



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE  
ACADÉMICA MÉXICO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**XVI PROMOCIÓN  
2006 – 2008**

***Neoindigenismo* y participación ciudadana:  
El Consejo Consultivo de la CDI  
y la participación indígena**

Tesis que para obtener el grado de Maestra  
en Ciencias Sociales  
Presenta:

**Hadlyyn Cuadriello Olivos**

Directora de tesis: Dra. Gisela Zarembeg  
Seminario: Movimientos sociales y políticas públicas  
México, D.F. Septiembre de 2008.

**Este posgrado fue posible gracias al apoyo de la beca otorgada por el  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.**

## **Resumen**

Ante la creciente demanda del movimiento indígena nacional de reconocimiento a su diferencia cultural y de ampliación de espacios de participación, la nueva política indigenista del gobierno de transición de Vicente Fox (2000-2006) contempló la creación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para la definición de las políticas públicas. Esta tesis centra su objetivo en el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como mecanismo de cogestión entre el Estado y los pueblos indígenas, y en los alcances de la participación indígena en el diseño de las políticas públicas que les competen. Por consiguiente, se enfoca en las trayectorias de participación, intereses y demandas de los representantes indígenas que integran el Consejo, con el fin de conocer el significado que este espacio adquiere para los actores, en el marco de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

## **Abstract**

Observing the growing request for cultural recognition, and for the extension of participation spaces extended by the national Indian movement, the new indigenista politics of Vicente Fox's transition government, consider the creation of institutional mechanism for citizen's participation in the public policy definition. The main objective of this research is to analyze the Consultative Council of the National Commission for the Development of Indian Groups, as a mechanism of joint management between the State and those groups, also in the scope of the Indian participation at the public policy design about their requests. Consequently, the emphasis is on the participation trajectories, interests and requests from the Indian representatives who integrate the Council, for knowing the meaning that this space (The council) has for the actors, on the framework of the new relation between the State and the Indian groups.

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Participación ciudadana: el reto de la inclusión para los pueblos indígenas.....</b>	<b>8</b>
1 El compromiso de la nueva relación.....	10
2 El movimiento indígena nacional .....	13
2.1 Movimientos étnicos en América Latina y democratización .....	15
2.2 Reconocimiento y participación: el desafío de la inclusión de los pueblos indígenas.....	19
3 Proyectos políticos y participación ciudadana.....	21
3.1 Participación ciudadana y multiculturalismo oficial en el gobierno del “cambio”.....	25
4 La participación ciudadana para los pueblos indígenas.....	27
5 Mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.....	28
5.1 Los Consejos Consultivos.....	32
5.2 Límites y alcances de la participación institucionalizada: consideraciones para su análisis.....	35
 <b>Capítulo II. <i>Neoindigenismo</i> y participación.....</b>	 <b>43</b>
1 La política indigenista del Estado mexicano.....	43
2 Indigenismo integracionista .....	45
3 Indigenismo “participativo” y “marginalista”.....	50
4 El gobierno de transición y la política indigenista: Del Instituto Nacional Indigenista a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	53
4.1 Los Objetivos de la CDI.....	54
4.2 Estructura de la CDI.....	56
4.2.1 Junta de Gobierno.....	56
4.2.2 Dirección General.....	57
4.2.3 Programas y proyectos de la CDI: <i>Neoindigenismo</i> .....	59
4.2.4 El Consejo Consultivo.....	62
4.2.5 La elección de los Consejeros:	

Los obstáculos de la representatividad.....	64
---	----

**Capítulo III. Trayectorias de participación**

1 Características generales de los consejeros .....	68
2 Trayectorias.....	71
2.1 Trayectorias de participación comunitaria .....	74
2.1.1 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación comunitaria.....	79
2.2 Trayectorias de participación social.....	85
2.2.1 Procesos organizativos de los consejeros con Trayectorias de participación social.....	90
2.2.2 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación social .....	95
2.3 Trayectorias de participación política .....	99
2.3.1 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación política .....	104
3 Aprendizajes.....	109
<b>Conclusiones.....</b>	<b>114</b>
<b>Anexo 1. Fichas de registro al Consejo Consultivo.....</b>	<b>119</b>
<b>Anexo 2. Metodología .....</b>	<b>123</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>130</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Esquema 1. Organigrama de la CDI.....</b>	<b>59</b>
<b>Cuadro 1. Número de Consejeros por pueblo indígena .....</b>	<b>63</b>
<b>Cuadro 2. Etapas del Indigenismo (1940-2008) .....</b>	<b>65</b>
<b>Cuadro 3. Nivel educativo de los consejeros.....</b>	<b>69</b>
<b>Cuadro 4. Ocupación de los consejeros.....</b>	<b>70</b>
<b>Cuadro 5. Actividades Públicas y experiencia de participación .....</b>	<b>71</b>
<b>Cuadro 6. Trayectorias.....</b>	<b>72</b>

*Para Rodrigo  
por once años de amor y vida juntos.*

*Porque es de bien nacido ser agradecido...  
(Enseñanza de mi madre)*

Quiero agradecer primero que nada a mis padres, por su apoyo, por su amor y porque en esta dura batalla nunca perdieron la confianza en mí y siempre fueron un gran aliento para seguir adelante.

