

¿Exclusión o inclusión indígena?

Martha Singer Sochet*

Resumen

En este trabajo la autora analiza la problemática de la desigualdad de oportunidades y exclusión de la población indígena mexicana, de cara a las demandas de reconocimiento de la diversidad cultural, la autonomía y autodeterminación indígena, a través de las cuales se busca la inclusión de este sector de la población en el proyecto de nación. En este sentido, el trabajo también revisa la conceptualización que el gobierno elabora sobre la marginación indígena, a partir de la cual define sus políticas. Finalmente, observa los retos que la inclusión indígena tiene para la construcción de la democracia en el país.

Palabras clave: derechos indígenas, desarrollo humano, inclusión indígena, desigualdad, México

Abstract

In this paper the author analyzes the problems of inequality of opportunity and exclusion of Mexican indigenous population, in the face of demands for recognition of cultural diversity, indigenous autonomy and self-determination, through which it aims to include this sector of the population in the national project. In this sense, the paper also reviews the conceptualization that the government draws on indigenous marginalization from which defines its policies. Finally, note the challenges that indigenous involvement is to build democracy in the country.

Key words: indigenous rights, human development, indigenous involvement, inequality, México

Pobreza, desigualdad y exclusión son términos que suelen ir unidos y ligados a la descripción de una grave problemática de las sociedades contemporáneas. La lectura e indagación que se hace sobre las causas y expresión de estos fenómenos se ve inevitablemente reflejada en la construcción del futuro de las sociedades, en el caso que nos ocupa, de la mexicana. Entre los especialistas es amplio el debate sobre los instrumentos que se emplean para medir esos indicadores, en los cuales se sustenta el diseño de las políticas correspondientes. No se trata solamente de una discusión técnica; el debate es sobre todo político, porque es desde la

* Maestra en Ciencia Política por la UNAM. Coordinadora del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

conceptualización que se hace del problema, que se construyen o no las propuestas, los enfoques, las estrategias y el diseño de las políticas correspondientes, en suma, las soluciones.

En este trabajo se analizará la problemática de la desigualdad de oportunidades y exclusión de la población indígena, a la luz de las demandas de reconocimiento a la diversidad cultural, de las autonomías y de autodeterminación indígena, mediante la cuales se busca la inclusión de este sector de la población en el proyecto de nación. Para estos propósitos, se revisa el uso limitado que el gobierno ha dado al concepto de desarrollo humano para caracterizar la marginación indígena y establecer sus políticas. Finalmente, observa los retos que la inclusión indígena tiene para la construcción de la democracia en el país.

¿Qué “desarrollo humano” para cuál inclusión?

En nuestro país, los pueblos indígenas han permanecido sistemáticamente excluidos de la construcción del Estado. A pesar de haber sido parte activa del movimiento revolucionario, en la Constitución promulgada en 1917 no se hizo mención alguna a los pueblos indígenas ni a la diversidad mexicana; tampoco se establecieron mecanismos para asegurar la incorporación de las etnias en la esfera de la representación política.

Ciertamente, del modelo de sociedad homogénea y monocultural que desde 1917 promovió la incorporación indígena a la nación mestiza por la vía de su negación, se ha pasado lentamente al reconocimiento de México como una nación pluricultural. Al menos así lo establece nuestra Constitución desde la reforma implementada en 1992 al artículo 4º. y en las reformas constitucionales promulgadas en 2001, lo que ha implicado un viraje importante, aunque todavía muy incompleto e insuficiente, en el diseño de las políticas gubernamentales. De ahí que la demanda de inclusión de los pueblos indígenas se mantenga vigente.

Este cambio ha dado como resultado el paulatino abandono de las políticas indigenistas integracionistas que asociaban la pobreza y la exclusión a la falta de acceso al sistema económico nacional y a la modernización, y que caracterizaron a la cultura indígena como “pre-moderna, tradicional, parroquial y ‘particularista’, resistente al cambio y a la modernización” (Stavenhagen, 2001:24), propiciando políticas que no sólo mantuvieron intocadas las causas de la exclusión sino que incluso la acrecentaron.

