas”. En particular, sobre la representación política indígena, propone:

“Promover una mayor representación política de los pueblos y comunidades indígenas tanto en los órganos de dirección nacional, estatal y municipal del partido, así como en las candidaturas a cargos de elección popular de

mayoría relativa y representación proporcional que presente el PRI en las contiendas federales, estatales y municipales” (PRI 2008).

Sus Estatutos (2008) establecen que:

“El Partido Revolucionario Institucional impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de pueblos y comunidades indígenas, cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano” (PRI 2008, artículo 3).

Además, cuenta con una Secretaría de Acción Indígena dentro de los comités directivos estatales y del DF, “donde se tenga presencia de pueblos y comunidades indígenas” (PRI 2008, artículo 94). Igualmente, para la elección de sus comités municipales y delegacionales, contempla la participación indígena mediante usos y costumbres (PRI, 2008, artículo 159, II.).

Para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el PRI establece que:

“En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas” (PRI, 2008, artículo 175).

En lo que corresponde al Partido de la Revolución Democrática (PRD), sus Estatutos señalan:

“El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos” (PRD 2011).

Por tanto, prevé la posibilidad de que el Consejo Nacional determine la inclusión de algún integrante de los sectores antes mencionados en las listas de representación proporcional. Además, en lo que toca a las elecciones internas del partido establece que:

“en la renovación de los órganos de dirección y representación de los pueblos indígenas que se rigen bajo el sistema de derecho consuetudinario (usos y costumbres) se respetarán estas prácticas salvo que de la respectiva asamblea comunitaria se determine otro método contemplado en el presente Estatuto. En todo momento se deberá respetar las acciones afirmativas y la paridad de género contenidas en el Estatuto” (PRD 2011, artículo 255).

En su Declaración de Principios, el PRD cuenta con un apartado específico que aborda los “Derechos de los Pueblos Indígenas”. Ahí, entre otros asuntos (que reitera en su Línea Política y en su Programa) señala que:

“El PRD reconoce que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, y a ser respetados como tales.

El Estado deberá reconocer sus derechos al desarrollo, respetará y promoverá las tradiciones, culturas y formas de expresión, lenguas de los pueblos indígenas, al mismo tiempo apoyará los medios para que éstas puedan manifestarse efectivamente y con libertad.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación expresada en la autonomía, por lo que tienen el derecho, en cuanto tales, a su territorio y al uso, conservación y disfrute colectivo de sus recursos naturales. Pugna por que se apliquen los derechos establecidos en normas y convenios internacionales en su favor. Así como el respeto y aplicación de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar” (PRD 2009).

Por su parte, el Movimiento Ciudadano (antes llamado Convergencia) incluye entre sus Programas de Acción un inciso sobre los pueblos indios. Ahí señala que:

“En consecuencia, nuestro partido se pronuncia por una política en materia indígena que descarte el etnocidio y las decisiones verticales carentes de sensibilidad social y producto del desconocimiento de nuestra historia y de nuestra cultura.

Es inaplazable y éticamente justo promover acuerdos y reformas legislativas que le permitan, a nuestros pueblos indígenas, alcanzar el grado de desarrollo y autonomía que satisfaga sus intereses colectivos, con respeto a sus costumbres y dentro del marco que establece la Constitución General de la República.

Por ello, consideramos necesario desarrollar acciones en materia de: ... c) Desarrollo político. Proponer el establecimiento de una legislación en la que se reconozcan expresamente los derechos sociales, económicos y políticos de los grupos indígenas, con respeto a su organización política” (MC 2002).

En relación a eventuales candidaturas indígenas, sus Estatutos indican:

“Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que preconizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva” (MC 2010).

El estatuto de MORENA (Movimiento Regeneración Nacional) establece en su artículo 7º que los órganos de dirección “se constituirán buscando garantizar la equidad de la representación (...) así como la diversidad y pluralidad que caracterizan al pueblo de México”. Cuenta con un(a) “Secretario/a de Asuntos Indígenas y Campesinos, quien se encargará de promover la organización de los indígenas y campesinos de MORENA en el estado, y constituir el vínculo con las organizaciones indígenas y campesinas a nivel nacional” (MORENA, 2014 a).

Su declaración de principios señala:

“5. Nuestro Partido es un espacio abierto, plural e incluyente, en el que participan mexicanos de todas las clases sociales y de diversas corrientes de pensamiento, religiones y culturas (...) (MORENA, 2014 b)

El programa de acción dedica un apartado a la problemática indígena: “5. Por una nación pluricultural y el respeto a los pueblos indígenas”. En donde destaca:

“Un México pluricultural y biodiverso implica crear nuevas condiciones democráticas, de igualdad y equidad para los pueblos originarios (...) La autonomía indígena es una forma concreta de ejercer el derecho a la autodeterminación en el marco de la unidad nacional, potestad reconocida por las leyes internacionales (...) MORENA lucha porque a los pueblos indígenas se reconozca el derecho a la no discriminación; el derecho a la integridad cultural; los derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y los recursos; el derecho al desarrollo y bienestar social, y los derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado. Por el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larraizar”. (MORENA, 2014 c)

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) establece en su Declaración de Principios que:

“sin las masas fundamentales: obreros, campesinos, mujeres, jóvenes, profesionistas, intelectuales, empleados, jornaleros, pequeños comerciantes, empresarios medios y pequeños, indígenas, estudiantes y demás sectores populares, no se puede efectuar la transformación del país”. (PT 2011a, III Línea de Masas, inciso 13).

Y en su Programa de Acción señala que:

“Luchamos contra el neoliberalismo que ha llevado a la pobreza a la inmensa mayoría del pueblo mexicano y a más de la mitad, a la pobreza extrema, siendo los sectores mas afectados las mujeres, los niños, los adultos mayores, indígenas, campesinos y personas con capacidades diferentes; también ha perjudicado a sectores importantes de las clases medias, empresariales y profesionistas, los cuales habrán de jugar un papel significativo en un nuevo orden económico redistribuidor de las riquezas” (PT 2011b).

Además, el PT se manifiesta a favor de terminar con la exclusión y opresión de los pueblos indígenas.

Los documentos básicos del Partido Acción Nacional (PAN), solamente tienen una mención tangencial. Su “Proyección de Principios de Doctrina 2002”, señala: “La Nación mexicana es una realidad viva, abierta, multicultural y pluriétnica”. Y en el apartado 13 del mismo documento referente al municipio y sistema federal, indica:

“Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer normas básicas de la convivencia social, y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas” (PAN 2002).

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM), únicamente menciona la problemática indígena en su Programa de Acción:

“México es un país plural. Con diversidad de lenguas, culturas y etnias. Propugnamos por el respeto a esa diversidad y a la identidad de tales minorías. Consideramos a la población indígena como un acervo de cultura y tradición de incalculable valor. El aporte de su cosmovisión a la cultura nacional es inapreciable y su amor a la naturaleza es un ejemplo que los ecologistas buscamos divulgar” (PVEM, 2011).

En lo que toca al Partido Nueva Alianza, propone en sus Estatutos: “Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas colectivos, así como gestionar, ante las instituciones gubernamentales pertinentes, la atención y solución de las demandas y causas de la población, principalmente de las personas con capacidades diferentes, adultos en plenitud, pensionados, jubilados, indígenas, migrantes, niños y madres solteras” (PANAL 2011 a).

Y en su Programa de Acción establece que:

“Estamos comprometidos a seguir promoviendo la revalorización de la identidad cultural nacional, la conservación del patrimonio cultural y la participación plena de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional.

Nuestra solidaridad con los pueblos indígenas nos conduce a seguir impulsando la formación de liderazgos comunales fuertes y técnicamente capacitados, así como promover condiciones políticas, legales y cívicas para garantizar su integración. Nueva Alianza buscará abrir espacios democráticos de participación y manifestación de todos los ciudadanos” (PANAL 2011 b).

Dos partidos más obtuvieron registro en 2015: el Partido Humanista y Encuentro Social. En ambos casos colocan a los indígenas como grupos vulnerables, sin proponer acciones específicas para integrar sus intereses.

“A nivel local, solamente en Oaxaca se ha explorado la construcción de un partido político étnico. Este es el caso del polémico Partido de Unidad Popular (PUP)⁷⁴. Sus integrantes, pertenecientes al Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) tuvieron que acudir al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (el 10 de noviembre de 2003) demandando su derecho de asociación, debido a que les fue negada la solicitud de registro presentada ante el organismo electoral” (Singer, 2013: 45).

De acuerdo a sus Estatutos, declara ser un partido de ciudadanas y ciudadanos, que se caracteriza por ser democrático, plural y multicultural, popular e independiente (PUP 2003 a, artículo 3). Y en su “Declaración de Principios” expone:

“El partido de la Unidad Popular (UP) es la expresión de las largas luchas de los pueblos y comunidades indias de Oaxaca por lograr su pleno reconocimiento como sujetos históricos de derecho público; consolidación de sus autonomías en el marco del Estado Nacional; por la erradicación de todas formas de discriminación de raza, sexo y cultura; por el reconocimiento de sus instituciones, lengua y practicas comunitarias, pero sobre todo, por tener un lugar en el proyecto nacional de los mexicanos en condiciones de justicia social y de democracia plena” (PUP 2003b).

Este partido de carácter estatal, “participó en las elecciones oaxaqueñas de 2004 registrando candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados

⁷⁴ En 2012, también recurriendo al TEPJF, obtuvo registro en Oaxaca el Partido Social Demócrata.

locales y a gobernador sin mayor éxito. En 2007 participó en las elecciones de diputados locales y con candidatos a concejales en quince ayuntamientos, obteniendo una curul por el principio de representación proporcional y una presidencia municipal (la del municipio de Juxtlahuaca), (Nava Gomar 2008: 44-5). En las elecciones de gobernador de 2010, obtuvo 3.34% de votos, en las de diputados locales del mismo año, ganó una curul por representación proporcional y en las municipales ganó San Pablo Huitzo. En las elecciones de diputados locales de 2013 obtuvo una diputación por la vía de representación proporcional, manteniendo su registro legal” (Singer, 2013: 46).

Otro partido es el Socialdemócrata de Oaxaca, que logró quedar registrado el 12 de noviembre de 2012, cuando consiguió que el TEPJF dispensara el tiempo de 24 hrs. que el IEEPCO ordenó para demostrar tener el número de afiliados equivalente a 1.5% del listado nominal, requerido por la ley del estado⁷⁵. Este partido tiene como antecedente la asociación política oaxaqueña Shuta Yoma, auto identificada como agrupación indígena, que bajo la conducción de Manuel Pérez Morales (quien también dirigió la Organización Democrática Insurgente, antecedente de Shuta Yoma) llevó a cabo alianzas electorales con el PRD, el Partido Socialdemócrata (de Patricia Mercado) y el PAN, según refiere la prensa local.

En sus Estatutos señala: “es un partido defensor de los derechos inalienables de la persona, de los derechos civiles, políticos y sociales, así como de los derechos a la diferencia y a un desarrollo sustentable (comprometido con) los derechos colectivos de nuestros pueblos y comunidades” (PSD-O, 2012)

⁷⁵ En su artículo de opinión semanal, la Magistrada Ma. del Carmen Alanís explicó: “el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias adecuadas e idóneas para procurar que puedan ejercer su derecho a la asociación. Debía ponderarse la complejidad que representa reunir en asambleas a ciudadanos pertenecientes a distintos pueblos o etnias, quienes hablan distintas lenguas, en tan poco tiempo. En tal virtud, se ordenó a la autoridad de Oaxaca otorgar a Shuta Yoma un plazo de 30 días para presentar las 8,586 solicitudes de afiliación que les faltaron, en sustitución del plazo de 24 horas que originalmente les fue fijado. Aún más, la experiencia de esta organización indígena nos llevó a ponderar la importancia de su interés por participar en el sistema de partidos. Es posible concluir que las autoridades electorales tenemos el deber de interpretar y aplicar en favor de los pueblos indígenas, las disposiciones relativas al registro y constitución de los partidos políticos, porque de ese modo se cumplen los objetivos de máxima inclusión y acceso al sistema democrático, del cual también forman parte sustancial.” (El Universal, 13 de octubre de 2012).

En su primera incursión electoral en 2013, este partido logró colocar por la vía plurinominal a su dirigente Manuel Pérez Morales, como único diputado en la LXII Legislatura de Oaxaca.

3 Distritos indígenas para elecciones federales

La segunda vía para favorecer el impacto del voto indígena en elecciones federales fue la que se exploró con el proceso de redistribución que se llevó a cabo entre 2004 y 2005. El 11 de febrero de 2005, el Instituto Federal Electoral concluyó esa tarea de rediseño de los 300 distritos electorales federales, que es el que se encuentra vigente⁷⁶. En ese proceso, se distinguieron 28 distritos electorales llamados indígenas, integrados con 40% o más de población indígena.

Este proceso de redistribución, a diferencia de otros previos, se estableció explícitamente en el Artículo 3º Transitorio del decreto de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el que se estableció que: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”. De ahí que el Instituto Federal Electoral propusiera que en este nuevo diseño: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Acuerdo CG104/2004).

“No sería la primera vez que se introdujera un diseño de esa naturaleza. Con el ejercicio de redistribución que el Instituto Federal Electoral llevó a cabo en 1996, quedaron definidos 37 ubicados en regiones indígenas. Se les llamó extraoficialmente “distritos indígenas” a los que incluían 30% o más de población hablante de lengua indígena y “distritos eminentemente indígenas” a los que integraban 70% o más de esa población. Estos distritos se habían conformado

⁷⁶ Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con base en los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 (CG104/2004), sin embargo se mantuvo sin cambio empleándose incluso en las elecciones intermedias de 2015.

siguiendo el criterio poblacional establecido en el artículo 53 de la Constitución mexicana”⁷⁷ (Singer, 2013: 53). Éstos se encontraban distribuidos de la siguiente manera: un distrito de Campeche, cuatro de Chiapas, tres de Guerrero, dos de Hidalgo, dos del Estado de México, 10 de Oaxaca, cuatro de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, uno de Sonora, cinco de Veracruz y tres de Yucatán” (Báez 2010: 39).

Los 28 distritos electorales indígenas quedaron distribuidos de la siguiente manera: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3 y Yucatán, 3 (Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005).

Si se comparan los 28 distritos indígenas de 2004-2005 con la distribución de los distritos electorales de 1997, los cambios fueron los siguientes:

“Los distritos 02 de Chiapas, 04 de Oaxaca, 04 de Puebla y 02 de Veracruz cambiaron de cabecera distrital; 26 distritos excluyeron varias de las comunidades que anteriormente los conformaban e incluyeron nuevas. El distrito 04 de Puebla cambió en su totalidad. Se creó el distrito 16 de Puebla y sólo los distritos 01 de Campeche, 01 de Chiapas y 02 de Quintana Roo permanecieron sin variación alguna” (Báez 2010: 46).

Los criterios que se emplearon para esta redistribución pasaron por alto los cuestionamientos que las comunidades indígenas a la distribución municipal y privilegiaron las condiciones técnicas por encima de las culturales⁷⁸, lo que en

⁷⁷ El artículo 53 de la Constitución mexicana establece que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría” (CPEUM, artículo 53).

⁷⁸ “(Para la conformación de los nuevos 28 distritos indígenas se emplearon diez criterios): que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado “resto mayor” para así garantizar con precisión el equilibrio poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos” (Lartigue 2008:9)

ocasiones rompió identidades que si existían en los distritos de 1997, mezclando etnias en la nueva configuración.

En Chiapas, por ejemplo, la composición del distrito 02 de Bochil, quedó integrado por 23 municipios que incluyen cinco etnias: Tzotzil, 61.96%; Zoque; 17.74%; Tzeltal, 16.71%; Chol, 3.37%; Tojolabal, 0.08%, cuyas identidades culturales son distintas. Lo mismo sucedió en el distrito 03 de Ocosingo, con 8 municipios, en los que la población Tzeltal es el 65.88%, Tojolabal (21.86%); Chol (5.25%); Tzotzil (3.90%) y Kanjobal (1.08%). En el caso del distrito 05 de San Cristóbal de las Casas se encuentran 8 municipios con población diversa: Tzotzil (71.43%), Tzeltal (27.52%); Chol (0.37%); Tojolabal (0.11%) y Zapoteco (0.09%). Casos similares son los de los distritos III de Ocosingo, V de San Cristóbal de las Casas, VIII de Comitán de Domínguez y XII de Tapachula (Lartigue, 2008).

En términos de los beneficios técnicos que se esperaba alcanzar, la redistribución también arrojó deficiencias. De acuerdo al estudio diagnóstico coordinado por François Lartigue, los nuevos distritos indígenas:

“son geográficamente más amplios, a veces menos compactos, más complejos en términos de diversidad geográfica, menos dotados en equipamientos de infraestructura de comunicación y de servicios educativos y de salud. Comprenden menos y menores asentamientos urbanos, son socio-económicamente (marginalidad pobreza) menos contrastados en su composición interna y más complejos en términos de la diversidad étnico-lingüística (tendencialmente mayor)...estaríamos frente a un efecto no deseado: la redistribución no implica geográficamente la posibilidad de una mejor atención a las zonas indígenas ya que estas se encuentran lejos de la cabecera distrital y acaso llevaría a considerar un necesario aumento de la ministración de los recursos requeridos en las juntas para una sostenida intervención en la población indígena que se encuentra más alejada, más dispersa y en dónde se encuentran aspectos de diversidad cultural (uso de una o más lenguas, religión, conflictos locales, etc)” (Lartigue 2008: 13).

Esta redistribución no condujo a cumplir con la mencionada intención de propiciar la participación indígena y garantizar la equidad, ya que solamente tomó en cuenta a la mitad de la población indígena concentrada en once estados (González Galván 2008: 178).

Pero además, los 28 distritos indígenas dejaron fuera o en condiciones inequitativas para la participación en elecciones federales a poblaciones indígenas habitantes de otras entidades federativas donde su presencia es significativa o semejante a la de estados que si fueron incluidos en la redistribución, como Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

Además, tampoco propiciarían una mejora en la participación indígena en el Congreso de la Unión. “Si bien estos distritos representan el 9.3% de los 300 distritos uninominales, solamente son el 5.6% de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados (200 de ellas por el principio de representación proporcional cuyas 5 circunscripciones plurinominales no fueron modificadas).