Una vez más a la chinita de mis amores, mi hermana Leslie.

A Coli, mi abuela.

A aquellos con quienes he tenido la fortuna de compartir un espacio familiar lleno de amistad, cariño e invaluable solidaridad, Leon, Nico, Ale, Ceci, Elena, Gabriel, Nina, Ale, Oli, Toño, Andrés, Andrea, Erandi y Pablo.

A la Dra. Margarita Nolasco por su confianza, su generosidad y su invaluable apoyo.

A Marina Alonso por su amistad.

A mis amigos y compañeros de la maestría con quienes tuve la oportunidad de compartir horas de estudio, siempre acompañadas con buen humor e insuperables charlas, sin las cuales este proyecto difícilmente hubiese llegado hasta el final, fundamentalmente quiero agradecer a los tres fantásticos: Natalia, Mafe y Carlos.

A mis colegas con quienes he tenido la fortuna de formar parte del Proyecto Nacional de Etnografía de los Pueblos Indígenas en el Nuevo Milenio del INAH, importante espacio que nos ha visto crecer y una vez mas nos ha brindado la oportunidad de seguir adelante. A Polo, Israel, Alessandro y Mauro.

A mi amiga Leti, pues por su apoyo siempre oportuno.

Al Dra Gisela Zaremberg y al Mtro. Eduardo Villareal quienes estuvieron acompañando paso a paso el desarrollo de este trabajo

Al antropólogo Carlos Moreno por su apoyo y confianza y por brindarme todas las facilidades para asistir a las reuniones del Consejo de la CDI, igualmente a todos integrantes de su equipo de trabajo quienes siempre tuvieron la disposición de resolver mis dudas.

A a usted Dr. Ricardo Winckelman por enseñarme el verdadero alivio que contiene una sonrisa.

Finalmente, a todos los consejeros indígenas quienes con su participación buscan construir un país más democrático.

## Introducción

Si una revolución política está ocurriendo en el mundo entero, es lo que podría llamarse la explosión de la participación. En todas las nuevas naciones del mundo se extiende la creencia de que el hombre común es importante políticamente, que debe ser participante comprometido en el sistema político. Grandes grupos de personas que estaban fuera de él están solicitando entrar al sistema político. Y son raras las élites políticas que no afirman su dedicación a ese objetivo.

Almond y Verba. *The Civic Culture*

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* el gobierno de transición, encabezado por el presidente Vicente Fox, se estableció el compromiso de trabajar en la construcción de “una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias” (CDI 2004). Dicho compromiso se tradujo en una serie de modificaciones jurídicas<sup>1</sup> e institucionales que buscaron alentar la integración y el desarrollo de los pueblos indígenas a través del diseño de mecanismos institucionalizados de participación que posibilitan el diálogo permanente con los distintos pueblos indígenas, para fomentar su participación activa en la definición y aplicación de las políticas públicas, esto con el objetivo de que sean ellos mismos –los indígenas– quienes definan sus proyectos de desarrollo e incidan en los programas institucionales que se emprenden en su beneficio.

---

<sup>1</sup>Las modificaciones constitucionales realizadas en el año 2001 constituyen el parteaguas en la renovación de las relaciones de los pueblos indígenas y el Estado, y si bien dichas reformas no fueron completadas y llevadas a profundidad de acuerdo con las expectativas generadas por el gobierno de transición entre sectores indígenas y no indígenas involucrados en el tema, sí dieron pie a un nuevo diseño institucional basado en las adecuaciones al marco jurídico nacional a partir de las cuales se promulgaron dos leyes específicas sobre la diversidad cultural: la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (*Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003). Estas leyes complementaron las modificaciones de los artículos constitucionales tales como: el artículo 2o., el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el artículo 115, fracción tercera. (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001).



El compromiso del gobierno federal, de trabajar e impulsar una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas surge dentro de una larga trayectoria de políticas indigenistas que, ante la emergencia de los movimientos étnicos en la década de 1990 fueron fuertemente cuestionadas. Es así que en la coyuntura del gobierno de transición y la presión del movimiento indígena nacional se abrió la oportunidad para dar un giro en el rumbo de las relaciones políticas entre ambos actores, sobre todo a raíz de la creciente participación social y política de los grupos indígenas que desde la década de 1970 comenzaron a presionar a los gobiernos para que asumieran nuevos compromisos y a dar salida efectiva a sus demandas.

En este contexto, el gobierno federal, a través de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en la Presidencia de la República (a cargo de la Ing. Xóchitl Gálvez), planteó la reestructuración del modelo institucional de atención a la población indígena, que finalmente concluyó con la derogación del Instituto Nacional Indigenista (INI) y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el año 2003.

La planeación de la CDI fue inspirada en una política descentralizada de atención a la problemática indígena, mediante una estrategia que privilegia las políticas sociales como eje articulador de la relación entre el Estado y la sociedad, donde lo que prima es la preocupación por la eficiencia del Estado en la distribución de recursos y el cumplimiento de las metas de programas y proyectos de desarrollo.