Hoy en día suele aceptarse que la pobreza, la desigualdad y la exclusión no pueden reducirse a la dimensión económica, y se acepta que

modernización y desarrollo no son conceptos equivalentes, por lo que en la caracterización oficial de la situación de la población indígena, se ha pasado a incluir factores sociales, políticos, culturales e incluso identitarios. No obstante, en las políticas gubernamentales, sigue predominando la idea de que la exclusión indígena tiene su origen en la extrema pobreza y marginación respecto al desarrollo nacional.

En años recientes, para la medición de la pobreza en general y de la población indígena en particular, el gobierno mexicano ha tomado como referentes los estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Siguiendo los planteamientos de Amartya Sen (2000) de acuerdo a los cuales el desarrollo debe entenderse como libertad, el PNUD adoptó el concepto de desarrollo humano, con el que se “busca enfatizar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas” (PNUD, 2010:20). El desarrollo, desde esta perspectiva, es entendido por este organismo, como “proceso social vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de obstáculos que impiden a los individuos a optar entre formas de vida distintas, y entre ellas se incluye la identidad indígena” (PNUD, 2010:20).

Esta concepción del desarrollo implica también una interpretación distinta de la pobreza y de la exclusión social, donde, de acuerdo al PNUD, el acceso a “la riqueza o a servicios educativos y de salud, son solamente indicadores que expresan hasta qué punto una sociedad garantiza la igualdad de oportunidades y en qué medida ha logrado eliminar los obstáculos que impiden a las personas desarrollar plenamente sus capacidades” (PNUD, 2010: 23). En este sentido, el acceso a bienes y servicios es simplemente un medio o instrumento para alcanzar un plan de vida o realización individual. Por ello, el propio PNUD afirma que: “el desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas” (PNUD, 2004: 5).

De ahí que el PNUD entienda la pobreza que prevalece en el mundo indígena “no como un bajo nivel de ingreso, sino como la privación de la que han sido objeto para desarrollar capacidades que les permitan tener la libertad para decidir sobre su destino” (PNUD, 2010:23).

Bajo esta lógica, el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, 2010 del PNUD, llega a importantes conclusiones que muestran el estado de la pobreza, desigualdad y exclusión de la población indígena del país. Si bien como el propio organismo advierte, la meto-

dología empleada proporciona solamente indicadores preliminares para conocer el grado de bienestar que gozan las personas, sin profundizar en cómo éstos se traducen en capacidades efectivas o en libertad a la que se tiene acceso. Cabe señalar que la metodología del PNUD establecida desde 1990 ha ido modificándose a lo largo del tiempo en los estudios que realiza. Así, por ejemplo, en 2004 incorporó el tema de la libertad cultural como dimensión del desarrollo.

Destaco a continuación algunas de las conclusiones del PNUD, porque me parece que ilustran el problema y exponen los retos pendientes.

De acuerdo a las mediciones realizadas con el Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas (IDH-PI), que considera tres dimensiones: salud, educación e ingreso,¹ en general, la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a los de la población no indígena. Así, el IDH-PI del municipio con menor logro es Batopilas, Chihuahua, con un indicador de 0.3010, cifra menor que el país con ínfimo desarrollo humano en el mundo, que es Níger (0.3300). Igualmente, Batopilas está incluso por debajo del municipio con menor Índice de Desarrollo Humano de la Población No Indígena mexicana (IDH-PNI), que es Metlatónoc, Guerrero, con un 0.4903; mientras que, por el contrario, el municipio con mayor IDH-PNI es Benito Juárez, en el Distrito Federal con 0.9638 (PNUD, 2010: 15-16).

Estas cifras expresan, como desde hace años lo ha señalado Rodolfo Stavenhagen (2001: 23), que:

los indígenas no solamente tiene menor acceso a las instituciones sociales y económicas de desarrollo y bienestar, sino también cuando lo tienen, los resultados para ellos son inferiores al resto de la población. Ello ocurre en las instituciones de servicio social, así como en los flujos de capital y la construcción de infraestructura, todo lo cual ha conducido secularmente a la marginación persistente de los pueblos indígenas (Stavenhagen 2001: 23).