“Por otra parte, cabe señalar que en junio de 2005 se aprobaron las reformas al COFIPE que permitieron el voto de los mexicanos en el extranjero para elecciones presidenciales; medida de la que eventualmente se esperaba que fuesen beneficiados miles de migrantes indígenas. Las condiciones para la participación desde el extranjero sin embargo, fueron difíciles de cumplir para los migrantes, generalmente ilegales en Estados Unidos. Para participar, quienes tuvieran credencial para votar expedida por el IFE, debían inscribirse en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero y emitir su voto por correo certificado. En total solo se recibieron 54,780 registros, de los cuales, 40,876 fueron validados (87.49% tenían residencia en Estados Unidos). El resultado de la experiencia estuvo muy por debajo de las expectativas ya que en total solamente sumaron 33,131 votos, de los cuales 57.4% fueron a favor del PAN, 33.47% por la Alianza para el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), y apenas 4.10% a favor de la Alianza por México (PRI-PVEM)”, (Singer, 2013: 56).

Cabe señalar que a nivel local, desde 1995 en el estado de Chiapas se adoptó el esquema de construcción de distritos indígenas, diseñando 7 de un total de 24 distritos uninominales para la elección del mismo número de diputados de

mayoría relativa, a los que se suman 16 diputados de representación proporcional, votados en listas de cuatro circunscripciones plurinominales. Desde 2011 se diseñó una circunscripción plurinomial extra, para votantes en el extranjero, con lo que el Congreso del estado suma 41 legisladores.

4 Tendencias del voto en distritos indígenas 2006-2015

Con la configuración de 28 distritos electorales indígenas se llevaron a cabo elecciones federales en los años 2006, 2009, 2012 y 2015. En todos los casos, los resultados de las elecciones muestran que la incorporación de un mayor número de legisladores indígenas sigue siendo una asignatura pendiente.

Bajo la exclusividad de la que gozaron los partidos políticos para la nominación de candidatos la incorporación de representantes indígenas en éstas fue insignificante, como lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010). En el caso del PRD, la violación a sus normas internas, incluso fue motivo de intervención del Tribunal Electoral para que se respetara la nominación de un candidato indígena en sus listas de representación proporcional.

Como resultado de las elecciones para diputados de mayoría relativa en 2006, 18 legisladores fueron identificados como indígenas, sin embargo solamente 12 resultaron ganadores en alguno de los 28 distritos indígenas⁷⁹; “siete fueron postulados por el PRI, dos por el PAN, dos por el PRD, uno por el PT y uno por Convergencia” (Báez: 2010: 49).

“Para las elecciones de diputados de mayoría relativa de 2009 en los 28 distritos indígenas, se postularon 22 candidatos indígenas a diputados propietarios y 13 como suplentes (17 por el PRD, 8 por el PRI, 5 por la alianza Salvemos México del PT-Convergencia y 5 por el PANAL; el PAN no postuló ninguno). Cabe señalar que además se postularon otros candidatos indígenas en distritos diferentes (una candidata por el PRI) y por la fórmula de representación proporcional, (incluyéndose tres candidatos en las listas del PRI y tres en las del

⁷⁹ De acuerdo al estudio conducido por González Galván, de los 28 candidatos en distritos indígenas, 7 son indígenas, 19 no lo son y de 2 no se conoció su origen (González Galván 2008: 200)

PRD). Con los resultados de estos comicios, sin embargo, se redujo la presencia indígena en la Cámara de Diputados ya que solamente 8 lograron triunfar, siete de ellos desde los 28 distritos indígenas” (Singer 2013: 57, con información elaborada por Báez 2010).

La vía de las candidaturas independientes inaugurada en el proceso electoral de 2015, tampoco abrió la oportunidad de que a través de ellas se postularan candidatos indígenas.

Por otra parte, la observación de los resultados que han arrojado las elecciones entre 2006 y 2015, permiten afirmar que el paulatino tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral que se ha construido en los últimos veinte años, también se expresa en las preferencias electorales de distritos cuya población indígena es significativa. En estos distritos, se siguen los mismos patrones de movimiento del voto que los que se observan para el resto del país, donde los votos se han concentrado en tres partidos políticos, actuando por cuenta propia o en alianzas y coaliciones formales e informales con otros partidos.

Para las elecciones presidenciales de 2006, 15 de los 28 distritos indígenas fueron ganados por Andrés Manuel López Obrador candidato de la Alianza por el Bien de Todos, en 7 triunfó la Francisco Labastida Ochoa candidato de la Alianza por México y en 6 distritos Felipe Calderón Hinojosa por el PAN. No obstante, en las elecciones de diputados federales se mantuvo el predominio del PRI ganando 17 de los 28 distritos indígenas, mientras que la Alianza por el Bien de Todos se ubicó en segundo lugar con triunfos en 8 distritos.

En las elecciones legislativas de 2009, el PRI aumentó sus triunfos, sumando 24 de estos 28 distritos, mientras que en los cuatro restantes el ganador fue el PRD.

En las elecciones presidenciales de 2012, el candidato del PRI Enrique Peña Nieto ganó en 17 distritos indígenas, mientras que 4 fueron para el PAN, 6 para el PRD, y 1 para el PVEM (el distrito 3 de Chiapas, con cabecera en Ocosingo). En las elecciones de diputados por mayoría relativa el PRI ganó en 17 distritos y con su Alianza Compromiso por México (PRI-PVEM) ganó en 1 más, el PAN ganó 4 y el PRD 4, mientras que PVEM obtuvo triunfos en 2).

Para el proceso electoral federal de 2015, el PRI obtuvo victorias en 18 distritos, el PAN ganó en 3, igual que el PRD y el PVEM en 4 (todos los distritos indígenas de Chiapas).

Por otra parte, cabe destacar que los resultados electorales muestran una alta tasa de participación en estos 28 distritos. Ésta suele estar incluso por encima de la media estatal y nacional, salvo en algunos distritos, como el 2 de Hidalgo o los distritos 4, 6 y 10 de Oaxaca, donde la abstención es más pronunciada.

5 La reforma político electoral de 2014

Con motivo de la reforma político electoral que se debatió en el marco de los compromisos de las dirigencias partidistas en el Pacto por México (del 2 de diciembre de 2012), se abrió una nueva oportunidad para reconocer los derechos colectivos indígenas en los procesos electorales. Algunas de las propuestas que entonces se hicieron fueron las siguientes:

Los senadores Miguel Barbosa y Manuel Camacho Solís del PRD y Ernesto Cordero y Roberto Gil Zuarth del PAN presentaron “cuatro iniciativas de reformas a la Constitución y a las leyes para la democratización del régimen político y la rendición de cuentas” (Iniciativas para la reforma político electoral, 2013), entre ellas, una para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ella proponían:

“incluir una cuota para las listas de representación proporcional de tal forma que para las circunscripciones con alta densidad de población indígena- III, IV y V-, al menos una de las cinco candidaturas de cada lista corresponda a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. Con esta regla garantizaríamos una representación cercana al 13% en ambas cámaras (y que) Para los distritos uninominales, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentará en octubre del año anterior a la elección un estudio sobre las comunidades o pueblos en donde la concentración de la población indígena supere el 40%, de tal forma que los partidos políticos procuren ocupar las candidaturas uninominales en esos distritos, con

personas que se identifiquen como indígenas” (Iniciativas para la reforma político electoral, 2013)

En su exposición de motivos, señalaban:

“El déficit de representación que la ciudadanía muchas veces percibe, se acentúa para algunos sectores sociales que consistentemente han sido marginados de la toma de decisiones públicas y de la incidencia en la agenda política del país. Esto es particularmente cierto para los ciudadanos que se definen como indígenas y suman más de quince millones de personas. El dato cobra particular relevancia cuando consideramos que existen 28 distritos electorales en nuestro país en donde la población indígena representa más del 40% de los habitantes, y el 58% de la población indígena nacional está concentrada en 732 municipios. Esto sucede particularmente en la Circunscripción III -Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo-, pero sucede también en la IV -Guerrero, Morelos, Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala- y en la V -Colima, Michoacán, Estado de México e Hidalgo-. Es decir, existen regiones del país en donde los indígenas presentan concentraciones que de ninguna manera se traducen en mayores espacios de representación. Es por ello que se ha planteado la necesidad de definir circunscripciones electorales indígenas o cuotas de representación” (Iniciativas para la reforma político electoral, 2013:10).

En este sentido, el texto que proponían como parte de su iniciativa de decreto establecía:

“Artículo 220. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En las circunscripciones III, IV y V, al menos una de 52 las cinco candidaturas de cada segmento deberá corresponder a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. 2. En los distritos electorales uninominales en los que exista un porcentaje mayor al cuarenta por ciento de ciudadanos pertenecientes a los pueblos originarios, los partidos políticos procurarán

postular como candidatos a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. 3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el mes de octubre del año anterior a la elección deberá presentar al Consejo General y a los partidos políticos el estudio técnico que señale qué distritos electorales reúnen la característica poblacional mencionada en el párrafo anterior” (Iniciativas para la reforma político electoral, 2013: 52).

Casi un año después, durante la discusión de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 19 de marzo de 2014, el Grupo Parlamentario del PRD presentó otra iniciativa en el Senado, en la que se contemplaba que “Las leyes federales y estatales reconocerán a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho a la libre determinación” (PRD, 2014, Artículo 1), y proponía que el nuevo Instituto Nacional Electoral, también se ocupara de:

“Respetar, garantizar y salvaguardar los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, en lo referente a su libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades a través de sus institutos electorales locales” (PRD, 2014, Artículo 29).

A pesar de que esta iniciativa buscó incluir la problemática de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el debate que fue prácticamente dejada de lado por otros actores del proceso, no incorporaba mecanismos mediante los cuales se incluyeran las voces de las organizaciones indígenas en el diseño de los instrumentos para avanzar en la construcción de su mejor representación política.

Las propuestas del PRD incorporadas en su iniciativa quedaron fuera de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la nueva ley que finalmente se aprobó, solamente volvió a reproducirse el limitado Artículo 2º. de la CPEUM en los siguientes términos:

“Artículo 26. 1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de la República y del Distrito Federal, se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas. 2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por un Presidente Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en el Distrito Federal. 3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. 4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables” (LGIPE, 2014).

Según su Artículo 3º, a esas disposiciones deberán ajustarse las leyes de los estados, con lo cual, es muy poco probable que sirva para avanzar en la mejora de la representación indígena.

Conclusiones

Esta investigación se dirigió hacia la ampliación del conocimiento acerca de las consecuencias de los movimientos indígenas en México, en términos de los alcances de su demanda de reconocimiento de derechos, y particularmente de aquellos referidos a participar en la toma de decisiones.

La discusión giró en torno a las dificultades que para la construcción democrática significa la existencia de una sociedad heterogénea (como es el caso de México) en donde conviven culturas distintas. Dentro de dicha heterogeneidad, existen dos grandes conjuntos. Uno de ellos reconoce a los individuos como titulares de la ciudadanía, mientras que el otro la identifica también por su adscripción comunitaria. Resultado de esta dualidad, fue el hecho de que la identidad colectiva característica de los pueblos indígenas fuera durante largo tiempo negada por el Estado mexicano. Hoy en día, no puede pasarse por alto esta realidad que está en la base de nuestra sociedad. Pero su reconocimiento exige, la necesidad de re configurar las instituciones para dar cabida a esta forma multicultural.

La presión de la acción colectiva indígena por el reconocimiento de sus derechos, se inscribe en el cuestionamiento a la calidad de la representación política que existe en el país. Sus demandas y la forma en que han sido procesadas, también hacen notoria la tendencia al ensanchamiento de la brecha entre representantes y representados, donde las decisiones y la definición del interés público, no obstante resolverse legalmente, suelen ser deficitarias en su legitimidad. Así mismo, muestra que en sus niveles federal, estatal y local, la representación política frente a la cual la población indígena se percibe excluida, también es débil en su rendición de cuentas y en el control del que debería ser objeto por parte de sus representados.

Afirmar que la representación política dista de ser valorada positivamente por los ciudadanos en sociedades democráticas o que aspiran a serlo, dada la frágil capacidad mostrada para resolver las diferencias políticas y para actuar legítimamente a nombre de todos los intereses diversos e incluso enfrentados que

conviven en ellas, se ha vuelto prácticamente un lugar común y es objeto de atención así como de estudios especializados de distinta naturaleza a lo largo del mundo.

Pero no obstante las evidencias de lo que se ha dado en llamar la “crisis” de la representación, existe igualmente el consenso en torno al lugar central que ésta ocupa y seguirá ocupando en las democracias contemporáneas. De igual forma, se ha extendido la certeza de la inminente necesidad de reformular las instituciones que le dan cuerpo, ampliar sus dimensiones y sus marcos de operación.

La representación política no puede existir sin la participación ciudadana; las organizaciones y acciones colectivas indígenas han cuestionado que la participación política excluya las formas de identidad comunitaria. Si bien es cierto que la representación política se funda en la participación electoral, una visión de la representación política más allá de las elecciones considera imprescindible la relación estrecha entre los representantes y los representados. Dicha relación estrecha significaría formas amplias de comunicación e interrelación, donde no solamente se puedan expresar las necesidades e intereses contrapuestos de los representados, sino también resolverlas.

Desde la década de los setentas del siglo pasado, en el proceso de construcción de la democracia en México, la demanda de inclusión en la toma de decisiones también ha sido enarbolada por las organizaciones y movilizaciones indígenas, que además reclaman el derecho a la diferencia, en el entendido de que su negación representa un obstáculo para resolver la exclusión económica, política y social que dichos pueblos viven. Forma parte de un contexto en el que se ha dado paso a una vida política plural y en el que se han ensanchando los márgenes de las libertades de expresión, organización política, información y otros, pero en el que al mismo tiempo, prevalece la exclusión y creciente desigualdad.

Producto del impulso democratizador y de los cambios en el marco jurídico internacional, comenzó a darse un giro en las políticas orientadas a la población indígena que terminó por incorporar un discurso multicultural en el lenguaje oficial,

pero que ha sido poco eficiente para cumplir el compromiso de la participación indígena en la definición de su presente y su futuro.

El levantamiento zapatista que significó uno de los momentos más álgidos de la confrontación, presentó la oportunidad de colocar en la agenda del debate nacional el problema, dando lugar a otras nuevas posibilidades no solo para pensarlo sino también para resolverlo. Nuevos instrumentos para avanzar en la inclusión indígena quedaron incorporados con la firma de los Acuerdos de San Andrés, que permitirían no solamente que el Estado mexicano cumpliera los compromisos adquiridos a nivel internacional, sino hacer efectivo el derecho indígena a su identidad colectiva y al ejercicio de sus propias normas, no solamente para su organización como pueblos, sino también para su participación activa en los asuntos públicos.

Las resistencias para hacer efectivos los Acuerdos de San Andrés, dieron lugar a reformas constitucionales que además de ser insuficientes, no se han llevado integralmente a la práctica. Las instituciones continúan siendo excluyentes y las políticas públicas prosiguen elaborándose unilateralmente así como con un trasfondo asistencialista.

Para la participación indígena en los asuntos públicos, la reforma constitucional del año 2001 privilegió lo referente al carácter procedimental de la democracia, de donde se derivaron varias modificaciones para fomentar la participación electoral de los pueblos indígenas. Algunas de ellas en el nivel municipal, reconociendo las normas jurídicas indígenas para la designación de representantes, otras en el nivel federal para que los partidos políticos fueran inclusivos y otras más para auspiciar la representación descriptiva, es decir, aumentar el número de representantes indígenas en el Congreso de la Unión.

En cuanto a las elecciones sin la intervención de partidos, es posible concluir que al dejar a cada una de las entidades federativas la responsabilidad de interpretar las disposiciones del Artículo 2º constitucional, se obtuvo un resultado completamente dispar en donde fue posible observar que no todos los pueblos y comunidades indígenas del país se benefician de igual forma de estas medidas. Otro muy importante factor es el hecho de que la población indígena del

país se encuentra dispersa y solamente en algunos estados dichos pueblos constituyen mayoría dentro de los municipios. Si la ley solo respalda la participación electoral con el marco jurídico indígena en municipios donde estas comunidades son mayoría, en el resto de las entidades donde habitan de manera dispersa, quedan sin posibilidad de ejercer ese derecho.

Las organizaciones indígenas proponen pensar de otro modo, re formular y discutir la ingeniería electoral. Algunos incluso proponen formar una circunscripción indígena. Otra propuesta es la de rediseñar la distribución municipal, lo que implicaría una re distribución del poder. Otros más, han optado por caminar por la vía de los hechos en la construcción de la autonomía de sus pueblos y comunidades, dejando como asunto pendiente la construcción de una nueva forma de interrelación con el Estado.

De alguna manera, la coexistencia de dos ordenes de gobierno: el constitucional y el que de facto llevan a cabo los pueblos indígenas, se ha resuelto a lo largo del tiempo mediante estrategias que si bien permitieron la sobrevivencia y adaptación de éstos, también generaron formas de control político con las que el orden formal se ha beneficiado. Hoy en día, sin embargo, la irrupción del narcotráfico y el crimen organizado como nueva fuerza por encima del Estado, deberían ser tomadas en consideración como una señal de alerta para volver a colocar como prioridad el derecho de estos pueblos para actuar en libertad.

Hasta ahora, en las discusiones de las sucesivas reformas electorales que iniciaron desde 1997, el tema de la inclusión indígena ha permanecido prácticamente ausente, salvo en el debate local, donde la práctica de elecciones mediante el sistema jurídico indígena inició en Oaxaca en 1995, y cuyas experiencias han obligado a mantener una actualización constante del marco normativo en el que se desenvuelven sus procesos electorales.

La re distribución y re configuración del diseño electoral propuesto por las organizaciones indígenas conlleva ciertas implicaciones sociales, políticas y culturales. De asumir estas propuestas, se derivaría una mayor pluralidad en la representación política, no exenta de diferencias políticas incluso entre distintas etnias. Las discrepancias, conflictos e incluso violencia entre pueblos indígenas

diferentes son innegables. Sería también un error considerar a todos estos pueblos que son tan distintos entre sí, como iguales.

Los resultados alcanzados en la investigación, permiten responder positivamente a la pregunta formulada en la introducción del presente trabajo (y también abordada en otros textos de mi autoría): “¿pueden conciliarse los principios democrático-liberales de participación política y gobierno, con las diferencias “identitarias” o “culturales” que visibilizan movimientos colectivos, cuyos intereses y prácticas parecieran cuestionar las fórmulas democrático-liberales establecidas?”. De hecho, los cambios acontecidos en los últimos treinta años, aunque no terminan por resolver el el problema por completo, así lo demuestran. En el caso de Oaxaca y Cherán, los pueblos y comunidades indígenas ya están nombrando a sus autoridades municipales mediante sus sistemas jurídicos sin que ello genere problemáticas adicionales.