De acuerdo con el discurso y los estatutos de la nueva institución podemos observar que la *transversalidad*, la *reconstitución* de los pueblos indios y la *participación* son las tres líneas centrales de acción sobre las cuales la CDI enarbola su nueva política indigenista, líneas que se fundamentan en la lógica de la descentralización del Estado, la participación ciudadana y el multiculturalismo, como principios orientadores.

El problema que planteamos en esta tesis radica en que dichos principios, que actualmente se asumen como componentes sustanciales de todos los discursos democráticos en América Latina, no son unívocos y son definidos de manera diferente, con repercusiones igualmente distintas para

la profundización de la democracia, según el proyecto político que los adopta.

De esta manera, una de las preocupaciones centrales es ubicar, dentro del proyecto democrático neoliberal que caracteriza al Estado mexicano, las modalidades y alcances que adopta la participación ciudadana asumida por el gobierno foxista para enfrentar la demanda de inclusión y reconocimiento del movimiento indígena. Es decir, la importancia de investigar los alcances de la participación de los consejeros indígenas en el diseño de las políticas públicas, se enmarca en la necesidad de hacer un análisis sobre las transformaciones del discurso político en materia indígena, y del contenido real de *la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas*. La creciente demanda de reconocimiento de los derechos de los pueblos se inscribe dentro del proceso de ampliación de una ciudadanía moderna, en la que los ciudadanos exigen mayores espacios de participación y representación de sus intereses en las decisiones públicas, para conducir hacia una auténtica consolidación democrática.

En este sentido, los diversos estudios sobre participación ciudadana que revisamos en el capítulo 1 hacen notar que es a través de dicha participación como se logra construir mejores relaciones entre el gobierno y la ciudadanía en general y así potenciar la capacidad de las políticas públicas y otorgar calidad a la democracia,<sup>2</sup> pero al mismo tiempo, como podremos observar, apuntan que dichos resultados pueden ser obstaculizados cuando la participación ciudadana es concebida desde la racionalidad de la economía neoliberal y se utiliza sólo como un mecanismo para justificar la no intervención del Estado, la reducción de gastos en programas sociales y la neutralización del conflicto social, es decir, cuando la participación ciudadana se convierte en un medio para otorgar legitimidad y sustentabilidad al proyecto político neoliberal y no se concibe como un fin en sí mismo, que posibilita el fortalecimiento de la sociedad civil y la distribución del poder frente al Estado.

Por otro lado, el interés sobre la participación ciudadana en contexto de la política indigenista radica en que, tal como señala Isunza (2006),

---

<sup>2</sup> Véase Cunill (1991), Ziccardi (2004), Isunza (2006) y Blauert (2006).

actualmente las formas de representación que se sustentan por la vía electoral no garantizan una intermediación efectiva entre representantes y representados, y es por ello que los grupos que se encuentran preocupados por una situación de inequidad o de negación de derechos, -como es el caso de los pueblos indígenas- deben contar con mecanismos institucionales que les permitan ejercer legítimamente su presión y donde puedan entablar las negociaciones necesarias para concretar lo que el sistema convencional de representación de intereses necesita definir a detalle.

Pues si bien, actualmente México se reconoce constitucionalmente como un país multicultural y el reconocimiento de la diversidad cultural forma parte del modelo de sistema político que se ha configurado en la última década, las relaciones entre la sociedad mexicana y los pueblos indígenas del país, están plagadas de desigualdades profundas que dificultan la construcción de un modelo equitativo que asegure el respeto a las diferencias y el fortalecimiento de la ciudadanía étnica.

Es así que el cumplimiento de tales exigencias representa hoy en día un reto de grandes dimensiones que va más allá de las voluntades o intereses de grupos políticos, representa un reto en el diseño y los principios que dan sentido a la propia existencia del Estado moderno. Ello se complejiza cuando tratamos de comprender que la problemática indígena no sólo se limita a un fenómeno cultural, sino que es “un proceso multidimensional en el que los factores socioeconómicos se entrelazan con la cultura, la vida cotidiana y la política” (Bello 2004).

Durante todo el siglo XX, México se caracterizó por mantener una política indigenista integracionista que promovió relaciones de discriminación corporativistas y clientelares, que respondieron más a la necesidad de mantener los intereses indígenas dentro del sistema político mexicano que al propósito de eliminar los rezagos sociales de la población.

En este sentido, las reformas institucionales del 2003 suponen una transformación estructural de la política en materia indígena que busca el debilitamiento de la gestión centralista y la erradicación de las relaciones corporativistas y clientelares entre gobierno y los pueblos indígenas, pero ello también supone el rompimiento y la recomposición de las relaciones de

poder en la estructura étnica -nacional, a partir de un rol cada vez más *activo* de los actores indígenas involucrados.