Pero además, la desigualdad no sólo se expresa de distintas maneras en el mosaico heterogéneo y diverso que caracteriza a los distintos pueblos indígenas, sino que se manifiesta al interior de éstos como mayor nivel de desventaja social de las mujeres.

¹ Salud, medida por medio de la esperanza de vida al nacer; educación medida como combinación de dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos y una tercera parte de la tasa de matriculación a educación primaria, secundaria y terciaria; e ingreso medido por el PIB per cápita real en dólares PPC.

A la misma conclusión llega el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su medición de pobreza, que este organismo vincula el acceso a seis derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. El CONEVAL encuentra que para el año 2008, 93.9% de la población indígena estaba privada al menos de uno de estos derechos y el 64.2% al menos de tres. Además, clasifica como población en pobreza multidimensional al porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos; en esta categoría ubicaba en 2008 al 70.9% de la población indígena (datos referidos por PNUD, 2010: 15-16).

La noción de desarrollo humano, en buena medida despojada de su sentido original al dejar de lado la libertad de los pueblos indígenas para decidir sobre su destino, se ha trasladado a las políticas y a los programas gubernamentales que derivan de éstas, prevaleciendo la idea de que la prosperidad económica es la premisa para el acceso a la distribución de la riqueza y al progreso.

Con una visión asistencialista, los recursos y programas sociales del gobierno orientados a combatir la pobreza, reducir las desigualdades socio-económicas y ampliar las oportunidades de la población indígena, han probado ser insuficientes para proveer de mejores oportunidades de desarrollo humano.

Así, por ejemplo, durante los gobiernos panistas, y en particular entre 2000 y 2009, el monto asignado para la atención de la población indígena creció 2.17 veces; no obstante, estos recursos solamente representaron en promedio alrededor de 1.5% del gasto programable total, cuando la población indígena abarcaba en esos años, según las cifras oficiales, alrededor de 10% de la población total del país (PNUD 2010: 77-79). Además, los recursos asignados no se tradujeron necesariamente en mejores oportunidades. Por un lado, porque buena parte de ellos se destinaron a gasto corriente. Por otro, porque el acceso a los bienes y servicios en las comunidades indígenas, pasa por superar las barreras de la discriminación de la que son objeto, las cuales se expresan en la calidad de los servicios que reciben. Por lo demás, las políticas implementadas generalmente no cubren a la población indígena que se encuentra viviendo fuera de su territorio; según expresan las cifras oficiales, 12% de la población indígena vive fuera de su lugar de nacimiento (INEGI, 2004: 41) y, por supuesto, una cantidad importante ha migrado al extranjero.

La distribución del gasto federal en esos años muestra igualmente no sólo inequidad, sino un diseño que privilegia esa visión asistencialista y que a la vez promueve prácticas clientelares muchas veces con fines

electorales. En el año 2009, por ejemplo, 48% del presupuesto para la atención de la población indígena se destinó al ramo de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNUD, 2010: 80,81).

CUADRO 1
Participación relativa de las asignaciones
presupuestarias por Ramo Administrativo
(200 y 2009)

		2001	2009
	Nominal	13,289.1	38,103.3
	Real	13,926.4	28,127.4
(Porcentaje)			
06	CDI	10.9	20.5
20	Sedesol	17.6	27.5
33	Ramo 33	25.1	13.8
11	SEP	12.8	13.6
12	Ssa	12.2	6.4
08	Sagarpa	14.0	7.5
09	SCT	4.1	2.9
16	Semarnat	0.7	2.2
15	SRA	0.2	0.6
10	SE	1.3	0.1
	Otros	1.1	5.0

*Las cantidades corresponden a precios de 2002.

Fuente: Tomado de PNUD, 2010:80.