No es que los pueblos indígenas dejen de transformarse, tampoco es que las instituciones no puedan cambiar, sino todo lo contrario. En condiciones democráticas, la premisa es justamente la de la apertura al cambio. La clave se encuentra en la correcta comunicación y en el concilio, aunque éste último parezca difícil de alcanzar. Uno de los problemas por los que dicha comunicación ha fallado, es que el reconocimiento de la diferencia continúa siendo un obstáculo, dando lugar a que grupos tales como los pueblos indígenas sigan siendo marginados y por lo tanto invisibilizados.

Hasta ahora solamente se reconocen las normas jurídicas indígenas en el nivel local pero incluso en éste, no se han generalizado para la designación de las autoridades de todos los municipios de alta densidad indígena. A pesar de ello, en estados como Guerrero, siguiendo el ejemplo de Cherán Michoacán, los pueblos indígenas, han sostenido la búsqueda de condiciones para ejercer este derecho.

Ante la falta de “armonización” con los instrumentos internacionales que México ha signado, y de las leyes locales con la CPEUM, al amparo de las restrictivas modificaciones constitucionales del año 2001, son cada vez más frecuentes las controversias jurídicas mediante las cuales los pueblos indígenas

exigen participar a través de su propio sistema normativo para designar a sus autoridades municipales y a representantes populares en sus distritos electorales.

El TEPJF y la SCJN, han jugado un papel importante al resolver las demandas indígenas que exigen la participación en la elección de las autoridades municipales a través de sus sistemas normativos. De ello dan cuenta un creciente número de casos entre los cuales, en años recientes, destaca el del municipio de Cherán en Michoacán que desde el proceso electoral de 2012 logró en los tribunales un fallo a su favor y los recientes intentos de caminar en el mismo sentido, desplegados en el proceso electoral de 2015 de un numeroso número de municipios en estados como Guerrero y de nueva cuenta en Michoacán, que salvo en el caso de Ayutla de los Libres, Guerrero, no lograron el mismo éxito.

Por otras vías, en distintas entidades federativas, se han constituido municipios autónomos, siguiendo la experiencia chiapaneca, optando por resolver por cuenta propia lo que no han logrado por la vía de las instituciones.

En cuanto a la participación mediante partidos políticos es importante mencionar que la población indígena cuenta con sus votos. A pesar de que existen leyes que proponen a los partidos políticos el ser más incluyentes, hasta ahora, la población indígena ha sido incluida de modo muy escaso en las candidaturas que proponen en los procesos electorales tanto en los niveles federal, como estatal y municipal.

Tampoco la redistribución electoral federal de 2004-2005 resultó ser una vía para propiciar el acceso de un mayor número de indígenas en el poder legislativo, sin embargo, los registros con los que se cuenta, muestran que el número de legisladores indígenas no rebasa la decena. De igual manera, en la redistribución que se esta llevando a cabo en la actualidad, no se han discutido públicamente los resultados obtenidos con la redistribución previa, ni tampoco se han dado a conocer medidas para atenuar las debilidades que a lo largo del tiempo han sido detectadas.

Acercas de las tendencias del voto, habrá que mencionar que las preferencias electorales de los pueblos indígenas suelen ser tan diversas como las del resto de la población. En distritos de alta concentración indígena, suele haber

elecciones muy competidas, pero también en otros casos, el clientelismo sigue operando como un factor de peso para inclinar la balanza a favor del partido dominante.

Tras haber analizado a fondo datos de los resultados de las elecciones de diputados federales en distritos indígenas, se observó que por lo general, la participación indígena se encuentra por encima del total de la entidad. Entre los 28 distritos indígenas, solamente en Oaxaca se registró una menor participación electoral indígena respecto al total del estado. A excepción de este caso, en el resto de los distritos, la participación indígena suele ser más alta. Lo anterior podría mostrar que hay un claro interés en la participación electoral. Pero, al mismo tiempo, también podrían revelar la impunidad de prácticas de compra y coacción para garantizar el voto. Es claro que es necesario profundizar con estudios más detallados que permitan discernir con claridad la calidad de esta alta participación.

De ahí no podría concluirse que los partidos políticos sean los medios que se hayan ocupado de integrar, articular, canalizar, movilizar y representar los intereses indígenas. A pesar de que prácticamente todos, con la notoria excepción del PAN, incluyen de una u otra manera la problemática indígena en sus documentos básicos e incluso en sus estructuras organizativas, no ha sido a través de ellos, ni de sus grupos parlamentarios, como se han tramitado las demandas de reconocimiento de los derechos indígenas, lo que incluso se refleja en un claro distanciamiento entre los partidos y las organizaciones, liderazgos y acciones colectivas mediante las cuales expresan sus intereses.

Salvo algunas excepciones, tampoco los partidos han mostrado interés en incluir a representantes indígenas en sus candidaturas a los puestos de elección popular, a pesar de que en algunos de ellos se exhibe la disposición explícita para auspiciarlo, como en el caso del PRI o del PRD, o de que existan leyes electorales estatales que incluso instruyan a los partidos para hacerlo.

La lenta instauración de mecanismos y procedimientos formales para la participación política indígena en elecciones, que acompañó las últimas décadas del siglo XX y que sigue en juego en la actualidad, es consecuencia de las

acciones colectivas emprendidas por los propios pueblos indígenas organizados y las redes que han formado parte de ellas, colocándose como nuevos actores en el campo de la política.

“los movimientos sociales fomentan la democratización cuando –bien por medio de programas explícitos, bien a raíz de sus actos- amplían el espectro de los participantes en la política pública en términos de importancia, levantan barreras contra la plasmación directa de las desigualdades categóricas en la política pública unas redes de confianza previamente segmentadas” (Tilly y Wood, 2010: 276)

En ese sentido, los cambios institucionales analizados, muestran que ha sido la presión ejercida a través de acciones colectivas contenciosas y no mediante la actuación de los partidos políticos, lo que ha colocado en la agenda del debate público la exigencia de abrir espacios que den cabida a la necesidad e interés indígenas de participar políticamente en los asuntos públicos y en la formulación de las políticas que les afectan.

Un elemento adicional que vale la pena destacar es el de la ausencia de reglamentación para hacer efectivo el derecho indígena a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento sobre decisiones que afectan sus intereses. Frente a esta lamentable ausencia, las movilizaciones y protestas, simultáneas al uso de los recursos legales, han sido el camino empleado para frenar políticas públicas y decisiones de gobierno que atentan contra el territorio indígena (fuente de la reproducción de su identidad). Este ha sido el caso de las acciones emprendidas contra la construcción de presas, las concesiones a compañías mineras y otros proyectos que generan conflictos medioambientales, en los que la organización indígena ha jugado un importante papel. Tanto a nivel nacional como a nivel local, más allá de la confrontación de intereses divergentes, la fuerza de la movilización ha obligado a establecer negociaciones y explorar mecanismos para atenuar los conflictos. En otras ocasiones, el uso de la fuerza sigue siendo una práctica recurrente.

El tema de la representación y participación política en México es uno muy extenso y profundo. No es sencillo aproximarse a éste, por lo que para poder

enfrentarlo es necesario primeramente delimitarlo. En ese sentido, me propuse únicamente rescatar aquello que se relaciona con los avances y los pendientes, centrándome menos en la historia de los movimientos indígenas y haciéndolo más entorno a sus consecuencias.

Con el fin de obtener un análisis concreto y propositivo de dicho tema, me aproximé desde el estudio de la manera como la demanda de inclusión en la toma de decisiones ha tomado cuerpo en normas, instituciones y políticas públicas. Para continuar con el estudio de este tema, específicamente de lo que se encuentra en relación con la participación electoral, sugiero examinar el cruce de datos de los recursos que se asignan bajo los programas de combate a la pobreza y de bienestar para la población indígena, con la observación de resultados electorales a nivel de secciones. También sugiero hacer estudios comparativos entre poblaciones indígenas de distintas entidades federativas, así como con experiencias de otros países, así como profundizando en estudios de casos y analizando como se han llevado a cabo las políticas en cada uno de ellos.

Otro elemento que debe ser analizado en su especificidad, es el de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para alcanzar la oportunidad de ejercer de manera plena sus derechos.

En cuanto a la hipótesis propuesta en esta investigación, es posible decir que esta fue acertada y verificada. Como mencioné al principio de este trabajo, los movimientos sociales que han pugnado por el reconocimiento de los derechos indígenas han obligado a modificar de forma positiva no solo la constitución y otros documentos sino también la forma de pensar y de hablar, es decir, el discurso general que gira en torno a la problemática indígena en el país. Gracias a los esfuerzos realizados por dichas organizaciones ha sido posible una ampliación de los espacios de participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones, dentro de un marco de pluralidad.

Tras haber realizado toda la investigación y el análisis y después de haber regresado a la hipótesis para ponderar su verificación, es posible mencionar que estos cambios podrían bien extrapolarse a otros ámbitos. En este sentido, a lo largo de este estudio fue posible constatar que la construcción de los derechos

políticos de los pueblos indígenas y las luchas para hacerlos efectivos, atraviesan y forman parte del proceso democratizador que se desarrolla en México.

Las organizaciones y acciones colectivas que demandan el reconocimiento de los derechos indígenas no aspiran a vivir fuera del Estado mexicano sino a formar parte de éste, como actores con plena oportunidad de participar de la vida política y desde ahí, contribuir a resolver las graves desigualdades que ponen en riesgo la incipiente democracia. En ese sentido, el reclamo indígena, lejos de atentar contra la unidad del Estado, lo que propone es redefinir la noción universalista de ciudadanía, bajo la cual se profundizó la condición de marginación económica y social en la que este vasto sector de la población se encuentra.

En este sentido, cobra validez la hipótesis que sostiene que los movimientos sociales tienden a ocupar el lugar que los partidos están dejando de cumplir como intermediarios para integrar, articular, canalizar, movilizar y representar la participación política, acortando la distancia entre la acción no institucional y la institucional.

Si bien el universo de los pueblos indígenas en el país es amplio y diverso, e incluso al interior del movimiento indígena existen evidentes diferencias políticas, posiciones y propuestas divergentes, no obstante, puede observarse un objetivo común: garantizar el derecho a la reproducción de sus pueblos en el contexto del Estado nación en que se inscriben. Lejos de encontrar evidencias que sostengan la afirmación que asegura que el reconocimiento de los derechos indígenas es un asunto que cuestiona a la democracia y a la propia unidad del Estado, por el contrario, su solución implica renovar los supuestos bajo los cuales ésta se ha desarrollado en nuestro país, lo que simultáneamente significa su fortalecimiento.

La invisibilización no es solo propia de los pueblos indígenas. No obstante, sus demandas evidencian que la problemática de la separación entre representantes y representados afecta a muchos otros grupos sino es que a casi todos los que no forman parte del selecto grupo que tiene acceso a la toma directa de decisiones.

Las presiones y movilizaciones indígenas tanto en México como en otros contextos, han dado lugar a un paulatino cambio en la postura liberal, que ha

abierto el camino para dar cabida a soluciones con vistas a la inclusión indígena y el respeto de su diferencia. Así lo muestran los acuerdos y normas internacionales y los aún exiguos cambios tanto en las instituciones como en las políticas dirigidas hacia la población indígena en el país, que se han distanciado de la idea que, bajo el supuesto jurídico de la igualdad de todos los ciudadanos, sostuvo que la población indígena debía ser asimilada a la identidad nacional. No obstante, sigue teniendo gran fuerza la visión que rechaza el reconocimiento de derechos colectivos, privilegiando aquellos de carácter individual. Aún existen fuertes resistencias a abandonar la certeza de que la ciudadanía y su representación política solamente pueden configurarse como suma de voluntades individuales e incluso de que ésta es una tarea que solamente es competencia de los poderes legislativos.

En este trabajo pude corroborar nuevamente lo que en otro texto he sostenido, en el sentido de que es incorrecto plantear como excluyentes las formas de participación electoral bajo el “régimen de partidos”, respecto a las que se rigen por “sistemas normativos internos” (utilizando los términos con los que el Instituto Nacional Electoral distingue estos sistemas), y que tampoco existen evidencias para suponer “que ahí donde se instalan formas de participación electoral plural y competitiva, retroceden las formas comunitarias y colectivas, o de que para consolidar los avances democráticos es necesario desechar las formas comunitarias de participación electoral”⁸⁰ (Singer 2013: 13). Los hechos muestran una realidad distinta. La exigencia del reconocimiento de la diversidad cultural se expresa en arreglos constitucionales de un buen número de países que pretenden cerrar la brecha que genera la exclusión política (en América Latina se encuentran los casos de Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú, como ejemplos en los que se

⁸⁰ Véase entre otros, José Antonio Aguilar, quien señala por ejemplo que. “La retórica sobre el reconocimiento y la política de identidad distraen la atención de las verdaderas fuentes de la opresión y de sus posibles soluciones” (Aguilar Rivera, 2004.: 209), y argumenta que “el pluralismo legal instaurado en Oaxaca no constituye una profundización de la democracia sino más bien una regresión autoritaria... En resumen, como se ha instaurado en México, el multiculturalismo es contrario a la consolidación democrática. Con todo y sus reformulaciones locales, como en el caso de Oaxaca, es parte de un pasado autoritario que debemos dejar atrás.” (Aguilar Rivera, 2009). Nexos 1 de febrero de 2009 <http://www.nexos.com.mx/?p=12918>

han experimentado distintas soluciones) y nuestro país no es ajeno a esa tendencia, aunque los avances son del todo insuficientes.

En esta tesis también se han vertido nuevos elementos para afirmar que “es posible advertir que ahí donde los partidos políticos y la competencia electoral plural y ciudadana ganan terreno, se conservan al mismo tiempo y en ámbitos comunitarios, otras formas de participación que no son en la práctica excluyentes sino complementarias a las primeras, dado que las formas comunitarias se dan, principalmente, en el ámbito de las cuestiones locales y promueven redes y formas de solidaridad que producen un entramado que otorga sustento social a las formas de participación electoral de carácter plural, competitivo y liberal”⁸¹ (Singer 2013: 13).

A pesar de las limitaciones con las que la CPEUM reconoce el sistema jurídico indígena para la participación electoral, en algunas entidades federativas se han desarrollado mecanismos para darle cuerpo, y con ello, avanzar en la construcción del derecho a la autonomía demandado por los propios pueblos indígenas. En otros estados que se han resistido o han pospuesto legislar en esta materia, la SCJN se ha convertido en un actor importante, dando entrada a través de sus sentencias, a la participación de los pueblos y/o comunidades indígenas a ejercer su derecho de autodeterminación y participación mediante sus normas jurídicas.

En este sentido, es posible sostener como en otros de mis trabajos he propuesto, que “las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas como para permitir la expresión de la diferencia sin fracturar la identidad del cuerpo político o subvertir las formas existentes de soberanía política” (Singer, 2013: 8).

Las identidades diversas que existen en México y en particular la indígena, tienen cabida en las formas de expresión que la democracia implica, sin necesidad de dismantelar las instituciones existentes, aunque sí transformándolas para ajustarse a la realidad social que a todas luces las está rebasando. Por ello, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos, abre la

⁸¹ Una reflexión más desarrollada de este argumento se encuentra en Singer y Sirvent (2007).

posibilidad de articular la diferencia y la igualdad, fortaleciendo el orden democrático.

Evidentemente, el proceso de inclusión indígena es un reto complejo, que no está resuelto. Sin embargo, también la historia reciente muestra que no es un asunto que pueda resolverse sin su participación.

Por último quisiera aclarar una posible contradicción que podría surgir en la lectura de este trabajo. Al principio del mismo, mencioné que la representación política no podía ser reducida únicamente a aquello que se relaciona con el marco electoral. Sin embargo, en el trabajo se enfatiza esta dimensión debido a que es en ella que se han desarrollado los avances en el reconocimiento de los derechos indígenas a su participación como colectividad.

No es suficiente que nuevas voces, como las de los movimientos indígenas y sus organizaciones puedan expresarse en el espacio de lo público, en donde ciertamente gozan de mayores libertades para hacerlo, aunque su acceso a los instrumentos para la comunicación sean limitados, igual que el propio ejercicio de la disidencia,

La representación descriptiva es importante, porque en el debate hasta ahora reservado para los legisladores que con poca frecuencia colocan los asuntos indígenas como prioridades de su ejercicio y menos aún, cuando lo llegan a hacer, tiene éxito en su tarea. Aquí, como en el caso de las acciones afirmativas adoptadas para mejorar la presencia de mujeres en este espacio, también cabría explorar nuevas fórmulas para incluir otros sectores que exigen estar presentes. Además, la representación descriptiva es significativa, porque no existen otras vías ni prácticas institucionales que estén funcionando para orientar desde la sociedad el trabajo legislativo.

Pero también resulta imprescindible la representación sustantiva, que obliga a que efectivamente se representen las distintas voces que integran el todo social, y no solamente de una de sus partes. Para que la representación sustantiva se desarrolle, la rendición de cuentas y la responsabilidad legislativa, no pueden seguir siendo interpretadas solamente como un ejercicio de informes unidireccionales; demanda establecer relaciones horizontales con los ciudadanos

y canales formales para darle cuerpo. Así mismo, ésta no puede coexistir con la corrupción, la impunidad y por lo tanto con el debilitamiento del Estado de Derecho.

Las elecciones solo son un medio para definir la esfera de la representación democrática; pero de su calidad incluyente también depende que los resultados que se alcanzan como políticas públicas cuenten con el sustento que les brinde legitimidad.

Construir el pluralismo que requiere una representación política democrática de una sociedad heterogénea que se reconoce como tal, implica ensanchar el espacio en el que se toman las decisiones, dando paso a otras voces y no excluyendo mediante trabas jurídicas el acceso a quienes demandan también estar presentes.