Ante este escenario, la CDI y su Consejo Consultivo representan un espacio de apertura institucionalizado para la participación indígena, lo que significa un medio para generar relaciones equitativas y democráticas que se sustenten en la cooperación y el diálogo permanente como estrategia de gestión para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, cambiando el enfoque asistencial y paternalista que durante décadas se daba bajo la implementación unilateral de diversos programas.

Sin embargo, si consideramos que la población indígena se encuentra por debajo de la línea de pobreza con respecto a la media nacional<sup>3</sup> es muy probable que carezcan de las capacidades organizativas necesarias para poder participar de manera activa y propositiva en el diseño de las políticas públicas, por lo que difícilmente los más pobres podrán acceder a estos espacios públicos de deliberación para influir en las políticas e insertarse en esta nueva dinámica de relación con el Estado. Al respecto Joan Font (2004) señala que al traducirse las desigualdades sociales en desigualdades políticas, la participación ciudadana tiende a concentrarse en sectores muy reducidos y poco representativos.

De este modo, los actores indígenas más rezagados permanecerán inmersos en relaciones asimétricas frente a líderes históricos (caciques) o autoridades de gobiernos locales, estatales y federales. Esta situación abre posibilidades para la reproducción de los modelos clientelares y formas tradicionales de control político.

Cabe señalar que pese a diversidad de temas y enfoques que en los últimos años han abordado el tema indígena y sus vínculos con el Estado mexicano, la relación actual de los pueblos indios con los gobiernos panistas

---

<sup>3</sup> Con base en los datos proporcionados por el *índice de rezago social en población indígena*, elaborado por el INI y SEDESOL, podemos observar, por ejemplo, que el 86.9% de los municipios indígenas tiene *alto grado* de rezago en vivienda y sólo el 28.9% de las viviendas de dicha población cuenta, de manera simultánea, con los servicios de agua entubada, drenaje y electricidad. Así mismo la mortalidad infantil entre la población indígena es 58% mayor a la media nacional y el nivel de analfabetismo supera tres veces el promedio nacional, y tratándose de la de las mujeres indígenas esta cifra llega a ser mayor hasta por seis veces (Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2002).

luego de la transición democrática, aún no ha sido ampliamente estudiada y menos aún los efectos de la transformación institucional del Instituto Nacional Indigenista y la creación de la CDI.

Es por ello que consideramos importante observar sí la CDI, como institución mentora de los asuntos indígenas en el contexto de la democratización del Estado mexicano, logra canalizar los intereses y las necesidades de esta población atendiendo efectivamente sus demandas. De esta manera, el objetivo principal de la tesis es detectar los alcances de la participación indígena explorando por un lado, el funcionamiento y los obstáculos que enfrenta el Consejo Consultivo de la CDI como mecanismo de participación ciudadana, y por el otro -desde una perspectiva subjetiva-, la percepción de los consejeros indígenas que integran el Consejo, los motivos que mueven o inhiben su participación, las formas concretas que adopta su dinámica participativa y la diversidad de demandas e intereses que expresan, de acuerdo con sus experiencias y trayectorias previas de participación.

El objetivo de analizar la participación de los consejeros indígenas desde una perspectiva subjetiva radica en que, si bien los diversos estudios sobre participación ciudadana que revisamos apuntan sobre la importancia del comportamiento de los actores para evaluar los resultados y el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados de participación concretos, como pueden ser los consejos consultivos, no se problematiza el hecho de que para los propios ciudadanos la práctica misma puede adquirir significados diferentes, y menos aún, se indaga sobre lo que piensan y experimentan subjetivamente acerca de sus acciones, así como la representación que tienen de su práctica de participación (Krotz 2005).

En este sentido, consideramos relevante el análisis empírico de la participación ciudadana entre los consejeros indígenas, en la medida en que nos permite interpretar la diversidad de sus acciones políticas y catalogar las prácticas participativas que han desarrollado de acuerdo a sus propias realidades y contextos socioculturales. Además ello nos permite, matizar tres supuestos que, como apunta Krotz (2005), generalmente no son cuestionados en el momento de implementar y evaluar el impacto de la participación ciudadana, dichos supuestos son: 1) *que todos los sujetos*

*comparten el mismo sentido acerca de lo que se entiende por participación; 2) la participación es producto de una decisión individual, voluntaria y reflexiva y 3) la participación es intrínsecamente democrática e involucra algún grado de de inclusión en la toma de decisiones (Krotz 2005: 379).*

Es así que partimos de la descripción y el análisis de las diferentes trayectorias participativas de los consejeros indígenas que integran el Consejo Consultivo de la CDI, y sobre ello construimos una tipología que nos permite observar la diversidad de experiencias y percepciones que los sujetos tienen respecto al Consejo y su propia participación. La tipología que presentamos distingue entre los consejeros que provienen de experiencias de participación vinculadas a partidos políticos, organizaciones sociales o servicios comunitarios, así como sus tipos de intereses y demandas, ya sean en función de las carreras políticas personales, la representación de intereses de la organización a la que pertenecen o simplemente la resolución de problemáticas concretas.