CUADRO 2
Distribución del presupuesto para la atención
de la población indígena por Ramo Administrativo
(2008-2009)

<i>Ramo</i>	<i>Concepto</i>	<i>Monto aprobado 2008</i>	<i>Monto aprobado 2009</i>	<i>Porcentaje 2008</i>	<i>Porcentaje 2009</i>
20	Desarrollo Social	6,284.4	10,474.5	20%	27.5%
06	Hacienda y Crédito Público	7,330.4	7,809.2	24%	20.5%
33	Aportaciones Federales para Entidades y Municipios	4,915.6	5,262.1	16%	13.8%
11	Educación Pública	4,716.6	5,169.9	15%	13.6%
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,821.2	2,868.5	6%	7.5%
12	Salud	1,998.8	2,424.9	6%	6.4%
19	Aportaciones a Seguridad Social	1,758.0	1,758.0	6%	4.6%
09	Comunicaciones y Transportes	948.9	1,100.1	3%	2.9%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	449.6	826.2	1%	2.2%
15	Reforma Agraria	325.0	238.0	1%	0.6%
10	Economía	113.2	20.5	0%	0.1%
CNA		363.2	151.3	1%	0.4%
Total		31,024.9	38,103.3	100.0%	100.0%

Nota: millones de pesos.

Fuente: Tomado de PNUD, 2010:79.

En 2008, entre las seis líneas de desarrollo definidas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (económico, social y humano, infraestructura comunitaria, red de comunicaciones, desarrollo cultural, y vigencia de derechos) la que mayor proporción del gasto recibió, fue la de desarrollo social y humano: 48.2%, destinándose casi la mitad de esos recursos al programa Oportunidades (44.3%). Por su parte, en ese mismo año, la línea que menos recursos recibió fue la de vigencia de derechos (0.2%), mientras que a la línea de desarrollo cultural solamente se destinó el 0.4% (PNUD, 2010: 82).

El primer año del sexenio de Enrique Peña Nieto no ha traído mayores cambios. Un día después de su toma de posesión, firmó el *Pacto por México* con las cúpulas de los tres principales partidos políticos,² entre cuyos acuerdos se encuentran los siguientes puntos:

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

² 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.

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 incrementan 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).

Poco después se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que a pesar de criticar el enfoque asistencialista y reconocer su sistemático fracaso, se mantiene esa misma orientación. Desde las primeras páginas este documento señala:

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).

Si bien la incorporación de los indígenas al desarrollo ya no supone para el gobierno federal la extinción de su cultura, los pueblos indígenas siguen considerándose como agentes pasivos. Ninguna alusión se hace en el PND 2013-2018 al problema del ejercicio de la libertad —que está tras el concepto de desarrollo humano— que implica en última instancia participar en el desarrollo de la nación, pero sobre todo en la definición y construcción de ese desarrollo. No es la falta de integración lo que ha mantenido excluidos a los pueblos indígenas, sino la forma en que esa integración se ha procurado desde las políticas gubernamentales. Cabe señalar que luego del primer año de gobierno de Peña Nieto, no se ha publicado el programa sectorial correspondiente.

Al lado de la exclusión por discriminación e inequidad de acceso a los mínimos de bienestar, el mayor problema sigue siendo la ausencia de participación en los espacios de decisión fundamentales, desde la definición de los indicadores para medir la exclusión en las estadísticas nacionales, hasta la definición y planeación del desarrollo. De ahí la demanda indígena de la participación activa en el diseño de los programas de gobierno para

impulsar el desarrollo, y de su reconocimiento como interlocutores válidos, participantes en la toma de decisiones. La demanda de inclusión implica también el acceso a los derechos culturales (lengua, cultura, educación, acceso a medios de comunicación) y a la representación política en instancias de gobierno.