Bibliografía

- Acuerdo CG104/2004. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación", <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf> (consultada el 3 de octubre de 2011)
- Aguilar Ortiz, Hugo (2010) "Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña", Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2009) "El fracaso multicultural de Oaxaca", en revista Nexos 1 de febrero, consultado en <http://www.nexos.com.mx/?p=12918>
- _____ (2004) *El sonido y la furia: la persuasión multicultural en México y Estados Unidos*, México, Santillana Ediciones Generales.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1975), "Encuentro sobre indigenismo en México" en del mismo autor, *Obra polémica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991) *Formas de gobierno indígena*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba, (1970) *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Alonso, Sonia, John Keane y Wolfgang Merkel, (2011) *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005. "Anexo 11 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009", *Diario Oficial de la Federación* (2 de marzo de 2005).
- Apter, David E. y Dinorah Gevenini, (1967) "Notas para una teoría de la representación no democrática", *Desarrollo Económico*, Vol. 7, No. 27
- Arendt, Hanna, (2006), *Sobre la revolución*, Barcelona, Alianza editorial.
- Assies, Willem; Van der Haar, Gemma; Hoekema, André J. (2002) "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina". *Papeles de Población*, núm. Enero-Marzo, pp. 95-115.

- Báez Carlos, Adriana, (2010), “Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009”, *Estudios Políticos* 19 (enero-abril): 37-57.
- Barabas, Alicia, (1996) “La rebelión zapatista y el movimiento indio en México”, Brasilia. Série Antropología, Departamento de Antropología, Universidade de Brasilia.
- Barnes, Samuel H. y Max Kasse, (1979) *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. California, Sage.
- Bartolomé, Miguel Alberto, (2002) “Movimientos indios en América Latina. Los nuevos procesos de construcción nacionalitaria”, México, revista *Desacatos*, otoño-invierno número 010, CIESAS, pp. 148-166.
- Bartolomé____ (1996) “Pluralismo cultural y redefinición del Estado en Mexico”, Brasilia, Serie Antropología 210. Consultado en http://courses.cit.cornell.edu/iard4010/documents/Pluralismo_cultural_y_redefinicion_del_estado_en_Mexico.pdf (septiembre 2010)
- Bello, Álvaro (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Benhabib, S., (1996) *Democracy and Difference*, Princeton University Press
- Birch, Anthony H., (1978) *Representation*, London, Macmillan.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1995) “Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”, en *Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla*. Tomo 2, México, INAH-INI, pp.464-480. El texto referido fue publicado originalmente en Francisco Rojas Aravena, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José de Costa Rica, ediciones Flacso, 1982, pp 131-145.
- Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez. (2008) *Los espacios conquistados: Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas de México*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cabrero, Ferrán (2013) “Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, en Ferrán Cabrero (coord.), *Ciudadanía intercultural*, Quito, PNUD, pp.12-103.
- Cadena Roa, Jorge (1999) “Acción colectiva y creación de alternativas”, en *Revista Chiapas # 7*, México.
- _____ (2002) “State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico’s Transition to Democracy”, en Jack. A. Goldstone, *States Parties, and Social Movements*, Cambridge University Press
- Cámara de Diputados, Comisión de Asuntos Indígenas, s/f, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/yacasi.htm> (octubre de 2012).

- _____ (2007) *Iniciativas en materia de Reforma del Estado (LV– LX Legislatura)*, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis; Cuaderno de apoyo, Cámara de Diputados, LX Legislatura, SAD-02-07 marzo, 2007 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-07.pdf>
- Caso, Alfonso (1971) *La comunidad indígena*, México, SEP colección Sep Setentas, núm.8.
- Castellanos Guerrero Alicia y Gilberto López y Rivas (1992) “El reconocimiento constitucional de los pueblos indios en México”, en revista *Nueva Antropología*, vol. XII, núm. 42, julio, pp. 155-164.
- Castañeda Fernando y Martha Singer (2010) “Volver al punto de partida, el IFE en 2006”, en Angélica Cuellar, *Los límites de la democracia mexicana. Elecciones 2006*. México, UNAM.
- CDI (2012) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Memoria documental: desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas. 2006 – 2012*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- _____ (2011) “Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda, México, 2010”, en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2011*
- _____ (2010), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Cédulas de información básica 1990-2010”, “Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, Oaxaca 2010”: consultado en <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2010/OAXA/oaxa2010.pdf> (agosto 2015)
- _____ (2007) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *La vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- _____ (s/f) “Informe de México de seguimiento a las recomendaciones formuladas por el *Foro permanente para las cuestiones indígenas* de las Naciones Unidas en su 13° periodo de sesiones”, elaborado por la CDI, consultado en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2015/states-info/Mexico.pdf> (marzo de 2015)
- CDI-S.R.E. (2004) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe del Gobierno de México sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones indígenas del Mundo*. México, Marzo. Consultado en: <http://132.247.1.49/ocpi/documentos/docs/4/2/10/01/04.pdf> (enero 2015).
- CEES. Código Electoral para el Estado de Sonora. (2008) México: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.

- CEEM (2014) Código Electoral del Estado de México, 28 de junio de 2014.
- CEM (2014) Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, del 29 de junio de 2014.
- CEPC (2011) Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Chiapas, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- CEPCEJ (2008) Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México, Gobierno del Estado de Jalisco.
- CEV (2015) Código Electoral para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial, 1 de julio de 2015.
- CIPEP (2015) Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, México, Gobierno del Estado de Puebla.
- CIPPEO (1995) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca del 9 de octubre de 1995. Oaxaca, México, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 30 de agosto.
- _____ (1997) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca del 9 de octubre de 1997. Oaxaca, México, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- _____ (2008) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca del 8 de noviembre de 2008. Oaxaca, México, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- _____ (2012) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca del 12 de agosto de 2012. Oaxaca, México, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CNI. Convención Nacional Indígena. (2006) "Resolución de la Convención Nacional Indígena", *Memoria* 212 (octubre 2006): 49-51, también con acceso en http://www.nacionmulticultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_205.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011)
- Colomer Joseph M. (2000) "Nadie es nadie", *El País*, 4 de mayo de 2000
- _____ (2001) *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.
- Conaghan Catherine M. (2003) "Profundizando los derechos civiles y sociales", en Guillermo O'Donnell, *Democracia, desarrollo y ciudadanía*, Argentina, ediciones Homo Sapiens, PNUD
- CONAPO (2000) Consejo Nacional de Población, *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*, México: Consejo Nacional de Población.
- _____ (2005) *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México: Consejo Nacional de Población.

- Consejo consultivo de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca (2015) “Comunicado del 12 de octubre de 2015”, consultado en <http://www.cencos.org/comunicacion/exigen-a-congreso-de-oaxaca-aprobar-reforma-de-pueblos-indigenas-y-afroamericanos> (25 de octubre de 2015)
- CPELSO (2015) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CPELST (2013) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Periódico Oficial de Tabasco, 13 de septiembre.
- CPEUM (2015) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Dagnino, Evelina (2006) “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Isunza, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006) “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina” en Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Dahl, Robert, (1971) *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- _____ (1989) *Democracy and Its Critics*, New Heaven, Yale University Press.
- Declaración (2012) “Declaración política de los pueblos indígenas proceso electoral 2012”, firmada por el Movimiento Indígena Nacional, consultada en: <http://tukari.udg.mx/noticia/declaracion-politica-de-los-pueblos-indigenas-proceso-electoral-2012> (agosto 2012)
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez, (2002) *México diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI Editores.
- Decreto de Reforma (2001) “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación* (14 de agosto): 2-4.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2001) Publicado el 14 de agosto de 2001. México.
- Dresser Denise (1992) “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política”, en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.

- Ducatenzeiler Graciela y Philip Oxhorn (1994) "Democracia, Autoritarismo y el Problema de la Gobernabilidad en América Latina", *Desarrollo Económico*: revista de Ciencias Sociales Vol. 34 N° 133. abril-junio. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina
- Echánove Huacuja, Flavia (2000) "La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico", en revista *Estudios Agrarios* Núm. 14, enero-abril, Procuraduría Agraria, pp. 149-165.
- Espinoza Ponce, Farydeh, A. (2006) "Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala". *Con ciencia política* Número 11.
- EZLN, "Comunicados", consultados en <http://palabra.ezln.org.mx/> (junio 2012).
- _____ (1998) "V Declaración de la Selva Lacandona", julio de 1998, consultado en http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1998/1998_07_a.htm (agosto 2005).
- _____ (2001) "Comunicado del 29 de abril de 2001", consultado en: <http://palabra.ezln.org.mx/> (agosto de 2005)
- Favre, Henri (1998) *El indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Flores Cruz, Cipriano (1999) "El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", en J. Jesús Orozco (compilador) *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF-UNAM, pp.239-254.
- Fondo Indígena, (s/f), consultado en: <http://www.fondoindigena.org/drupal/es/mision>
- Foweraker Joe (1995) *Theorizing Social Movements*, Boulder, Colorado USA., Pluto Press
- Foweraker Joe y Todd Landman, (2000) *Citizenship Rights and Social Movements*, Oxford Univ. Press.
- Fox Quesada, Vicente (2001a) "Mensaje de Toma de Posesión, Versión estenográfica del mensaje del licenciado Vicente Fox Quesada, durante la Sesión Solemne del H. Congreso de la Unión, luego de rendir la Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", 1 de diciembre de 2000, consultado en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4> (enero 2012)
- Fox _____ (2001b) "Discurso en la instalación del Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Consejo Estatal Indígena", Chilpancingo, Guerrero, 29 de marzo de 2001, consultado en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=825> (diciembre de 2012)
- Gaceta Parlamentaria (2001) LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, año IV, número 738, sábado 28 de abril. México, DF.
- Gamson, William A. (1990) *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth (2ª. edición corregida)

- Gargarella, Roberto, (2001) "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en Jon Elster, J, comp. *La democracia deliberativa*, Barcelona, ed. Gedisa.
- _____ (1997) *Crisis de la representación política*. México, Fontamara.
- Giugni, Marco (1998) "Was it worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements" *Annual Review of Sociology* 24:371-293.
- Giugni, Marco, D. McAdam, y C. Tilly, (1998) *From Contention to Democracy*, Boulder: Rowman & Littlefield.
- Gómez, Magdalena (2003) "¿Indigenismo del cambio?", *La Jornada*, 20 de mayo, p.9
- González Casanova, Pablo (1976) *La democracia en México*, México, Ediciones ERA.
- González Galván, Jorge Alberto (2010) *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2880/8.pdf>
- González Galván, Jorge Alberto. (2008) "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006-2009)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm121 (enero-abril): 173-211.
- González Oropeza _____ (2008) "Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas. Una reflexión: lo que se está haciendo en México". *Revista Quid Iuris*. Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, Año 3, Volumen 7, (diciembre), Chihuahua, Chih.: 25-34.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez (2011) *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Oropeza, Manuel (2010/2011) "Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas". *Última instancia, Revista de Estudios Jurídico Electorales*, invierno. Año 1. Número 0., México: 38-45.
- Gordon, Sara (1993) "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, México, Año LV, Núm. 2, abril-junio, pp. 351-366.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis (2014) "Representación e inclusión democráticas: Cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coordinadores) *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp13-44.
- Gutiérrez Chong, Natividad (2001) *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Plaza y Valdés/Conaculta-Fonca, 293 pp.

- Gutmann, Amy (1993) "Introducción a Charles Taylor", en *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1996) *Democracy and disagreement*, Cambridge, Mass., Belknap.
- Habermas, Jürgen, (1998) *Más allá del estado nacional*, México, FCE
- _____ (1989) *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos
- _____ (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press.
- _____ (1999) *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona, Paidós.
- Hagopian, Frances (1993) "After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America". *World Politics* Vol. 45, Núm 3 (April): 464-500.
- Heinz, Eulau y John C. Wahlke, (1978) *The Politics of Representation* (London, Sage Publications,.
- Heinz, Eulau y Paul Karps, (1977) "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness". *Legislative Studies Quarterly* Vol 2, Núm 3: 233-254.
- Held, David, (1987) *Models of Democracy*, Standford, Standford University Press.
- Hernández Díaz, Jorge,(2002) Las particularidades de los municipios con población indígena, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México: INDESOL/ FLACSO.
- Hernández Navarro, Luis (1998) "Ciudadanos Iguales, ciudadanos diferentes", en Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera compiladores, *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.
- _____ (2007) "Movimiento indígena: autonomía y representación política", en Martha Singer Sochet (coordinadora), *México. Democracia y participación política indígena*, México, UNAM-Gernika, pp. 75-108.
- Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera compiladores (1998) *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.
- Hipsher, Patricia L. (1998) "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America." pp. 153-172, en D. S.
- IEPCGRO (2015) "Consulta a los ciudadanos del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para conocer si desean elegir a sus autoridades por el sistema de Usos y Costumbres o continuar con el sistema de Partidos

Políticos”, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero. Consultado en: <http://www.iepcgro.mx/PDFs/PCiudadana/ResultadosConsulta.pdf> (octubre de 2015).

- IEPCO (2016) Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, portal electrónico, <http://www.ieepco.org.mx/index.php/ieepco/quienes-somos.html> (consultado el 20 de marzo de 2015).
- IFE (2014) “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, México, Instituto Federal Electoral.
- IFE (2006) Instituto Federal Electoral, “Proceso Electoral Federal 2005-2006. Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa. (Voto de los mexicanos residentes en el extranjero)” http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/index_computos.htm (consultado el 13 de enero de 2007)
- Iglesias Turrión, Pablo, (2005) “Un nuevo poder en las calles. Repertorios de acción colectiva del Movimiento global en Europa. De Seattle a Madrid”, *Política y Sociedad*, Vol. 42, Núm.2, Universidad de la Rioja, España, pp. 63-93.
- INEGI (2004) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *La población indígena de México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- _____ (2013) Instituto Nacional Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda (2010), Perfil sociodemográfico”. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Inglehart, R., Basáñez, M., Díez Medrano, J., Halman, L., y Luijkx, R. (eds.) (2004) *Human beliefs and values: A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. México: Siglo XXI.
- INI (1994) *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, ed. Instituto Nacional Indigenista.
- Iniciativas para la reforma político electoral (2013) “Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD. Documentos para el debate” presentadas en rueda de prensa el 17 de julio de 2013, publicadas en Cuadernos de Transición/ Política, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C.– Grupo Editorial Transición –Indicador Político. <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf> (consultado en noviembre de 2015)

- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, (2014) “Controles democráticos, participación y representación” en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coordinadores) *La representación política de cara al futuro, México*, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 47- 74.
- Katz, Richard S. y Peter Mair, (2004) “El partido cartel”, en *Zona Abierta*, Núm 108/109, pp. 9-39.
- Klandermans, Bert y Suzanne Staggenborg, (2002) *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Korsbaek Leif y Miguel Ángel Sámano (2007) “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, en *Ra Ximhai*, Vol. 3 No. 1, enero-abril 2007, pp.195-224.
- Kymlicka, (2002) “El Nuevo debate sobre Derechos de las Minorías”, en Ferrán requeo, coord. *Democracia y Pluralismo Nacional*, Barcelona, ed. Ariel
- Kymlicka, Will y Wayne Norman, (2000) *Citizenship in Diverse Societies*, New Cork, Oxford Univeristy Press.
- Lartigue François, Lourdes Morales Canales y Marlene Romo Ramos, (2008) “Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con más del 40% de población indígena. Tipología”. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamvlv/IFE/ife01.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2011)
- Latinobarómetro (2015) “Informe 1995-2015”, http://www.latinobarometro.org/INFORME_LB_2015.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2015)
- _____ (2007) “Informe Latinobarómetro 2007”, Corporación Latinobarómetro, en www.latinobarometro.org (consultado en enero 2014).
- LCID (2015) Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango.
- LDI (2012) Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.
- Lechner, N., (1995) *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, México, FCE
- Lechner, Norbert, (2003) “¿Cuál es el imaginario ciudadano?”, en Guillermo
- León Portilla, Miguel (2002) “Versión estenográfica de las diversas intervenciones durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006” Municipio Del Nayar, Nayarit,

6 de marzo, consultado en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2662> (marzo de 2013)

- LEQ (2014) Ley Electoral del Estado de Querétaro, H. Congreso del estado de Querétaro.
- LESLP (2008) Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, México. H. Congreso del estado de San Luis Potosí.
- Ley 701 (2011) Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero 15 de febrero de 2011.
- Ley de la CDI (2003), Ley de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo.
- LFCP (2014) Ley Federal de Consulta Popular, Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo de 2014.
- LGAMS (2014) Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/554C2435-2E06-4784-A65F-B7764663996B/153663/leydegobiernoyadministracionmunicipal2014.pdf> (consultada en marzo de 2015)
- LGIPE (2014) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo.
- LGSMIMEO (2008) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca. 2008. México: <http://www.ieepco.org.mx/legislacion/medios.pdf> (consultada el 18 de septiembre de 2011).
- Ley para el Diálogo (1995), Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo.
- Linz, Juan (1990) "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1: 51-69, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, Maryland.
- LMEO (2003) Ley Municipal para el Estado de Oaxaca 2003. Oaxaca, México, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- López Bárcenas, Francisco (2005) "Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca", en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, Coords, David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, 355-374. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- _____ (2005) *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*, México, MC editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A. C., consultado en <http://www.lopezbarcenass.org/doc/movimientos-indigenas-mexico-rostros-caminos> (diciembre de 2012)

- _____ (2013) *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*, México, Servicios para una Educación Alternativa A.C., consultado en <http://www.lopezbarcenass.org/sites/www.lopezbarcenass.org/files/EL%20DERECHO%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20DE%20MEXICO%20A%20LA%20CONSULTA.pdf> (diciembre 2013)
- _____ (s/f) “El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo”, consultado en: <http://www.lopezbarcenass.org/sites/www.lopezbarcenass.org/files/El%20derecho%20de%20los%20pueblos%20indigenas%20al%20desarrollo.pdf> (noviembre 2011)
- López Monjardin, Adriana (1998) "En busca de una utopía democrática", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera, eds., *Acuerdos de San Andrés*. ERA, México.
- López y Rivas, Gilberto (2004) *Autonomías. Democracia o contrainsurgencia*, México, ed. ERA.
- López y Rivas, Gilberto y Leo Gabriel, (2006) *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. México, UAM-Plaza y Valdés.
- LPPCIG (2011) *Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato*: <http://www.congresogto.gob.mx/sesiones/LXI/2011/ordinaria/15Marzo/11.Decreto%20de%20Ley%20Ind%C3%ADgena-.pdf> (consultada el 18 de abril de 2011).
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2014) “Redes de gobernanza y representación: una discusión conceptual”, en K. Puente, E. Trejo y F. Rivas Prats, *El rediseño de la representación política*, México, Ficticia Editorial, pp. 153-177
- _____ (2010) “Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos” en M. Luna y C. Puga (coords), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Barcelona, Antrophos-IIS, UNAM, pp. 121-153.
- Mainwaring, Scott. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Máiz, Ramón, (2004) “El indigenismo político en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, España, Nueva Época, Núm 123, enero-marzo, pp. 129-174.
- Máiz, Ramón, (2006) “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”, *Revista española de investigaciones sociológicas* (Reis), Núm 113, Universidad de Santiago de Compostela, España, pp.11-47.
- Manin, Bernard (1998) *Los principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza Editorial.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, (1999) “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Markoff, John, (2005) “La problemática historia de la ciudadanía democrática”, en *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 6, España, ISSN 1576-4729, pp.91-104, consultada en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/64/52> (consultado en mayo de 2013)
- Martínez Sánchez, Francisco. (2004) “El primer partido político indígena en México”, *Derecho y Cultura* 13 (enero-abril): 103-16.
- _____ (2013) *Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Medina Hernández, Andrés (2007) “Los ciclos del indigenismo en México. La política indigenista del siglo XX”, en María Tarrío García et al., *Mundialización y diversidad cultural: Territorio, identidad y poder en el medio rural mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp. 113-132.
- Melucci, Alberto (1988) “Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements”. en B. Klandermans, H. Kriesi & S. Tarrow (Eds.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*. Connecticut, JAI Press.
- Meyer y S. Tarrow, (1997) *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, edited by. Oxford: Rowman & Littlefield
- Moguel, Julio (1991) “El Programa Nacional de Solidaridad ¿para quién?”, en Armando Bartra y otros, *Los nuevos sujetos sociales del desarrollo rural*, México, SALDEBASE, pp. 279-293.
- Monterrubio, Anavel, (2014) *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo*, México, CESOP Cámara de Diputados, Documento de Trabajo, núm. 167.
- Monsiváis, Alejandro, (2013) “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, en revista *Perfiles Latinoamericanos*, Enero-junio, México, FLACSO, pp. 45-69.
- _____ (2014) “Para repensar la representación democrática: Consideraciones normativas y conceptuales”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis, (coordinadores) *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 75-102.