A partir de esta gama de experiencias, intereses y demandas observamos que el Consejo Consultivo representa un espacio de convergencia y expresión muy diverso –que si bien encuentra poca respuesta gubernamental, dadas sus limitaciones normativas -, este espacio adquiere relevancia en la medida en que contribuye al fortalecimiento de una cultura cívica entre los consejeros indígenas y sobre todo, contribuye a la construcción de redes sociales que posibilitan la socialización de demandas y necesidades entre grupos indígenas que difícilmente pueden encontrarse en otros espacios.

La tesis que presentamos a continuación está organizada en tres partes. En el primer capítulo revisaremos la trascendencia de la demanda indígena de espacios de participación, plasmadas en los Acuerdos de San Andrés, como eje central para contribuir en la definición de las políticas indigenistas. Asimismo revisaremos los alcances del discurso de la participación ciudadana en el marco del proyecto político neoliberal que caracteriza al Estado mexicano, así como las modalidades concretas que adopta, principalmente los consejos consultivos, enfatizando sus características y los obstáculos que enfrenta para impulsar un proceso de ciudadanización.

Posteriormente, en el capítulo dos profundizaremos sobre las características y los marcos normativos que rigen al Consejo Consultivo de la CDI, dentro de una larga historia de políticas indigenistas. El objetivo central de este capítulo es analizar el contenido real de la “nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas” para mostrar los cambios y continuidades que existen entre la acción indigenista de la CDI y el INI.

Finalmente, en el capítulo tres analizamos la dinámica de participación de los consejeros indígenas dentro del Consejo. Como hemos mencionado, para sistematizar nuestro análisis hemos construido una tipología que nos permite conocer la diversidad de experiencias, intereses y demandas expresadas por los consejeros dentro del Consejo Consultivo, y a través de ello comprender que los consejeros indígenas, en tanto sujetos sociales diversos, no sólo ocupan posiciones diferenciadas y forman parte de redes sociales igualmente diversas, también son sujetos creadores de acciones dotadas de intencionalidad.

Con base en la tipología distinguimos tres tipos de consejeros con trayectorias y experiencias participativas que denominamos como *comunitaria*, *social* y *política*, así como intereses y demandas igualmente distintos, a partir de las cuales explicamos las percepciones y dinámicas de participación de los consejeros (ver Anexo 2).

Cabe mencionar que a tipología de trayectorias de participación fue construida con base en una serie de 17 entrevistas semi estructuradas a los consejeros indígenas y la observación de 3 sesiones ordinarias del Consejo Consultivo realizadas en los meses de septiembre y diciembre del año 2007 en la Ciudad de México y la última en el mes de mayo de 2008 en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.



## Participación ciudadana: el reto de la inclusión para los pueblos indígenas

El debate sobre las reformas constitucionales y los derechos indígenas, impulsados a raíz del levantamiento zapatista de 1994, modificaron estructuralmente la política en materia indígena y suponen el rompimiento y la recomposición de las relaciones de poder en la estructura étnica -nacional, a partir de un rol cada vez más *activo* de los actores indígenas, quienes lograron introducir en el debate sobre la reforma política y la democratización del Estado mexicano sus demandas étnicas de reconocimiento y participación, plasmadas en los Acuerdos de San Andrés en el año de 1996.<sup>4</sup> Dichos Acuerdos tuvieron como objetivo sentar las bases para un nuevo pacto social y político que además de terminar con la desigualdad, la discriminación y la exclusión de los pueblos indígenas, abriera el camino hacia nuevas formas de entender la ciudadanía con base en el respeto a la diversidad cultural y la participación directa en la toma de decisiones.

La firma de los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal encabezado por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) permitió construir, por la vía del consenso, un marco que contempló el reconocimiento Constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. La firma de estos acuerdos representó un hito en el largo proceso de democratización del país, pues a través de la participación de decenas de representantes, organizaciones y comunidades indígenas la sociedad civil se hizo presente, y logró que el gobierno asumiera compromisos concretos y legislara en función de las demandas ciudadanas,<sup>5</sup> “era la vieja demanda ciudadana en torno al procedimiento

---

<sup>4</sup> Los Acuerdos de San Andrés, firmados entre EZLN y el gobierno federal en febrero de 1996, constan de cuatro documentos: un acuerdo general en el cual las partes establecen las características que debe contener el nuevo pacto entre los pueblos indígenas y el Estado, y tres documentos adicionales. El primero presenta las propuestas y reformas de alcance nacional que debían enviarse al Congreso de la Unión, el segundo aborda reformas para el estado de Chiapas, y el tercero enlista puntos que no fueron incluidos en los documentos anteriores (<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>).

<sup>5</sup> El proceso de transición democrática en México iniciada desde la década de 1970, adquirió un carácter gradual y controlado por el propio régimen, sin embargo, para 1994 la crisis del sistema



democrático de ejercer quehacer político y hacerlo valer: espacios de reflexión, negociación y consenso e instrumentos jurídicos concretos” apunta Hernández Navarro (1998: 10).