La mayor contradicción entre el diagnóstico oficial de la exclusión y las políticas gubernamentales para superarla, proviene del hecho de que a éstas se superponen otras acciones que simultáneamente se llevan a cabo, y que atentan contra el derecho de libre determinación. Tal es el caso por ejemplo de los grandes proyectos de infraestructura (carreteras, presas, etc.) que amparados en un supuesto beneficio para la mayoría nacional, intervienen invadiendo la tierra y los territorios indígenas o espacio en el cual se desenvuelve la dinámica de estas sociedades.

Ahora bien, para resolver el dilema exclusión-inclusión no basta señalar las carencias y limitaciones que prevalecen entre la población indígena. La demanda de inclusión de los pueblos indígenas no se limita al mayor acceso a los bienes y servicios, sino que implica el reconocimiento a la diversidad cultural y la diferencia, que es simultáneamente el reclamo de reconocimiento a las autonomías y autodeterminación.

¿Cómo entender la libertad?

Si la libertad, de acuerdo al concepto de desarrollo humano está ligada a la capacidad de diseñar el futuro, optando por formas de vida distintas, ¿qué significado tiene para los pueblos indígenas ejercer esta libertad?

En primer término, implica el reclamo del reconocimiento de la diferencia y a la libre determinación. Además, supone el derecho a desplegar la identidad cultural. Más allá de la libertad e igualdad de los individuos, desde la lógica cultural de los pueblos indígenas, implica el ejercicio de derechos colectivos. Estas demandas comenzaron a extenderse desde los años ochenta, cuando comenzaron a multiplicarse en número las organizaciones y asociaciones indígenas y a crecer las redes intercomunitarias y regionales así como otras a escala internacional.

En una estructura de oportunidades políticas abierta en esos años, con la paulatina apertura a la pluralidad política y el proceso de democratización, los pueblos indígenas se manifestaron como nuevos actores políticos y sociales en México y en otros países de América Latina. Al respecto, Rodolfo Stavenhagen señala:

Antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjugado para forjar identidades emergentes, nuevas ideologías están compitiendo con paradigmas viejos y establecidos; las teorías del cambio social y la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada “cuestión étnica”, tan ignorada y despreciada durante tanto tiempo, y, por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno a la problemática indígena (Stavenhagen, 2001: 379).

Esta expansión de la organización indígena también se acompañó de un cambio en las demandas al Estado mexicano y en el discurso, pasando de la reivindicación contra la discriminación y subordinación, así como del reclamo por la 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, desde la autonomía y autodeterminación de sus pueblos.

Así, a los reclamos tradicionales se han sumado otros relacionadas con la preservación del territorio y el medio ambiente, el rechazo tanto a la discriminación y al racismo, como a la exclusión del bienestar económico. Igualmente se expresan en la lucha por el acceso a la igualdad social y la justicia en el sistema legal, la lucha por la identidad cultural, así como en la demanda de cumplimiento de los convenios internacionales signados por el Estado mexicano, entre ellos el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de 1989, suscrito por México en 1991, y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada en 2007 que regula el derecho de los pueblos indígenas a su desarrollo económico, social y cultural. Además,

Las organizaciones indígenas ahora no sólo reclaman mayor representación política en instituciones gubernamentales (consejos municipales, legislaturas estatales, congresos nacionales), sino también tratan de obtener el derecho a la libre determinación (garantizado en el derecho internacional), que se expresa a través de la autonomía y el autogobierno local y regional (Stavenhagen, 2001: 388).

Estas nuevas demandas se han convertido en el eje articulador del nuevo movimiento indígena que emergió desde los años ochenta y que cobró visibilidad y fuerza con el levantamiento zapatista de 1994 y que tiene expresiones diversas a lo largo del país hasta nuestros días.

¿Reconocimiento a la autonomía?

Desde el año 2001, en el inciso A del artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía, aunque de manera sumamente acotada. A pesar de que el contenido que actualmente tiene este artículo 2º. fue aprobado por los congresos locales, como se dispone en los procedimientos constitucionales, muy pocas constituciones de los estados han actualizado sus textos y solamente en pocas excepciones se ha legislado en la materia, lo que ha impedido su cumplimiento. Además, la diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden a la problemática indígena a lo largo del país, ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas.