- MORENA (2014 a) "Estatuto de MORENA", consultado en <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-de-MORENA-Publicado-DOF-5-nov-2014.pdf> (noviembre de 2015)
- _____ (2014 b) "Declaración de principios de MORENA", consultado en ; <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/declaracion-de-principios-de-morena1.pdf>
- _____ (2014 c) "Programa de MORENA", consultado en <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>
- Morlino, L. (2007) "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, núm 2, pp.3-22.
- _____ (2003) *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- MC. Movimiento Ciudadano (antes Convergencia) (2002) "Programas de Acción" Modificado y actualizado por la II Asamblea Nacional Extraordinaria, 16 de agosto Puebla, Puebla México:
http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=38#8.8 (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____ (2010) "Estatutos de Movimiento Ciudadano". Aprobados el 22 de Octubre de 2010 en la Trigésima Segunda Sesión del Consejo Nacional. México:
http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=37 (consultado el 13 de agosto de 2011).
- Nava Gomar, Salvador Olimpo (2008) "Derecho indígena electoral comparado". Ponencia presentada en el marco del Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre.
http://www.techihuahua.org.mx/attachments/025_7%20Derecho%20indigena%20electoral%20comparado.pdf (consultada el 20 de agosto de 2011).
- Norris, Pippa, (2002) *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2007) "Political activism: New challenges, new opportunities", en Carles Boix and Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press.
- North D, P. DiMaggio y W Powell (2001) *El Nuevo Institucionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell, compiladores, (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Argentina, PNUD-Homo Sapiens ediciones.
- Oberschall, Anthony (2001) "Los movimientos sociales y la transición a la democracia." Pp. 23-58, en R. Ortega Ortiz, *Caminos a la democracia*, México: El Colegio de México
- Oehmichen, Cristina (1999) *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México (1988-1996)*. México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.
- Offe, Claus (1998) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, ed. Sistema.
- OIT (2009) *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, ed. Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, consultado en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf (10 de febrero de 2015)
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (1957) *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales*, adoptado el 26 de junio de 1957. Organización Internacional del Trabajo. Consultado en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C107> (octubre de 2011).
- Olmedo, Raúl (1999) El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno en Tlaxcala. Ponencia presentada en el Congreso "Gobiernos locales; el futuro político de México", septiembre 23 y 24 de 1999, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM), Guadalajara, Jalisco. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/rolmedo.html> (consultada el 10 de agosto de 2011).
- Olvera Jiménez, Isidro (2002) "Constituciones estatales y derechos indígenas", en Jorge A. González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, pp. 165-182.
- Olvera Rivera, Alberto y Leonardo Arvitzter (1992) "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática." *Revista Mexicana de Sociología* 54 (4):227-248
- Olvera, Alberto J., (2002) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, Alberto., e Insunza, E. (2000). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIESAS/UV.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (2007) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, consultado en

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (octubre de 2011).

_____. ONU (s/f), sitio web del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/> (agosto 2015)

- Oñate, Pablo, (2005) “Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Vol. XLVII, Núm. 194, UNAM, pp103-135.
- Ovalle Fernández, Ignacio (1978) “Fortalecimiento de los pueblos indígenas”, en *México Indígena*, No. 14, mayo, México, Instituto Nacional Indigenista.
- Pacto por México (2012) <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consultado en enero de 2015)
- PAN. Partido Acción Nacional (2002) “Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002” aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002. México: [http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002\[1\].pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002[1].pdf) (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PANAL (2011a.) Partido Nueva Alianza. “Estatutos Nueva Alianza”. México: http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011)
- _____ (2011b) “Programa de Acción”. México: <http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Programa.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PEPI 2014-18, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018, México. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Peruzzotti, Enrique (2008) “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”, *Debates en Sociología*, núm. 33.
- Pitkin, Hannah. F. (1985) *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985
- _____ (2004) “Representation and Democracy: Uneasy Alliance”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, num. 3, pp. 335-342.
- Plotke, David (1997) “Representationis Democracy”, *Constellations*, Vol.4, No. 1, Estados Unidos, Blackwell Publishers, pp.19-34.
- PND 1995-2000. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, consultado en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf> (junio 2012).
- PND 2007-2012. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, consultado en

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=pueblos-indigenas>
(julio 2013)

- PND 2013-2018 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, consultado en <http://pnd.gob.mx/> (septiembre 2014)
- PNDEPI (2002) *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, Estado-pueblos indígenas-sociedad. Hacia una nueva relación*, México, Presidencia de la República/INI/SEDESOL.
- Pozas Ricardo e Isabel H. de Pozas (1974) *Los indios en las clases sociales de México*, México, Siglo XXI.
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- PRD (2014) Partido de la Revolución Democrática, “Iniciativa con aval del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se expide la ley general de instituciones y procedimientos electorales”, consultada en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5146> (octubre de 2015)
- _____ (2011) “Estatuto”. Documentos Básicos XII Congreso Refundacional. México: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____ (2009) “Declaración de Principios” XII Congreso Nacional del PRD, 3,4,5 y 6 de diciembre de 2009. México: http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional (2008) “Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional” aprobados por la Veinte Asamblea Nacional Ordinaria de Agosto de 2008. México: <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PSD-O. Partido Socialdemócrata de Oaxaca (2012) Estatutos. <http://www.ieepco.org.mx/index.php/partidos-politicos/psd.html> (consultado el 9 de septiembre de 2015)
- Przeworski, Adam, et. al. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge UK, Cambridge University Press
- PT (2011 a) Partido del Trabajo “Declaración de Principios”. México: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____ (2011b) “Programa de Acción”. México, <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).

- PUP (2003 a) Partido de Unidad Popular, “Estatutos”. México: http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PUP (2003 b) Partido de Unidad Popular “Declaración de Principios”. México: http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PVEM (2011) Partido Verde Ecologista de México “Programa de Acción”. México: http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVE_M.pdf
- Rabasa Gamboa, Emilio (2001) *El problema de la constitucionalidad de los derechos indígenas*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, marzo de 2001.
- Recondo, David (2007a) *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- _____ (2007b) “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”, *Desacatos*, núm. 24 (mayo-agosto): 123-34.
- Rehfeld, Andrew, (2008) “Towards a General Theory of Political Representation” en *The Journal of Politics*, Vol. 68, núm. 01, Atlanta, pp. 1-21.
- Revilla Blanco, Marisa (1996) “El concepto de movimiento social: acción identidad y sentido”, *Revista Última Década*, núm 005, pp. 1-18
- _____ (2005) “Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social” en *Política y Sociedad* Vol. 42, pp. 49-62
- Robles Hernández, Sofía y Rafael Cardoso Jiménez, compiladores (2007) *Floriberto Díaz, Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*. México, UNAM.
- Rosanvallon, Pierre, (2006) “Democracia y Desconfianza” en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 134, Madrid, diciembre, págs. 219-23
- Ruíz Mondragón, Laura (2008) Usos y costumbres y partidos políticos en la Mixteca alta, Oaxaca. Tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Rus, Jan (1995) “La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968”, en *Chiapas, los rumbos de otra historia*. Coords. Juan Pablo Viquiera y Mario Humberto Ruz, 251-278. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.

- Russell J. Dalton, (2005) "The Myth of the Disengaged American", *Public Opinion Pros*, Online Magazine, octubre, <http://www.publicopinionpros.com/features/2005/oct/dalton.asp#top> (consultado el 13 de mayo de 2014)
- Saldívar, T. Emiko (2007) "Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México", México, Serie Documentos de Investigación. Universidad Iberoamericana.
- _____ (2008) *Prácticas cotidianas del estado: una etnografía del indigenismo*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés.
- Sámano Rentería Miguel Ángel (2004) "El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis", en José Emilio Ordoñez Cifuentes (coordinador) *La construcción del estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho*. XII Jornadas Lascasianas. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 179. pp 141- 158.
- Sandoval, Salvador A. M. (1998) "Social Movements and Democratization: The Case of Brazil and the Latin American Countries." Pp. 169-201 en M. G. Giugni, D. McAdam, y C. Tilly, *From Contention to Democracy*, Lanham: Rowman & Littlefield
- Sarmiento Silva, Sergio (1985) "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 47, No. 3 (Jul. - Sep., 1985), pp. 197-215
- Sarmiento Silva, Sergio (1996) El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía. En *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, Varios Autores, México: Archivo general de la Nación/Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, Joseph, (1964) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Ed. Folio.
- Schmitter, Philippe, (2005) "Un posible esbozo de una democracia post-liberal", en Benjamín Arditi (Ed.) *¿Democracia post-liberal?*, Barcelona, Antthropos-UNAM.
- SCJN (2002) Poder Judicial de la Federación, "Comunicado de prensa" No. 066/2002, del 6 de septiembre, México.
- Seoane, Taddei, y Algranati, (2006) "Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina", en Atilio A. Boron y Gladys Lechini, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Silva Adaya, Juan Carlos (2004) *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México: Porrúa.

- _____ (2002) Derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral. En, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Coord. Hugo Concha Cantú, 771-815. México: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Singer, Martha (2014) “¿Inclusión política indígena?”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coordinadores) *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp 327-388.
- _____ (2014 b) “¿Exclusión o inclusión indígena?”, en *Estudios Políticos*, Núm. 31, México, UNAM, enero-abril, pp. 87-106.
- _____ (2013) *Justicia electoral. México, participación y representación indígena* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (2008) “A manera de conclusión: Participación ciudadana y democratización” en Martha Singer coordinadora, *Participación política desde la diversidad*, coedición UNAM- Plaza y Valdés.
- _____ (2006) “Formas de organización y ejercicio de autoridad en etnias seleccionadas.”, documento de trabajo, 240pp
- _____ (2005) *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, ed. Gernika, México.
- _____ (2004) “Representación política y movimiento indígena. Una aproximación”, en Luisa Béjar (coord.) *La Representación Parlamentaria en México*, México, Gernika-UNAM, pp. 215-247
- _____ (2002) "Gobernabilidad y proceso legislativo en México. Una cronología orgánica de la representación indígena". Revista *Estudios Políticos* de la FCPyS, UNAM, Sexta época, Núm. 31, septiembre-octubre 2002, pp.147-175. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- _____ (2001) "Hacia el cambio institucional", en P. Fernández Ch. y C. Sirvent, *Seminario. La marcha del E.Z.L.N. al Distrito Federal*, ed. UNAM-Gernika, México, pp.101-103.
- Singer Sochet Martha y Carlos Sirvent. (2007) “Multiculturalismo democrático: evidencias y debate”. En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 13-42. México: Guernika/UNAM.
- Stavenhagen, Rodolfo, (s/f) *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO.
- _____ (1969) *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI.

- _____ (1988) *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, México, COLMEX-IIDH.
- _____ (2001) “Derechos humanos y derechos culturales de los pueblos indígenas”, en Pitarch Ramón, Pedro y Julián López García (coordinadores) *Los derechos humanos en tierras mayas*, España, ed. Sociedad Española de Estudios Mayas, pp. 373-389.
- _____ (2007) “Los pueblos indígenas: actores emergentes en América Latina”, en Martha Singer (coordinadora), *México. Democracia y participación política indígena*, México, UNAM-Gernika, pp. 43-76
- Tarrow, Sydney (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad
- Taylor, Ch., (1993) *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- TEPJF (2013) “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano”, expediente: SUP-JDC-1740/2012
- Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House
- _____ (1995) “Democracy is a Lake” The Working Paper Series. Working Paper 185. y en G.Reid Andrews y Herrick Chapman, eds., *The Social Construction of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- Tilly_____ (2005) “Los movimientos sociales entran en el siglo veintiuno”. *Política y Sociedad*, Vol. 42, núm. 2, Universidad de la Rioja, España, 2005, pp. 11-35.
- Tocqueville, Alexis de (1969) *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Touraine A (1992) “Comunicación política y crisis de representatividad”, en JM Ferry, et al, *El nuevo espacio público*, ed. Gedisa, Barcelona, pp. 47-56.
- Touraine, Alain (1997) *Igualdad y diversidad*, México, FCE
- _____ (1997) *¿Podremos vivir juntos? México*, Fondo de Cultura Económica.
- Urbinati, Nadia y Mark Warren, (2008) “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 387-412.
- Valdivia Dounce, Ma. Teresa (2009) “Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007”, en *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Nueva Época, año 22, Núm. 59, enero-abril, pp.127-159.

- Valdivia Dounce, María Teresa. *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos Ayuuk (mixe 1998-2002)*. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM. <http://www.iaa.unam.mx/cat-MIXES/complementaria/etapas.php> (consultada el 11 de abril de 2011)
- Van Cott, Donna Lee (2003) "Cambio institucional. Partidos étnicos en Sudamérica", en *Análisis Político*, núm. 48, enero-abril, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 26-51.
- Vázquez García, Verónica (2011) *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Colegio de Posgraduados/Miguel Ángel Porrúa.
- Velásquez Cepeda, María Cristina (2003) "Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas", en Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano (coords.), *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de las Pueblos Indígenas.
- _____ (2000) *El nombramiento, Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- _____ (1999) Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los "usos y costumbres" en la renovación de los ayuntamientos indígenas. En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina*. Coords. Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema, 289-314. México: El Colegio de Michoacán.
- Vera Herrera, Ramón (2007) "La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser". En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 109-51. México: Guernika/UNAM.
- Villoro, Luis (1998) *Estado Plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM.
- Warman, Arturo (2003) *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE.
- _____ (1989) "Políticas y tareas indigenistas", en *Boletín indigenista 2*, núm. 4, pp.11-14.
- Warman, Nolasco, Bonfil, Olivera y Valencia, (1970) *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Wolton, Dominique, (1998) "Las contradicciones de la comunicación política", en en G. Gauthier, et al, *Comunicación política*, Barcelona, Gedisa.
- Wolton, Dominique (1995) "La comunicación política: construcción de un modelo", en J.M.Ferry et al, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa

- Zibechi, Raúl (2003) "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", OSAL, *Observatorio Social de América Latina*, enero.
- Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*. México, UNAM. Consultado en: <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/index.html> (octubre de 2011)
- Zorrilla Ornelas, Leopoldo (2003) "Arturo Warman, 1937-2003", Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, núm.24, septiembre-diciembre, pp. 15-24.

A n e x o s

Anexo 1

Población hablante de lengua indígena en México, 1930-2010

Año	Población total*	Población hablante de lengua indígena (millones)*	Porcentaje de la población que habla una lengua indígena respecto a la población total
1930	14 028 575	2.3	16.0%
1950	21 821 032	2.4	11.2%
1970	40 057 728	3.1	7.8%
1990	70 562 202	5.3	7.5%
2000	84 794 454	6.3	7.1%
2005	90 266 425	6.0	6.6%
2010	101 808 216	6.6	6.5%

* Únicamente se considera a la población de 5 años y más

Fuentes: Tomado de INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P> (consultado el 6 de octubre de 2014)

INEGI. DGE. V Censo General de Población, 1930.

INEGI. VII Censo General de Población, 1950.

INEGI. DGE. IX Censo General de Población, 1970.

INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005.