La ampliación de los espacios de participación y decisión para los pueblos indios ha sido uno de los ejes centrales del movimiento social indígena desde sus primeros momentos de gestación, es por ello que el interés principal del presente capítulo gira en torno a la respuesta que el gobierno de la alternancia de Vicente Fox (2000-2006) tuvo ante dicha demanda, particularmente con la creación del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), entendido como un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana para la definición de las políticas públicas en materia indígena.

El objetivo central de este capítulo es revisar, en primera instancia, la trascendencia de la demanda indígena de espacios de participación como parte de un nuevo pacto social, que se construye a partir de la emergencia del movimiento étnico en la década de 1990 y que abre la puerta a nuevas formas de concebir la ciudadanía. Posteriormente revisaremos los alcances, que ante el reto de la democratización del Estado, puede tener el discurso de la participación ciudadana en función del proyecto político que lo abraza, así como de los mecanismos específicos que adopta, en este caso los *consejos consultivos*, que en las últimas décadas han sido instituidos en diversas instancias gubernamentales.

## 1 El compromiso de la nueva relación

La solidaridad y simpatía que logró el movimiento zapatista en amplios sectores de la sociedad civil nacional e internacional, y la apropiación de los Acuerdos de San Andrés como bandera política del movimiento indígena en todo el país<sup>6</sup> (luego del desconocimiento que de

---

político y las fracturas internas entre las élites gobernantes del PRI permitió que grupos de oposición como el EZLN tomaran las riendas del proceso y obligaran al propio gobierno a negociar acuerdos y asumir compromisos en función de sus propias demandas (Cárdenas 2005).

<sup>6</sup> En enero de 1996, un mes antes de la firma de los Acuerdos de San Andrés entre el gobierno federal y el EZLN, se llevó a cabo el Foro Nacional Indígena en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. El Foro contó con una amplia participación de dirigentes indígenas de todo el país, así como investigadores, asesores de diversas ONG, observadores de la sociedad civil nacional e internacional

ellos hizo el presidente Zedillo), obligó al “presidente del cambio” Vicente Fox, a reconocer en sus primeros discursos como mandatario de la República su compromiso para iniciar una *nueva relación* entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, y asumir como iniciativa de ley del Ejecutivo la propuesta de reforma Constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). Con estas acciones y discursos Fox buscó deslindarse de la actuación de los gobiernos anteriores, y asumir como tarea de su gobierno una política de reconocimiento de los pueblos indígenas basada en los Acuerdos de San Andrés.<sup>7</sup>

La primera tarea, tal como lo explicitaban los Acuerdos, era entonces la ampliación de los espacios de participación en la toma de decisiones como principio rector de la *nueva relación* entre el Estado y los pueblos indígenas, y de esta manera consensuar el nuevo rumbo de la política indigenista que adoptaría el gobierno. Al respecto Los Acuerdos de San Andrés señalan:

“El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Debe promover; en colaboración con las expresiones organizativas de los pueblos indígenas que éstos vigoricen sus capacidades de decisión y gestión. Y debe asegurar la adecuada corresponsabilidad del gobierno y los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones que actúan sobre los indígenas. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con

---

y medios de comunicación, convirtiéndose en un espacio de pronunciamiento nacional en el cual quedó explícita la exigencia generalizada de nuevos espacios de participación y representación política para los pueblos indígenas, así como la necesidad de impulsar cambios positivos y contundentes, tanto en sus condiciones materiales de vida, como en su relación con el Estado y el resto de la sociedad. Cabe señalar que los planteamientos del Foro fueron mucho más extensos que los acuerdos firmados un mes después, pero como señala Hernández Navarro (1998), sin la negociación en curso entre el gobierno federal y la dirigencia zapatista no se habría realizado un espacio de esta naturaleza, y en el mismo sentido podemos pensar que sin la amplia convocatoria que tuvo el Foro, los Acuerdos de San Andrés no hubiesen tenido la misma legitimidad para el movimiento indígena a nivel nacional.

<sup>7</sup> Cabe señalar que el presidente Fox parafrasea el contenido textual de los Acuerdos de San Andrés que en su documento primero se definen como “la propuesta para una nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado” (Hernández 1998: 56). Sin hacer mención de dichos Acuerdos, en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006) el presidente expresa que: “México es una nación pluricultural y pluriétnica, y por tanto, 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, el diálogo entre culturas y en el respeto de la asunción de las diferencias” (Mensaje del Presidente de la República- PNDPI 2001-2006).

los propios pueblos sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas” (Acuerdos de San Andrés, Documento Primero 1996)

Ante el desafío de consolidar la democracia en México en función de las demandas ciudadanas, particularmente en materia indígena, el reto principal que enfrentaba el presidente Vicente Fox era el de crear las bases para impulsar una institucionalidad democrática, que fuera más allá de la retórica discursiva del reconocimiento a la diversidad cultural, pues tal como señala Gutiérrez Chong “para que la diversidad se exprese, no basta con reconocimiento sino con la existencia de mecanismos institucionales para construir la diferencia” (Gutiérrez 2004: 31). Por tal motivo Fox enfrentó la urgencia de llevar a cabo reformas políticas hacia los indígenas y transformar a fondo la lógica etnocéntrica e integracionista que caracterizaba a la política indigenista desde su origen en la década de 1940.