Los términos en que se despliega dicha autonomía son los siguientes:

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, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

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 la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a

las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

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 (CPEUM, 2011, Artículo 2º).

Mientras que los numerales I a VI se refieren a asuntos internos de los pueblos y comunidades indígenas, el VII es el único que refiere a la acción de los pueblos indígenas como participación en las esferas de la representación política y ello solamente para el caso de los ayuntamientos. Pero además cabe señalar que esta disposición no se cumple plenamente, ya que sólo en unos cuantos estados de la Federación se han establecido procedimientos para la participación indígena en elección de autoridades municipales y en muy pocos casos estos procedimientos incluyen o reconocen los principios del derecho indígena (véase Singer, 2013).

En algunos estados se han diseñado procedimientos para incluir a la población indígena en los cargos municipales, pero se ha trasladado a los partidos políticos esa función. Este es el caso San Luis Potosí y Chiapas. En otras entidades, como Tabasco, Veracruz o Querétaro, sus leyes electorales solamente establecen la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de los indígenas respaldando su postulación a cargos de elección popular. En Puebla se prevé la selección de candidatos mediante el método de usos y costumbres, pero no se establece en qué casos es esto posible, ni como se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos. En otros casos los “usos y costumbres” han sido reconocidos como procedimientos legítimos para la elección específicamente de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades auxiliares, como es el caso de Tlaxcala, donde existe la figura de presidente de comunidad, o Sonora, con la figura de un regidor étnico (y su suplente). En Guanajuato, una reciente Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) reconoce el derecho de los indígenas para elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo, pero no establece los procedimientos.

Es, sin embargo, Oaxaca donde existe un más amplio desarrollo de la representación indígena a nivel municipal. Esta entidad cobra especial

interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado,³ a 15 de los 56 grupos etno-lingüísticos que se reconocen en México y a la peculiar división administrativa y territorial de Oaxaca que con 570 municipios, representa casi un cuarto del total de municipios del país.

La falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sistemas jurídicos indígenas, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal. En otras ocasiones, ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia (Singer, 2013: 22). Este es el caso de la Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas en Chiapas, que se han replicado en algunos otros estados del país (véase al respecto, entre otros, Hernández Navarro, 2007, y Vera, 2007). En el caso más reciente, desde septiembre de 2011, en el municipio de Cherán en Michoacán, la comunidad purépecha se manifestó públicamente demandando el respeto al artículo 2 de la Constitución Federal y, por tanto, decidieron desconocer las elecciones por partidos y celebrarlas respetando sus usos y costumbres.

Por otra parte, el apartado B del mismo artículo 2º Constitucional establece que:

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, 2011, Artículo 2º).

Además, señala las obligaciones de las autoridades para “abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas” en nueve apartados, que incluyen: impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso a los servicios de salud, mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, extender la

³ Según datos del Censo General de Población y Vivienda levantado por el Instituto Nacional de Geografía e informática en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Consejo Nacional de Población, la población indígena de Oaxaca representaba en 2000 el 55.7% del total en ese estado (CONAPO 2005:18).

red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, y consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes de desarrollo, nacional, de los estados y municipios.

Desde la promulgación de este apartado B, en efecto, los planes y programas gubernamentales, han considerado lo que ahí se establece, sin embargo, sistemáticamente los pueblos y comunidades indígenas han sido excluidos de participar en las instituciones, así como en la determinación de las políticas para garantizar la vigencia de sus derechos y su desarrollo integral. Cuando más, su participación se ha dado a nivel de consultas y opiniones en órganos asesores, pero no de intervención directa ni de representación para la toma de decisiones (López Bárcenas, s/f: 18). En este sentido, el ejercicio de la autonomía indígena queda en entredicho, igual que la disposición constitucional que establece su participación en el diseño y operación de los programas y planes de desarrollo, contraviniendo no sólo el marco normativo nacional sino también los convenios y acuerdos a los que el país se ha comprometido. Francisco López Bárcenas lo plantea de la siguiente manera:

(...) desarrollo y autonomía de los pueblos indígenas (se) engarzan. Tanto uno como la otra requieren de la reconstitución del sujeto pueblos indígenas, de la modificación de las relaciones entre ellos, el resto de la sociedad y el gobierno; el reconocimiento de diversos grados de autonomía y autogestión, de la organización de su gobierno interno con base en sus propias normas. Pero sobre todo, de que ellos tengan capacidad para diseñar su propio horizonte, que finalmente será su desarrollo.