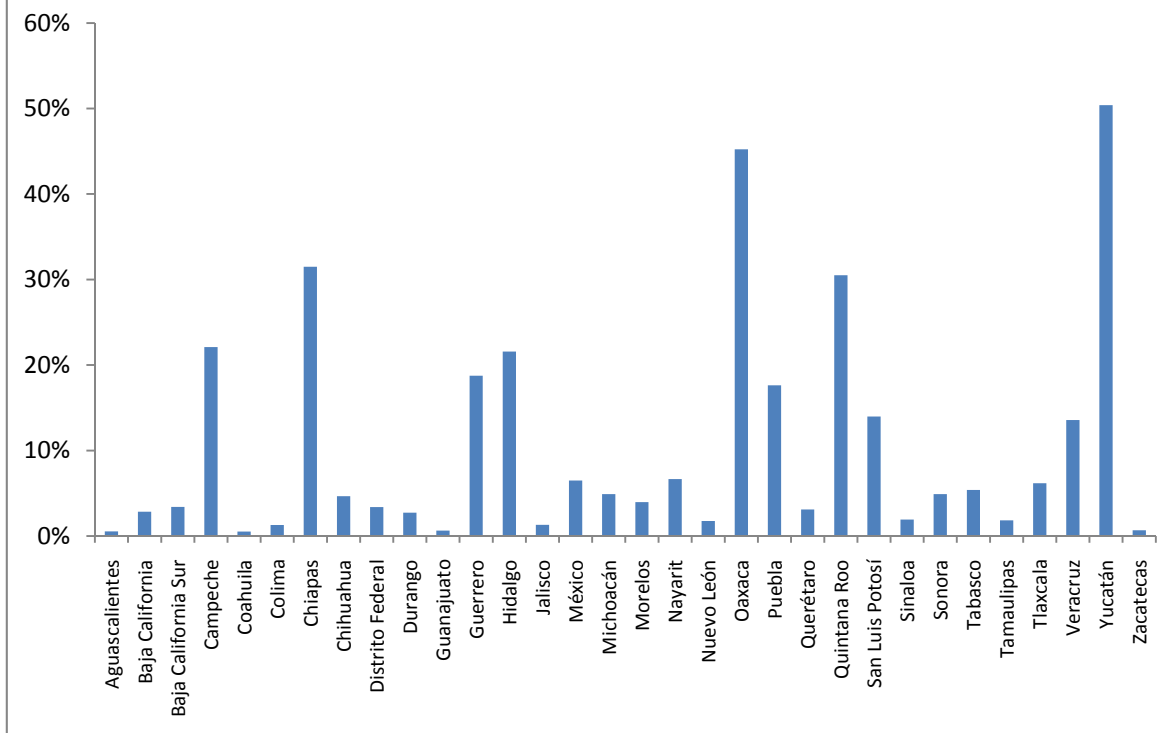
INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 2 Distribución de la población indígena en México 2010

Población, 2010				Localidades con población indígena, 2010			
	Total	Indígena	Porcentaje Indígena	Total	De 40% y más		
					Núm. de localidades	Población	
						Total	Indígena
Estados Unidos Mexicanos	112336538	11132562	9,91%	64172	34263	8921318	7530553
Aguascalientes	1184996	6426	0,54%	186	5	29	25
Baja California	3155070	89663	2,84%	688	228	40616	20018
Baja California Sur	637026	21749	3,41%	237	75	8063	4299
Campeche	822441	181805	22,11%	746	407	164456	126002
Coahuila	2748391	14638	0,53%	243	23	537	505
Colima	650555	8435	1,30%	131	42	588	394
Chiapas	4796580	1511015	31,50%	8484	6034	1575282	1369575
Chihuahua	3406465	158527	4,65%	5349	4262	109017	94204
Distrito Federal	8851080	300138	3,39%	318	38	1212	639
Durango	1632934	44722	2,74%	1360	926	34436	32703
Guanajuato	5486372	34639	0,63%	1192	32	8144	4352
Guerrero	3388768	635620	18,76%	3065	1792	574160	523312
Hidalgo	2665018	575161	21,58%	2837	1317	540349	461504
Jalisco	7350682	96373	1,31%	1695	693	20380	19788
México	15175862	985690	6,50%	2732	413	513440	357194
Michoacán	4351037	213478	4,91%	1673	346	173367	150895
Morelos	1777227	70393	3,96%	672	62	19009	13444
Nayarit	1084979	72348	6,67%	1317	875	51918	47603
Nuevo León	4653458	81909	1,76%	557	142	1147	795
Oaxaca	3801962	1719464	45,23%	7841	5382	1578312	1392752
Puebla	5779829	1018397	17,62%	3868	1796	828588	708715
Querétaro	1827937	56664	3,10%	771	113	38451	30643
Quintana Roo	1325578	404292	30,50%	1151	944	183634	149295
San Luis Potosí	2585518	361653	13,99%	2496	1657	340613	305355
Sinaloa	2767761	53215	1,92%	1093	226	24938	14956
Sonora	2662480	130448	4,90%	1375	648	98363	64827
Tabasco	2238603	120635	5,39%	1173	135	79726	64322
Tamaulipas	3268554	59713	1,83%	729	183	949	775
Tlaxcala	1169936	72270	6,18%	409	62	17455	15051
Veracruz	7643194	1037424	13,57%	7148	3256	894870	777142
Yucatán	1955577	985549	50,40%	2146	2069	997902	778250
Zacatecas	1490668	10109	0,68%	490	80	1367	1219

Fuente:(CDI, 2011: 410)

Población indígena por Entidad Federativa (porcentaje)



Fuente: (CDI, 2011: 410)

Anexo 3

La población indígena mexicana en comparación con otros países de América Latina

País	Población Total	Población indígena	% de población indígena	Año del Censo
México	97,014,867	7,618,990	7.9	2000
Bolivia	8,090,732	5,358,107	66.2	2001
Guatemala	11,237,196	4,433,218	39.5	2002
Perú	25,939,329	3,968,717	15.3	2000
Ecuador	12,156,608	830,418	6.8	2001

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tomado de: *Political Database of The Americas*, Georgetown University
<http://pdba.georgetown.edu/IndigenousPeoples/demographics.html>

Anexo 4

Distritos electorales de mayoría indígena 2004/2005

No.	Estado	Distrito	Porcentaje de población indígena
1	Campeche	I Campeche	40.6%
2	Chiapas	I Palenque	67.02%
3	Chiapas	II Bochil	71.93%
4	Chiapas	III Ocosingo	74.82%
5	Chiapas	V San Cristóbal de las Casas	72.41%
6	Guerrero	V Tlapa	83.9%
7	Hidalgo	I Huejutla de Reyes	78.0%
8	Hidalgo	II Ixmiquilpan	45.8%
9	Estado de México	IX Ixtlahuaca	53.40%
10	Oaxaca	I San Juan Bautista Tuxtepec	40.0%
11	Oaxaca	II Teotitlán de Flores Magón	89.0%
12	Oaxaca	IV Tlacolula de Matamoros	76.0%
13	Oaxaca	V Santo Domingo Tehuantepec	41.0%
14	Oaxaca	VI Heroica Ciudad de Tlaxiaco	62.0%
15	Oaxaca	VII Juchitán de Zaragosa	63.0%
16	Oaxaca	X Mihuatlán de Porfirio Díaz	42.0%
17	Oaxaca	XI Santiago Pinotepa Nacional	43.0%
18	Puebla	I Huauchinango	41.8%
19	Puebla	IV Zacapoaxtla	80.60%
20	Puebla	XVI Ajalpan	57.6%
21	Quintana Roo	II Othón P. Blaco	47.4%
22	San Luis Potosí	VII Tamazunchale	74.3%
23	Veracruz	II Tantoyuca	73.0%
24	Veracruz	VI Papantla	52.3%
25	Veracruz	XVIII Zongolica	52.2%
26	Yucatán	I Valladolid	89.6%
27	Yucatán	II Progreso	61.4%
28	Yucatán	V Ticul	84.2%

Fuente: (CDI, 2007: 26)

Algunas características de los 28 distritos de mayoría indígena:

Campeche:

Distrito 01 (Campeche). Este distrito tiene cabecera en la localidad de Campeche, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte Este del estado. Se integra por los municipios de Campeche, Calkini, Hecelchakan, Hopelchen y Tenabo, todos de lengua maya⁸². Se conforma con un total de 255 secciones electorales.

Chiapas:

Distrito 01 (Palenque) Este distrito tiene cabecera en la comunicad de Palenque, municipio del mismo nombre y se ubica en el noroeste del estado. Se integra por los municipios de Catazajá (que por lengua indígena principal tiene la chol), Chilón (tzeltal), La Libertad (chol), Palenque (chol), Sabanilla (chol), Salto de Agua (chol), Tila (chol), Tumbalá (chol) y Yajalón (tzeltal). Se conforma con un total de 160 secciones electorales.

Distrito 02 (Bochil) Este distrito tiene cabecera en la localidad Bochil, municipio del mismo nombre y se ubica en el noroeste del estado. Se integra por los municipios de Bochil (tzotzil), El Bosque (tzotzil), Chalchihuitán (tzotzil), Chapultenango (zoque), Chenalhó (tzotzil), Francisco León (zoque), Huitiupán (tzotzil), Ixhuitán (tzotzil), Jitotol (tzotzil), Larráinzar (tzotzil), Ocoatepec (zoque), Pantelhó (tzetzal), Pantepec (zoque), Pueblo Nuevo Solistahuacán (tzotzil), Rayón (zoque), San Juan Cancún, Simojovel (tzotzil), Sitalá (Tzetzal), Tapalapa (zoque) y Tapilula (zoque). Se conforma con un total de 142 secciones electorales.

Distrito 03 (Ocosingo) Este distrito tiene cabecera en la localidad de Ocosingo, municipio del mismo nombre, y se ubica en el noreste del estado. Lo conforman los municipios de Altamirano (tzeltal), Chanal (tzeltal), Las Margaritas (tojolabal), Ocosingo (tzeltal) y Oxchuc (tzeltal). Se conforma con un total de 143 secciones electorales.

Distrito 05 (San Cristobal de las Casas) Tiene cabecera en la localidad de San Cristobal de las Casas, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte central del estado. Se integra por los municipios de Amatenango del Valle (tzeltal), Chamula (tzotzil), Huixtán (tzotzil), Mitontic (tzotzil), San Cristobal de las Casas (tzotzil), Tenejapa (tzeltal), Teopisca (tzotzil) y Zinacantán (tzotzil). Se conforma con un total de 182 secciones electorales.

⁸² La información sobre las lenguas de las comunidades indígenas fue tomada de Serrano Carreto, Enrique, **Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México**, Consejo Nacional de Población, 2002.

Guerrero:

Distrito 05 (Tlapa de Comonfort) Tiene cabecera en la localidad Tlapa, municipio de Tlapa de de Comonfort y se ubica en el sureste del estado. Lo integran los municipios de Alcozauca de Guerrero (mixteca), Alpoyecá (mixteca), Atlamajalcingo del Monte (mixteca), Atlixac (tlapaneco), Copanatoyac (mixteca), Igualapa (mixteca), Malinaltepec (tlapaneco), Metlatonoc (mixteca), San Luis Acatlán (mixteca), Tlacoachistlahuaca (mixteca), Tlacoapa (tlapaneco), Tlalixtaquilla de Maldonado (mixteca), Tlapa de Comonfort (náhuatl), Xalpatlahuac (mixteca), Xochistlahuaca (amuzgo), Zapotitlán Tablas (tlapaneco), Acatepec (tlapaneco) y José Joaquín de Herrera, y se conforma por un total de 307 secciones electorales.

Hidalgo:

Distrito 01 (Huejutla de Reyes). Tiene cabecera en la localidad Huejutla de Reyes, municipio del mismo nombre y se ubica en el noreste del estado. Lo integran los municipios de Atlapexco, Calnali, Huatla, Huazalingon, Huejutla de Reyes, Jaltoca, Lolotla, San Felipe Orizatlán, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Tlanchinol, Xochiatipan y Yahualica, todos de lengua náhuatl. Se conforma por un total de 268 secciones electorales.

Distrito 02 (Ixmiquiltan). Tiene cabecera en la localidad de Ixmiquiltan, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte noroeste del estado. Lo integran los municipios Alfajayucan (otomí), Cardonal (otomí), Chapulhuacan (náhuatl), Chilcuautla (otomí), Ixmiquiltan (otomí), Jacala de Ledezma (otomí), La Misión (otomí), Nicolás Flores (otomí), Pacula (otomí), Pisaflores (náhuatl), San Salvador (otomí), Santiago de Anaya (otomí), Tasquillo (otomí), Tecozautla (otomí) y Zimapan (otomí). Se conforma por un total de 377 secciones electorales.

Estado de México:

Distrito 09 (Ixtlahuaca) Tiene cabecera en la localidad de Ixtlahuaca de Rayón, municipio de Ixtlahuaca y se ubica en la parte centro-oeste del estado. Lo integran los municipios de Ixtlahuaca (mazahua), Oztolotepec (otomí), San Felipe del Progreso (mazahua) y Temoaya (otomí). Se conforma por un total de 141 secciones electorales.

Oaxaca:

Distrito 01 (San Juan Bautista Tuxtepec) Tiene cabecera en la localidad San Juan Bautista Tuxtepec, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte norte del estado. Lo integran los municipios de Acatlán de Pérez Figueroa (mazateco), Ayotzintepc (chinanteca), Cosolapa (náhuatl), Loma Bonita (zapotecas), San José Chitepec (chinanteca), San Juan Bautista Tuxtepec (chinanteca), San Miguel Soyaltepec (mazateco), Santa María Jacatepec (chinanteca) y Santiago Jocotepec (chinteca). Se conforma con un total de 196 secciones electorales.

Distrito 2 (Teotitlán de Flores Magón) Tiene cabecera en la localidad de Teotitlán de Flores Magón, municipio del mismo nombre y se ubica en el noroeste del estado. Lo integran los municipios Concepción Papalo (cuicateco), Cuyamecalco Villa Zaragoza (mixtecas), Eloxichitlán de Flores Magón (mazateco), Huautepec (mazateco), Huautla de Jiménez (mazateco), Mazatlán Villa de Flores (mazateco), San Andrés Teotilalpam (cuicateco), San Antonio Nahuatípam (náhuatl), San Bartolomé Ayautla (mazateco), San Felipe Jalapa de Díaz (mazateco), San Felipe Usila (chinanteca), San Francisco Chapulapa (cuicateco), San Francisco Huehuetlán (mazateco), San Jerónimo Tecoatl (mazateco), San José Independencia (mazateco), San José Tenango (mazateco), San Juan Bautista Atlatlahuca (chinanteca), San Juan Bautista Cuicatlán (cuicateco), San Juan Bautista Tlacoatzintepec (chinantecas), San Juan Bautista Valle Nacional, Chiquihuitlán de Benito Juárez (mazateco), San Juan Coatzacoapan (mixtecas), San Juan de los Cues, San Juan Tepeuxila (cuicateco), San Lorenzo Cuaunecuiltitla (mazateco), San Lucas Ojitlán (chinantecas), San Lucas Zoquiápam (mazateco), San Martín Toxpalan (náhuatl), San Mateo Yoloxochitlán (mazateco), San Miguel Santa Flor (mixtecas), San Pedro Ixcatlán (mazateco), San Pedro Jaltepetongo (mixtecas), San Pedro Jocotipán (mixtecas), San Pedro Ocopetatillo (mazateco), San Pedro Sochiápam (chinantecas), San Pedro Teutila (mazateco), Santa Ana Ateixtlahuaca (mazateco), Santa Ana Cuauhtemoc (mixteco), Santa Cruz Acatepec (mazateco), Santa María La Asunción (mazateco), Santa María Chilchotla (mazateco), Santa María Ixcatlán (ixcateco), Santa María Pápalo (cuicateco), Santa María Tecomavaca (mazateco), Santa María Teopoxco (náhuatl), Santa María Texcatitlán (mixtecas), Santa María Tlalixtác (cuicateco), Santiago Texcalcingo (náhuatl), Santos Reyes Pápalo (cuicateco), Teotitlán de Flores Magón (náhuatl), Valerio Trujano (mixtecas). Se conforma con un total de 209 secciones electorales.

Distrito 04 (Tlacolula de Matamoros) Tiene cabecera en Tlacolula de Matamoros, municipio del mismo nombre y se ubica en el centro del estado. Lo integran los municipios de Abejones (zapoteca), Asunción Ocotlán (zapoteca), Guelatao de Juárez (zapoteca), Ixtlán de Juárez (zapoteca), Magdalena Teitipac (zapoteca), Mixistlán de la Reforma (mixe), Natividad zapoteca, Nuevo Zoquipam (n/d), Ocotlán de Morelos (zapoteca), Rojas de Cuauhtémoc (mixtecas), San Agustín Yatareni (zapoteca), San Andrés Huayápam (zapoteca), San Andrés Solaga (zapoteca), San Andrés Yaá (zapoteca), San Antonio Castillo Velasco (zapoteca), San Baltazar Chichicápam (zapoteca), San Baltazar Yatzachi El Bajo (zapoteca), San Bartolomé Quialana (zapoteca), San Bartolomé Zoogocho (zapoteca), San Cristóbal Lachirioag (zapoteca), San Dionisio Ocotepic (zapoteca), San Dionisio Ocotlán (zapoteca), San Francisco Cajonos (zapoteca), San Francisco Lachigoló (zapoteca), San Idelfonso Villa Alta (zapoteca), San Jerónimo Tlacoahuaya, San Juan Atepec (zapoteca), San Juan Chicomezuchil,

San Juan Chilateca, San Juan Comaltepec (zapoteca), San Juan del Río (zapoteca), San Juan Evangelista Analco (zapoteca), San Juan Guelavía (zapoteca), San Juan Juquila Mixes (mixe), San Juan Juquila Vijanos (zapoteca), San Juan Petlapa (chinanteca), San Juan Quitepec (chinanteca), San Juan Tabaá (zapoteca), San Juan Teitipac (zapoteca), San Juan Yaeé (zapoteca), San Juan Yatzona (zapoteca), San Lorenzo Albarradas (zapoteca), San Lucas Camotlán (mixe), San Lucas Quiavini (zapoteca), San Martín Tilcajete (zapoteca), San Mateo Cajonos (zapoteca), San Melchor Betaza (zapoteca), San Miguel Aloápam (zapoteca), San Miguel Amatlán, San Miguel del Río (zapoteca), San Miguel Quetzaltepec (mixe), Villa Talea de Castro (zapoteca), San Miguel Tilquiápam (zapoteca), San Miguel Yotao (zapoteca), San Pablo Yaganiza (zapoteca), San Pedro Apóstol (zapoteca), San Pedro Cajonos (zapoteca), San Pedro Martir, San Pedro Ocoatepec (mixe), San Pedro Quiatoni (zapoteca), San Pedro y San Pablo Ayutla (mixe), San Pedro Yaneiri (zapoteca), San Pedro Yólox (chinanteca), San Sebastián Abasco (zapoteca), San Sebastián Teitipac, Santa Ana del Valle (zapoteca), Santa Ana Yareni (zapoteca), Santa Ana Zegache (zapoteca), Santa Catarina Ixtepeji (zapoteca), Santa Catarina Lachatao (zapoteca), Santa Catarina Minas (zapoteca), Santa Cruz Papalutla (zapoteca), Santa Inés Yatzeche (zapoteca), Santa Lucía Ocotlán (zapoteca), Santa María Alotepec (mixe), Santa María del Tule (zapoteca), Santa María Guelacé (zapoteca), Santa María Jaltianguis, Santa María Temaxcalapa (zapoteca), Santa María Tepantlali (mixe), Santa María Tlahuitoltepec (mixe), Santa María Yalina (zapoteca), Santa María Yavesía (zapoteca), Santiago Apóstol (zapoteca), Santiago Atitlán (mixe), Santiago Camotlán (zapoteca), Santiago Comaltepec (chinanteca), Santiago Lalopa (zapoteca), Santiago Matatlán (zapoteca), Santiago Xiacuí (zapoteca), Santiago Zacatepec (mixe), Santiago Zochila (zapoteca), Santo Domingo Albarradas (zapoteca), Santo Domingo Roayaga (zapoteca), Santo Domingo Tepuxtepec (mixe), Santo Domingo Tomaltepec (zapoteca), Santo Domingo Xagacía (zapoteca), Santo Tomás Jalieza (zapoteca), Tamazulapam del Espíritu Santo (n/d), Tanetze de Zaragoza (zapoteca), Teococuilco de Marcos Pérez (zapoteca), Teotitlán del Valle (zapoteca), Tlacolula de Matamoros (zapoteca), Tlaxiaco de Cabrera (zapoteca), Totontepec Villa de Morelos (mixe). Capulalpam de Méndez, Villa Díaz Ordaz (zapotecas), Villa Hidalgo. Se conforma por un total de 259 secciones electorales.