El indigenismo, entendido como “la ideología y los discursos que, en América Latina, fueron adaptados y convertidos en políticas públicas por los regímenes de corte ‘nacional-popular’” (De la Peña 2006: 504), tenía que ser transformado a profundidad y arraigar en su seno el principio de la corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos, tal como lo demandaban los acuerdos de San Andrés. Por tal motivo, el cometido del nuevo gobierno era construir mecanismos institucionalizados de participación que, además de garantizar una respuesta efectiva a las demandas del movimiento indígena y permitir el concurso de todos los ciudadanos y organizaciones civiles para propiciar una cultura de la pluralidad y la tolerancia, también reconocieran la importancia de la participación indígena y el compromiso del gobierno para considerarlos como actores fundamentales en las decisiones que afectan sus vidas.

A un año de gestión del gobierno foxista el entusiasmo respecto a las posibilidades de transformar las relaciones con los pueblos indígenas estaban en declive, incluso diversos académicos y sectores de la opinión pública no dudaron en calificar la actuación del presidente como limitada y errática. Algunos de ellos coinciden en señalar entre las principales causas del expedito fracaso el desfavorable dictamen a la Ley en materia de

Derechos y Cultura Indígena (conocida como Ley Cocopa), la falta de solución al conflicto chiapaneco, la actitud tolerante ante los sucesos de violencia ocurridos en comunidades indígenas de Oaxaca<sup>8</sup> y, sobre todo, la indefinición respecto al nuevo rumbo en la política indigenista.<sup>9</sup>

Dos años más tarde, en 2003, el presidente Fox anunció como parte de un nuevo proyecto político en materia indígena, la derogación del Instituto Nacional Indigenista (INI) y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con el propósito de redefinir y reorientar las políticas públicas “a partir de la consulta a los pueblos indígenas; la colaboración y coordinación institucional para el desarrollo integral y, con ello, el avance en la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en su conjunto” (CDI 2005: 55).

La participación indígena en el diseño de las políticas públicas, es uno de los ejes centrales sobre los cuales opera la nueva institución, a través de la integración de un consejo consultivo con representantes de cada etnia del país. Sin embargo desde el anuncio de su creación, la CDI fue rechazada por el movimiento indígena nacional, pues, como señala Hernández (2004), no tenía el soporte de la reforma Constitucional que se firmó en los Acuerdos de San Andrés y su carácter desarrollista dejaba de lado las demandas autonómicas del movimiento.

## 2 El movimiento indígena nacional

Guillermo de la Peña señala que, pese a su realidad heterogénea, la categoría de *movimiento indígena* es una abstracción útil que “apunta a los orígenes comunes, las demandas compartidas y las estrategias convergentes de docenas de organizaciones y expresiones colectivas” (De la Peña 2006: 504) y que, como punto de partida, es fundamental distinguirla

---

<sup>8</sup> El 21 de mayo de 2002 veintiséis indígenas zapotecos del paraje de Agua Fría, municipio de Textitlán, Oaxaca, fueron asesinados. Ante este suceso la respuesta gubernamental fue retardada y pasados cuatro días del acontecimiento, el presidente Fox se limitó a dar sus condolencias a las familias afectadas. La indiferencia gubernamental fue confirmada con la falta de voluntad política para castigar a los responsables y poner fin a la constante violación de los derechos humanos en las comunidades indígenas de Oaxaca (Gutiérrez 2004).

<sup>9</sup> Ver Sariago (2005), Gutiérrez (2004), Hernández (2004), Gómez (2003), Bárcenas (2004), entre otros.

del *indigenismo*, sin perder de vista sus mutuas implicaciones. De esta manera los movimientos indígenas en América Latina y sus demandas de ampliación de los espacios de participación, particularmente en México, no pueden ser entendidos al margen de las transformaciones que ha tenido el Estado-nación en los últimos 20 años. Al mismo tiempo, la irrupción de dichos movimientos ha representado un reto para los gobiernos, al verse obligados a asumir modelos distintos de relación con los pueblos indios que han impactado directamente en los cambios de la política indigenista (tema que será abordado con detalle en el capítulo siguiente).

En 1994 el alzamiento zapatista impulsó la consolidación de un movimiento indígena a nivel nacional que desde la década de 1970 venía gestándose, a través del surgimiento de organizaciones etno-políticas, agrarias, productivas o cívicas en diversas regiones indígenas del país,<sup>10</sup> y que para la década de 1990 comenzaron a construir una red de alianzas y comunicación intercontinental, que favoreció el impulso de una conciencia étnica más definida. Como señala Hernández Navarro, no es que el zapatismo inventara la lucha indígena en México, pero sí sentó las bases para su unificación nacional y le facilitó la construcción de una plataforma organizativa más estable e independiente de los órganos oficiales, que durante más de dos décadas mantuvieron el control de la acción indígena (Hernández Navarro 1998).