Desafortunadamente, durante mucho tiempo las cosas han funcionado en sentido contrario. No han sido los pueblos indígenas los que han propuesto, a partir de sus recursos y capacidades lo que entienden por desarrollo y la manera de llevarlo a cabo, sino los gobierno, en muchos sentidos ajenos a ellos, los que han entendido por desarrollo y las políticas para llevarlo a cabo, dando por resultado que este no de los resultados esperados, ni por el estado que lo implementa, ni por los pueblos a quienes va destinado (López Bárcenas, s/f: 12).

Perspectivas

La demanda de inclusión, como reclamo de reconocimiento de la diferencia, se ha extendido a través de variadas formas de acción colectiva en los años recientes. Esta demanda ocupa un lugar central en el debate actual sobre la democracia, en tanto que implica el cuestionamiento de la capacidad de conciliación de los principios democrático-liberales de participación política y gobierno, por una parte, con las diferencias “identitarias” o “culturales” que subyacen en el tejido social, por otra.

Este reclamo confronta las interpretaciones sobre las características de la democracia que se aspira a construir.

Desde la posición liberal tradicional, se asume que los derechos de la ciudadanía son suficientes para garantizar la igualdad y libertades individuales; entre estas últimas, la libertad de elegir formar parte de una “comunidad cultural” y la libertad de defender desde los derechos individuales los intereses colectivos. Desde este punto de vista, la igualdad universal de los ciudadanos está por encima de las diferencias de grupo, por lo que tales diferencias pueden quedar resueltas a través del fortalecimiento de la igualdad de oportunidades para la plena autodeterminación desde la esfera privada.

A partir de esta posición estrecha del liberalismo, no hay necesidad de explorar vías alternas que garanticen jurídicamente el pleno ejercicio de la ciudadanía. En esta lógica, el problema se reduce a implementar mejores políticas públicas que resuelvan la pobreza, en donde se entiende el origen de la exclusión, y a renunciar a las políticas integracionistas que limitan la libertad individual. 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 el establecimiento de derechos específicos que se considera terminan por ser especiales y por tanto otorgan privilegios en lugar de igualdad.

Por otra parte, una segunda posición pone el acento en el fracaso de las políticas de integración que pretendieron construir una cultura nacional homogénea y uniforme como condición de existencia del Estado nación, así como de las políticas asistencialistas implementadas para atenuar la pobreza, marginación y exclusión, y de aquellas políticas que centraron la atención en frenar el deterioro de la esfera de la representación política y de la vida partidista, a partir de restrictivas modificaciones y reformas al sistema electoral y de partidos.

En esta lógica, el diseño de políticas de bienestar diferenciadas reproduce la desigualdad sin resolverla. Además, limitar la participación ciudadana

exclusivamente a los instrumentos de la democracia formal, lleva a una concepción muy estrecha de ésta. El problema que se plantea desde esta óptica, es cómo traducir la demanda de la diferencia en nuevos arreglos institucionales que desde la propia democracia liberal garanticen la inclusión en la toma de decisiones, ensanchándola.

En ese sentido, el reclamo del derecho a la diferencia guarda relación directa con la estructura vigente de la representación de intereses en la sociedad. Alude a la capacidad de los ciudadanos para participar en las decisiones. ¿Cómo resolver en el nivel constitucional el reconocimiento de la diferencia si el espacio de la representación democrática propende por su conformación a la exclusión?; ¿basta con el reconocimiento del carácter plural de la sociedad en el orden Constitucional para garantizar plenos derechos?