Distrito 05 (Santo Domingo Tehuantepec). Este distrito tiene cabecera en la localidad Santo Domingo Tehuantepec, municipio del mismo nombre y se ubica en el sureste del estado. Lo integran los municipios de Asunción Ixtaltepec (zapoteca), Asunción Tlacolulita (zapoteca). El Barrio de la Soledad (zapoteca), Guevea de Humboldt (zapoteca), Ciudad Ixtepec (zapoteca), Magdalena Tequisistlán (mixe), Magdalena Tlacotepec (zapoteca), Salina Cruz (zapoteca), San Blas Atempa (zapoteca), San Mateo del Mar (huave), San Miguel Tenango (chontal), San Pedro Comitancillo (zapoteca), San Pedro Huamelula (chontal), San

Pedro Huilotepec (zapoteca), Santa María Guienagati (zapoteca), Santa María Jalapa de Marqués (zapoteca), Santa María Mixtequilla (zapoteca), Santa María Totolapilla (zapoteca), Santa María Xadani (zapoteca), Santiago Astata (chontal), Santiago Ixcuintepec (mixe), Santiago Lachiguirí (zapoteca), Santiago Laollaga (zapoteca), Santo Domingo Chihuitán (zapoteca), Santo Domingo Petata (zapoteca), Santo Domingo Tehuantepec (zapoteca). Se conforma con un total de 189 secciones electorales.

Distrito 06 (H. Cd. De Tlaxiaco) Tiene cabecera en la localidad Heróica Ciudad Tlaxiaco, municipio del mismo nombre y se ubica en el oeste del estado. Se integra por los siguientes municipios. Calihualá (mixteca), Chalcatongo de Hidalgo (mixteca), Coicoyán de las Flores (mixteca), Constanza del Rosario (mixteca), Fresnillo de Trujano (mixteca), Guadalupe de Ramírez (mixteca), Mesones Hidalgo (mixteca), Ixpantepec Nieves (n/d), Magdalena Peñasco (mixteca), Mariscala de Juárez (mixteca), Putla Villa de Guerrero (triqui), San Agustín Atenango (mixteca), San Agustín Tlacotepec (mixteca), San Andrés Cabecera Nueva (mixteca) San Andrés Tepetlapa (mixteca), San Antonio Monte Verde (mixteca), San Antonio Sinicahua (mixteca), San Cristóbal Amoltepec (mixteca), San Esteban Atlatlahuca (mixteca), San Francisco Tlapancingo (mixteca), San Jorge Nuchita (mixteca), San Juan Bautista Tlachichilco (mixteca), San Juan Cieneguilla (zapoteca), San Juan Ihualtepec (mixteca), San Juan Mixtepec (mixteca), San Juan Numí (mixteca) , San Juan Teitla (mixteca), San Lorenzo Victoria (mixteca), San Marcos Arteaga (náhuatl), San Martín Itunyoso (triqui), San Martín Peras (mixteca), San Martín Zacatepec (mixteca), San Mateo Nejápam (mixe), San Mateo Peñasco (mixteca), San Miguel Ahuehuetitlán (mixteca), San Miguel El Grande (mixteca), San Miguel Tlacotepec (mixteca), San Nicolás Hidalgo (mazateca), San Pablo Tijaltepec (mixteca), San Pedro Molinos (mixteca), San Sebastián Nicananduta (mixteca), San Sebastián Tecomaxtlahuaca (mixteca), San Simón Zahuatlán (mixteca), Santa Catarina Ticuá (mixteca), Santa Catarina Yosonotú (mixteca) , Santa Cruz de Bravo (mazateca), Santa Cruz Itundujia (mixteca), Santa Cruz Nundaco (mixteca), Santa Cruz Tacache de Mina (mixteca), Santa Cruz Tacahua (mixteca), Santa Lucía Monteverde (mixteca), Santa María Yolotepec (mixteca), Santa María Yosoyúa (mixteca), Santa María Yucuhiti (mixteca), Santa María Zacatepec (tacuate), Santiago Amoltepec (mixteca), Santiago Cacaloxtepec (mixteca), Santiago del Río (mixteca), Santiago Juxtlahuaca (mixteca), Santiago Nundiche (mixteca), Santiago Nuyoo (mixteca), Santiago Tamazola (mixteca), Santiago Yosondúa (mixteca), Santiago Yucuyachi (mixteca), Santo Domingo Ixcatlán (mixteca), Santo Domingo Tonalá (mixteca), Santo Tomás Ocotepec (mixteca), Santos Reyes Tepejillo (mixteca), Santos Reyes Yucuná (mixteca) , Silacayoápam (mixteca), Tezoatlán de Segura y Luna (mixteca), Heróica Ciudad de Tlaxiaco (n/d), Zapotitlán Lagunas (zapoteca). Se conforma con un total de 292 secciones electorales.

Distrito 07 (Juchitán de Zaragoza) Tiene cabecera en la localidad de Juchitán de Zaragoza, localidad del mismo nombre y se ubica en el este del estado. Lo integran los municipios de Chahuities (zapoteca), El Espinal (zapoteca), Juchitán de Zaragoza (zapoteca), Matás Romero Avendaño (mixe), Reforma de Pineda (zapoteca), San Dionisio del Mar (huave), San Francisco del Mar (huave), San Francisco Ixhuatán (zapoteca), San Juan Cotzocón (mixe), San Juan Guichicovi (mixe), San Juan Lalana (chichimeca), San Juan Mazatlán (mixe), San Miguel Chimalapa (zoque), San Pedro Tapanatepec (zapoteca), Santa María Chimalapa (zoque), Santa María Petapa (zapoteca), Santiago Choápam (zapoteca), Santiago Niltepec (n/d), Santiago Yaveo (zapoteca), Santo Domingo Ingenio (zapoteca), Santo Domingo Zanatepec (zapoteca), Unión Hidalgo (zapoteca). Se conforma con un total de 229 secciones electorales.

Distrito 10 (Miahuatlán de Porfirio Díaz) Tiene cabecera en la localidad Miahuatlán de Porfirio Díaz, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte sur del estado. Se integra por, Candelaria Loxicha (zapoteca), Miahuatlán de Porfirio Díaz (zapoteca), Monjas (zapoteca), Nejapa de Madero (zapoteca), Pluma Hidalgo (zapoteca), San Agustín Loxicha (zapoteca), San Andrés Paxtlán (zapoteca), San Bartolo Yautepec (zapoteca), San Bartolome Loxicha (zapoteca), San Carlos Yautepec (zapoteca), San Cristóbal Amatlán (zapoteca), San Francisco Logueche (zapoteca), San Francisco Ozolotepec (zapoteca), San Idelfonso Amatlán (zapoteca), San Jerónimo Coatlán (zapoteca), San José del Peñasco (zapoteca), San José Lachiguiri (zapoteca), San Juan Lajarcia (zapoteca), San Juan Mixtepec (zapoteca), San Juan Ozolotepec (zapoteca), San Luis Amatlán (zapoteca), San Marcial Ozolotepec (zapoteca), San Mateo Piñas (zapoteca), San Mateo Río Hondo (zapoteca), San Miguel Coatlán (zapoteca), San Miguel del Puerto (zapoteca), San Miguel Suchixtepec (zapoteca), San Pablo Coatlán (zapoteca), San Pedro El Alto (zapoteca), San Pedro Mártir Quiechapa (zapoteca), San Pedro Mixtepec (zapoteca), San Pedro Pochutla (zapoteca), San Pedro Totolapa (zapoteca), San Sebastián Coatlán (zapoteca), San Sebastián Río Hondo (zapoteca), San Simón Almolongas (mazateco), Santa Ana (zapoteca), Santa Ana Tavela (zapoteca), Santa Catalina Quierí,(zapoteca), Santa Catarina Cuixtla (zapoteca), Santa Catarina Loxicha (zapoteca), Santa Catarina Quiquitani (n/d), Santa Cruz Xitla (zapoteca), Santa Lucía Miahuatlán (zapoteca), Santa María Ecatepec (chontal), Santa María Huatulco (zapoteca), Santa María Ozolotepec (zapoteca), Santa María Quiegolani (zapoteca), Santa María Tonameca (zapoteca), Santa María Zoquitlán (mixteca), Santiago Xanica (zapoteca), Santo Domingo de Morelos (zapoteca), Santo Domingo Ozolotepec (zapoteca), Santo Tomás Tamazulapan (zapoteca), Sitio de Xitlapehua (zapoteca). Se conforma con un total de 216 secciones electorales.

Distrito 11 (Santiago Pinotepa Nacional). Este distrito tiene cabecera en la localidad Santiago Pinotepa Nacional, municipio del mismo nombre, se ubica en la

parte suroeste del estado. Mártires de Tacubaya (mixteca), Pinotepa de Don Luis (mixteca), Pinotepa, La Reforma (mixteca), San Agustín Chayuco (mixteca), San Andrés Huaxpaltepec (mixteca), San Antonio Tepetlapa (mixteca), San Gabriel Mixtepec (chatina), San José Estancia Grande (mixteca), San Bautista Lo de Soto (mixteca), San Juan Cacahuatpec (mixteca), San Juan Colorado (mixteca), San Juan Lachao (chatina), San Juan Quiahije (chatina), San Lorenzo (mixteca), San Miguel Panixtlahuaca (chatina), San Miguel Tlacamama (mixteca), San Pedro Amuzgos (amuzga), San Pedro Atoyac (mixteca), San Pedro Jicayán (mixteca), San Pedro Juchatengo (chatina), San Pedro Mixtepec (chatina), Villa de Tututepec de Melchor Ocampo (chatina), San Sebastián Ixcapa (mixteca), Santa Catarina Juquila (chatina), Santa Catarina Mechoacán (mixteca), Santa María Colotepec (zapoteca), Santa María Cortijo (mixteca), Santa María Huazolotitlán (mixteca), Santa María Ipalapa (amuzga), Santa María Temaxcaltepec (chatina), Santiago Ixtlayutla (mixteca), Santiago Jamiltepec (mixteca), Santiago Llano Grande (mixteca), Santiago Pinotepa Nacional (mixteca), Santiago Tapextla (amuzgo), Santiago Tetepec (mixteca), Santiago Yaitepec (chatina), Santo Domingo Armenta (zapoteca), Santos Reyes Nopala (chatina), Tataltepec de Valdés (chatina). Se conforma por un total de 193 secciones electorales.

Puebla:

Distrito 01 (Huauchinango): El distrito tiene cabecera en la localidad de Huauchinango de Degollado, municipio Huauchinango y se ubica en el norte del estado. Se integra por los municipios de Chinconcuautla (náhuatl), Honey (otomí), Francisco Z. Mena (náhuatl), Huauchinango (náhuatl), Jalpan (totonaca), Jopala (totonaca), Juan Galindo (náhuatl), Naupan (náhuatl), Pahuatlán (náhuatl), Pantepec (totonaca), Tlacuilotepec (totonaca), Tlaola (náhuatl), Tlaxco (otomí), Venustiano Carranza (náhuatl), Xicotepec (náhuatl), Zihuateutla (totonaca), se conforma con un total de 178 secciones electorales.

Distrito 04 (Zacapoaxtla). El Distrito tiene cabecera en la localidad de Zacapoaxtla, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte norte del estado. Se integra por los distritos de Ahuacatlán (totonaca), Amixtlán (totonaca), Atempan (náhuatl), Ayotoxco de Guerrero (náhuatl), Camocuautla (totonaca), Caxhuacan (totonaca), Coatepec (totonaca), Cuautempan (náhuatl), Cuetzálan del Progreso (náhuatl), Chingnautla (náhuatl), Hermenegildo Galeana (totonaca), Huehuetla (totonaca), Hueyapan (náhuatl), Hueytalpan (totonaca), Huitzilán de Serdán (náhuatl), Atlequizayan (totonaca), Ixtepec (totonaca), Jonotla (náhuatl), Nauzontla (náhuatl), Olintla (totonaca), San Felipe Tepatlán (totonaca), Tepango de Rodríguez (totonaca), Tepetzintla (náhuatl), Teteles de Ávila Castillo (náhuatl), Tlapocoya (náhuatl), Tuzamapan (n/d), Xochiapulco (náhuatl), Xochitlán de Vicente Suárez (náhuatl), Yaonáhuac (náhuatl), Zacapoaxtla (náhuatl), Zapotitlán de Méndez (totonaca), Zautla (náhuatl), Zongozotla (totonaca), Zoquiapan (náhuatl), se conforma con un total de 181 secciones electorales.

Distrito 16 (Ajalpan) Tiene cabecera en la localidad de Ajalpan, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte sureste del estado. Se integra por los municipios de Ajalpan (náhuatl), Altepexi (náhuatl), Atexcal (náhuatl), Caltepec (náhuatl), Cañada Morelos (n/d), Coxcatlán (náhuatl), Coyomeapan (náhuatl), Coyotepec (popoloca), Chapulco (náhuatl), Eloxochitlán (náhuatl), Ixcaquixtla (náhuatl), Juan N. Méndez (náhuatl), Nicolás Bravo (náhuatl), San Antonio Cañada (náhuatl), San Gabriel Chilac (náhuatl), San José Miahuatlán (náhuatl), Tepexi de Rodríguez (popoloca), San Sebastián Tlacotepec (náhuatl), Totoltepec de Guerrero (náhuatl), Vicente Guerrero (náhuatl), Zapotitlán (mixteca), Zinacatepec (náhuatl), Zoquitlán (náhuatl), se conforma con un total de 167 secciones electorales.

Quitana Roo:

Distrito 02 (Othón P. Blanco) Tiene cabecera en la localidad de Chetumal, municipio de Othón Blanco y se ubica en la parte sur del estado. Lo integran los municipios de Felipe Carrillo Puerto (maya), José María Morelos (maya) y Othón P. Blanco (maya). Se conforma con un total de 212 secciones electorales.

San Luis Potosí:

Distrito 07 (Tamazunchale). Tiene cabecera en la localidad Tamazunchale, municipio del mismo nombre y se ubica en el sureste del estado. Se integra por los municipios de Aquismón (huasteco), Tancanhuitz (huasteco), Coxcatlán (náhuatl), Huehuetlán (huasteco), San Antonio (huasteco), San Martín Chalchicuautla (náhuatl), Tamazunchale (náhuatl), Tampacán (náhuatl), Tampamolón Corona (huasteco), Tanlajás (huasteco), Axtla de Terrazas (náhuatl), Xilitla (náhuatl), Matlapa (náhuatl), y se conforma con un total de 286 secciones electorales.

Veracruz:

Distrito 02 (Tantoyuca) Tiene cabecera en la localidad Tantoyuca, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte noroeste del estado. Lo integran los municipios de Benito Juárez, Citlaltépetl, Chalma, Chiconamel, Chicotepec, Chontla, Huayacocotla, Ilatlán, Ixcatepec, Ixhuatlán de Madero, Platón Sánchez, Tantoyuca, Texcatepec, Tlachichilco, Zacualpan, Zontecomatlán. Se conforma por un total de 265 secciones electorales.

Distrito 06 (Papantla). Tiene cabecera en la localidad Papantla de Olarte, municipio Papantla y se ubica en el noroeste del estado. La integran los municipios de Coahitlán, Coxquihui, Coyutla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Gutiérrez Zamora, Mecatlán, Papantla, Tecolutla, Zozocolco de Hidalgo y se conforma por un total de 198 secciones electorales.

Distrito 18 (Zongolica) El distrito tiene cabecera en la localidad de Zongolica, municipio del mismo nombre y se ubica en el centro-oeste del estado. Lo integran

los municipios Acultzingo, Astacinga, Atlahilco, Camerino Z. Mendoza, Coetzala, Cuichapa, Cuitláhuac, Huiloapan de Cuauhtémoc, Magdalena, Mixtla de Altamirano, Omealca, Rafael Delgado, Los Reyes, San Andrés Tenejapan, Soledad Atzompa, Tehuipango, Tequila, Texhuacan, Tezonapa, Tlaquilpa, Tlilapan, Xoxocotla, Yanga, Zongolica y se conforma con un total de 218 secciones electorales.

Yucatán:

Distrito 01 (Valladolid). Tiene cabecera en la localidad de Valladolid, municipio del mismo nombre y se ubica en la parte centro y este del estado. Lo integran los municipios de Calotmul (maya), Cantamayec (maya), Cenotillo (maya), Cuncunul (maya), Chacsinkín (maya), Chankom (maya), Chemax (maya), Chichimilá (maya), Chikindzonot (maya), Dzitás (maya) , Espita (maya), Kantunil (maya), Kaua (maya), Panabá (maya), Peto (maya), Quintana Roo (maya), Río Lagartos (maya), San Felipe (maya), Sotuta (maya), Sucilá (maya) , Sudzal (maya), Tahdziú (maya), Tekom (maya), Temozón (maya), Tinum (maya), Tlixcacalcupul (maya), Tixmehuac (maya), Tizimín (maya), Tunkás (maya), Tzucacab (maya), Uayma (maya), Valladolid (maya), Yaxcabá (maya), Se conforma con un total de 228 secciones electorales.

Distrito 02 (Progreso) Tiene cabecera en la localidad Progreso, municipio del mismo nombre y se ubica en el norte del estado. Se integra por los municipios de Acanceh, Baca, Bokobá, Buctzotz, Cacalchén, Cansahcab, Conkal, Chicxulub Pueblo, Dzemul, Dzidzantún, Dzilam González, Dzoncauich, Hocabá, Hochtún, Ixil, Izamal, Kanasín, Mocochoá, Motul, Muxupip, Progreso, Seyé, Sinanché, Suma, Tahmek, Tekal de Venegas, Tekantó, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temax, Tepakán, Teya, Timucuy, Tixkokob, Tixpéhual, Xocchel, Yaxkukul, Yobaín, y se conforma por un total de 225 secciones electorales, todos de lengua maya.