Las experiencias de las formas de acción colectiva que destacan el reclamo de la diferencia, han dejado claro que estas diferencias identitarias que se sobreponen al principio de la ciudadanía entendida como agregación de individuos iguales, no se resuelven negándolas o ignorándolas, ya que al no ser reconocidas como tales, tienden a chocar y obstaculizar el funcionamiento de prácticas democráticas.

Al mismo tiempo, expresan que ciertamente existe una creciente disposición a reconocer en la democracia las posibilidades de resolver la convivencia de lógicas distintas: la del individuo y la de la comunidad, sin trastornar su esencia. De ahí que nuevas políticas y posiciones teóricas planteen la necesidad de reconstruir la democracia, dotándola de la capacidad de reconocer tales diferencias. Por ello también se discute y ensayan formas en las que la diferencia puede organizarse para coexistir en un nuevo formato institucional de la política, que va más allá del sufragio e incluso de la representación a través de cuotas de grupos.

La evidencia de este impostergable reclamo, ha derivado en un creciente interés por revisar y discutir los fundamentos del Estado-nación desde los propios principios democráticos liberales.

Los debates contemporáneos que se desarrollan más allá de las propuestas multiculturalistas no han arribado a una conclusión, pero sí han dado lugar a una cierta flexibilización de la posición liberal que se ha traducido en distintos casos, en el establecimiento de políticas que asumen mantener al Estado alejado de la intervención en asuntos culturales de las minorías, es decir, que dan entrada a las posiciones comunitaristas, siempre y cuando no quebranten los principios liberales. Sin embargo, el problema no es solamente evitar las políticas de asimilación o aquellas que tienden al establecimiento de una cultura única como base de la

construcción nacional. Implica, a su vez la revisión del modo como se estructuran las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado. En este sentido, partiendo de los principios y virtudes de la democracia, los debates contemporáneos 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 de garantizar que estos se expresen en el ámbito institucional como parte de los procesos en que se toman las decisiones.

El centro del problema es, pues, el de la construcción de un Estado diferente, pluricultural e incluyente, donde la posibilidad de una nueva gobernabilidad implica la institucionalización del respeto y reconocimiento a la identidad cultural, los derechos colectivos y la no exclusión de los indígenas.

Es por ello que ha cobrado fuerza la lucha indígena por sus derechos ciudadanos plenos, la igualdad social y el reconocimiento político diferenciado, como sujeto colectivo.

Si la gobernabilidad democrática expresa la capacidad de procesar intereses para aplicar institucionalmente decisiones políticas, sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática la vigencia del conflicto indígena y la incapacidad del gobierno para gestionar su solución, pudieran poner en entredicho la eficacia que las políticas públicas correspondientes llegaran a alcanzar, al seguir omitiendo en su diseño la participación de sus principales destinatarios.

Referencias

- CONAPO, Consejo Nacional de Población (2005), *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, CONAPO.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Hernández Navarro, Luis (2007), "Movimiento indígena: autonomía y representación representativa política", en *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, México, Guernika/UNAM, pp. 75-108.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), La población indígena de México, México, Consultado en http://www.inegi.org.mxprod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/Pob_ind_Mex.pdf (noviembre de 2011).
- López Bárcenas, Francisco, (s/f) "El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo", consultado en: <http://www.lopezbarcen.org/ensayos> (noviembre, 2011).

- Pacto por México 2012. consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (agosto de 2013).
- PND 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. Gobierno de la República, México, Consultado en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05PND.pdf> (octubre de 2013).
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, New York, Mundi-Prensa.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Singer, Martha (2013), *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Temas selectos de Derecho Electoral, núm. 38, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Stavenhagen, Rodolfo (2001), "El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Reunión de Expertas sobre Racismo y Género, 4 y 5 de junio.
- Vera Herrera, Ramón. 2007. "La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser", en *México. Democracia y participación política indígena*, coord. de Martha Singer, México, Guernika/UNAM, pp. 109-151.