Distrito 05 (Ticul) Tiene cabecera en la localidad de Ticul, municipio del mismo nombre y se ubica en el oeste del estado. Lo integran los municipios de Abalá, Akil, Celestún, Cuzamá, Chapab, Chocholá, Chumayel, Dzán, Halachó, Homún, Huhí, Hunucmá. Kinchil, Kopomá, Mama, Maní, Maxcanú, Mayapán, Muna, Opichén, Oxkutzcab, Sacalum, Samahil, Sanahcat, Santa Elena, Teabo, Tecoh, Tekax, Tekit, Tetiz, Ticul, Ucu, Umán y se conforma con un total de 203 secciones electorales, todos de lengua maya.

Anexo 5

Elecciones presidenciales 2006-2012. Ganadores en Distritos electorales de mayoría indígena.

Entidad	Distrito	Cabecera	2006	2012
			Partido o Coalición Ganadora	Partido o Coalición Ganadora
Campeche	1	Campeche	PAN	Compromiso por México***
Total de Estado			Por el Bien de Todos*	Compromiso por México
Chiapas	1	Palenque	Alianza por México**	Compromiso por México
Chiapas	2	Bochil	Alianza por México	Compromiso por México
Chiapas	3	Ocosingo	Alianza por México	Compromiso por México
Chiapas	5	San Cristobal de las Casas	Alianza por México	Compromiso por México
Total del Estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Edo. Mex.	9	Ixtlahuaca	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Total de Estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Guerrero	5	Tlapa de Comonfort	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total de Estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista*** *
Hidalgo	1	Huejutla de Reyes	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Hidalgo	2	Ixmiquilpan	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Total de Estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Oaxaca	1	San Juan Bautista Tuxtepec	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	2	Teotitlan de Flores M.	Alianza por México	Movimiento Progresista
Oaxaca	4	Tlacolula de Matamoros	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	5	Santo Domingo Tehuantepec	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	6	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	7	Juchitan	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	10	Miahuatlan	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	11	Pinotepa Nacional	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total de Estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista

Puebla	1	Huauclilla	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Puebla	4	Zacapoxtla	Alianza por México	Compromiso por México
Puebla	16	Ajalpan	Alianza por México	Compromiso por México
Total de Estado			PAN	Movimiento Progresista
Quintana Roo	2	Onthón P. Blaco	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total de Estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
San Luis Potosí	7	Tamazunchale	PAN	Compromiso por México
Total de Estado			PAN	Compromiso por México
Veracruz	2	Tantoyuca	PAN	Compromiso por México
Veracruz	6	Papantla	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Veracruz	18	Zongolica	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Total de Estado			PAN	PAN
Yucatán	1	Valladolid	PAN	Compromiso por México
Yucatán	2	Progreso	PAN	Compromiso por México
Yucatán	5	Ticul	PAN	Compromiso por México
Total del Estado			PAN	Compromiso por México
TOTAL NACIONAL			PAN	Compromiso por México

Fuente: Elaboración propia con datos del INE: Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012

* Coalición "Por el Bien de Todos": PRD, PT, Convergencia.

** "Alianza por México": PRI, PVEM

*** "Compromiso por México": PRI, PVEM.

**** "Movimiento Progresista": PRD, PT, Convergencia.

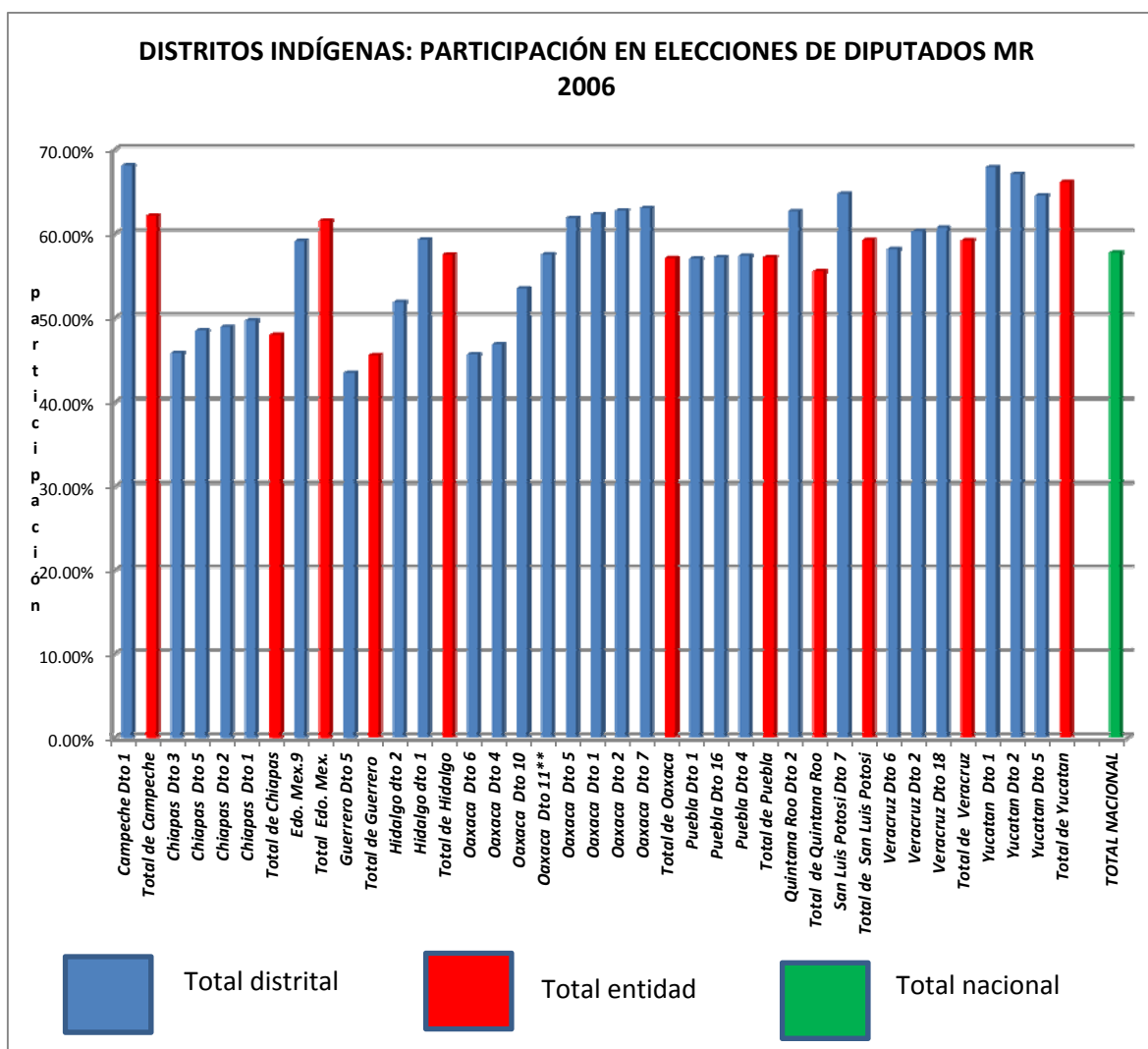
Anexo 6

Participación en elecciones de Diputados Federales de mayoría relativa 2006- 2015 en distritos de mayoría indígena

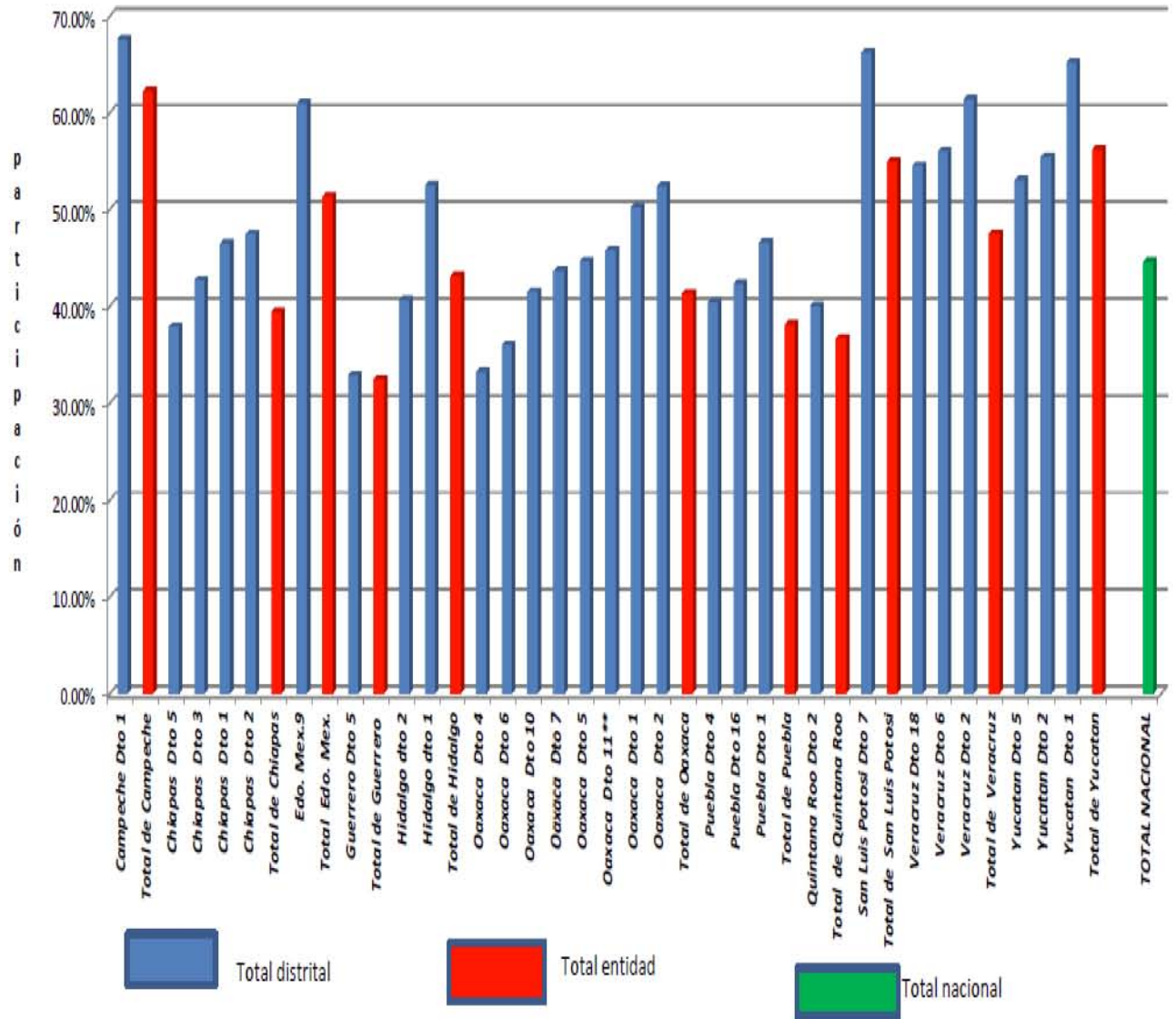
Entidad	Distrito	Participación			
		2006	2009	2012	2015
Campeche	1	68.06%	67.64%	70.78%	70.96%
Total de Estado		62.13%	62.30%	67.16%	71.45%
Chiapas	5	45.85%	37.91%	68.49%	50.26%
Chiapas	3	48.48%	42.74%	68.79%	50.51%
Chiapas	1	48.89%	46.49%	71.60%	51.63%
Chiapas	2	49.65%	47.47%	73.59%	61.97%
Total del Estado		47.97%	39.46%	66.60%	48.09%
Edo. Mex.	9	59.08%	61.01%	67.67%	56.65%
Total de Estado		61.53%	51.37%	65.77%	52.97%
Guerrero	5	43.47%	32.90%	68.74%	67.88%
Total de Estado		45.56%	32.50%	59.60%	63.72%
Hidalgo	2	51.87%	40.66%	62.59%	47.18%
Hidalgo	1	59.29%	52.52%	70.50%	64.52%
Total de Estado		57.51%	43.18%	65.23%	45.87%
Oaxaca	4	45.66%	33.26%	52.20%	38.95%
Oaxaca	11**	46.82%	35.99%	53.68%	43.20%
Oaxaca	6	53.50%	41.51%	59.71%	44.00%
Oaxaca	10	57.53%	43.73%	61.91%	49.48%
Oaxaca	5	61.86%	44.66%	63.61%	51.23%
Oaxaca	1	62.26%	45.80%	64.46%	54.24%
Oaxaca	2	62.75%	50.27%	67.72%	62.51%
Oaxaca	7	63.04%	52.41%	71.86%	86.52%
Total de Estado		57.09%	41.37%	61.23%	48.49%
Puebla	4	57.03%	40.45%	66.66%	48.43%
Puebla	16	57.19%	42.32%	68.02%	55.37%
Puebla	1	57.39%	46.65%	68.73%	56.29%
Total de Estado		57.22%	38.14%	62.73%	42.57%
Quintana Roo	2	62.64%	40.07%	64.79%	54.89%
Total de Estado		55.49%	36.71%	57.39%	42.34%
San Luis Potosí	7	64.73%	66.27%	71.31%	73.74%
Total de Estado		59.22%	54.94%	63.28%	60.21%
Veracruz	6	58.15%	54.53%	65.94%	50.12%
Veracruz	18	60.26%	56.04%	68.60%	52.60%
Veracruz	2	60.70%	61.41%	73.09%	64.67%

Entidad	Distrito	Participación			
		2006	2009	2012	2015
Total de Estado		59.19%	47.56%	66.17%	46.80%
Yucatán	2	67.88%	53.07%	79.62%	84.87%
Yucatán	5	67.07%	55.42%	81.59%	88.44%
Yucatán	1	64.54%	65.25%	83.23%	90.95%
Total del Estado		66.11%	56.22%	77.19%	77.58%
TOTAL NACIONAL		57.72%	44.61%	62.66%	51.18%

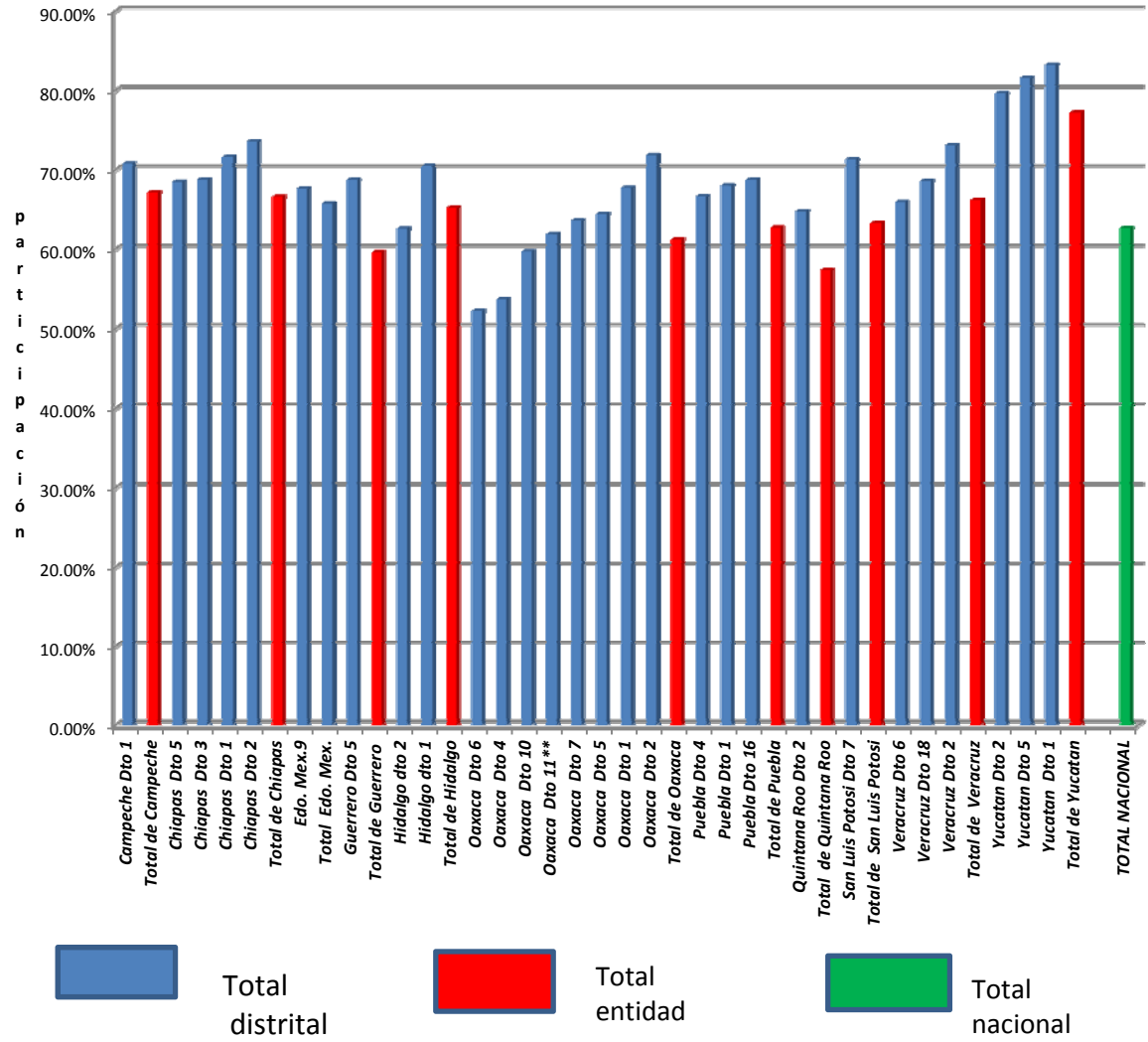
Fuentes: Elaboración propia con datos del INE: Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012 y Cómputos Distritales. Elección de Diputados Federales 2015 los datos de la lista nominal 2015 corresponden a los proporcionados en el PREP 2015; **dato tomado de PREP.



DISTRITOS INDÍGENAS: PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES DE DIPUTADOS MR 2009



DISTRITOS INDÍGENAS: PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES DE DIPUTADOS MR 2012



DISTRITOS INDÍGENAS: PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES DE DIPUTADOS MR 2015