De 1970 a 1994 organizaciones indígenas de diversa índole fueron elaborando demandas y cuestionamientos hacia la política indigenista del Estado, desde el cuestionamiento de los modelos de desarrollo implementados en el campo, hasta la posibilidad de participar y dirigir el propio INI. Sin embargo no es sino hasta finales de los años 80, cuando el

---

<sup>10</sup> Hernández Navarro (1998) señala que el parteaguas del movimiento indio puede ubicarse en el Congreso Indígena de 1974 en Chiapas. A raíz de este congreso el gobierno federal, a través del INI, la Secretaría de reforma Agraria y la Confederación Nacional Campesina (CNC), organizó dos congresos indígenas en 1975 y 1977, que dieron como resultado la fundación del Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI). El objetivo de dicho Consejo era encausar las demandas indígenas, sin embargo, pese a su carácter oficialista, la demanda de tierras, las críticas al indigenismo integracionista y sobre todo las primeras exigencias de respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas comenzaron a gestarse (Oehmichen 1999). Una década después el movimiento indígena muestra un perfil más definido en la reunión de un centenar de organizaciones indígenas celebrada en 1989 en Oaxaca, dicha reunión tuvo como objetivo la defensa de los derechos humanos para los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos colectivos, a partir de entonces sucederían una serie de encuentros que coinciden y se conectan con las movilizaciones indígenas de otros países de América Latina en el marco de la “Campaña 500 años de resistencia”.

movimiento indígena adquirió un carácter mas político y la identidad étnica se convirtió en el fundamento a través de la cual se apeló a la transformación de las relaciones de poder y el reconocimiento formal y normativo del carácter multicultural y pluriétnico de la sociedad y el Estado mexicano.

La resignificación de la identidad étnica como un valor positivo representa un cambio importante en la percepción que tenían los pueblos indígenas sobre sí mismos, la sociedad nacional y el Estado; de ser un elemento que sustentaba la exclusión y explotación, la identidad étnica cobró una expresión política, a la que algunos autores definen como el fenómeno de la *etnicidad*<sup>11</sup>, y se convirtió en un elemento articulador de la acción colectiva para el movimiento étnico a nivel nacional (Bello 2004). Pero este proceso no es exclusivo de nuestro país, la confluencia de los movimientos étnicos en algunos países de América Latina en la década de 1990, conduce a pensar en la existencia de condicionantes comunes que posibilitaron su gestación.

## **2.1 Movimientos étnicos en América Latina y democratización**

La convergencia de factores nacionales e internacionales, en el contexto de la democratización y liberalización económica de América Latina, contribuyó a la creación de una estructura de oportunidad política que modificó las relaciones de los pueblos indígenas con sus sociedades y Estados. De acuerdo con los planteamientos de Yashar (2005) la emergencia de los movimientos indígenas en Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala o México, en la década de 1990, constituye una respuesta racional a los cambios políticos e institucionales implementados en el marco de la globalización económica, cada cual con formas organizativas y resultados distintos.

Con base en un enfoque histórico-comparativo, la autora señala que el resquebrajamiento del Estado corporativo y desarrollista, característico de

---

<sup>11</sup> Miguel Bartolomé (1997) señala que la *etnicidad* aparece cuando la identidad de un grupo étnico se configura como expresión de un proyecto social, cultural y/o político en el cual se afirma “lo propio” contrastado con “lo alterno”, por lo tanto es una definición contrastiva que se manifiesta a través de rebeliones o de organizaciones etnopolíticas que reivindican derechos étnicos. En síntesis para Bartolomé la *etnicidad* constituye la manifestación política de lo étnico, y la cultura representa el componente civilizatorio que contribuye a configurarlo.

los países latinoamericanos, y la consecuente implementación del modelo neoliberal fundamentalmente en el sector rural,<sup>12</sup> transformó las relaciones entre el Estado y los campesinos, y tuvo consecuencias no intencionales que politizaron las diferencias étnicas. Esto significó el cambio del *régimen de ciudadanía corporativista*, hacia un *régimen de ciudadanía neoliberal*, es decir, el cambio de un sistema con formas de intermediación de intereses basadas en la clase, que garantizaba avances en los derechos sociales y civiles, hacia otro sistema con formas de intermediación de intereses más pluralistas que atrajo avances en los derechos civiles y políticos.<sup>13</sup>

Sin embargo, Yashar apunta que el impacto de las reformas estructurales en el campo no es suficiente para explicar el surgimiento de los movimientos indígenas en América Latina, y al igual que Hernández Navarro, señala que las posibilidades de organización de dichos movimientos dependieron de la previa existencia de redes sociales amplias (transcomunales), mismas que permitieron consolidar una conciencia étnica a través del intercambio de experiencias, comunicación y recursos; al respecto la autora también afirma que en muchos casos las redes transcomunales fueron articuladas desde los Estados corporativistas a través de las confederaciones campesinas.

Finalmente, Yashar apunta que el surgimiento de los movimientos indígenas latinoamericanos se relaciona también con la existencia de oportunidades políticas para la organización, mismas que garantizaron la libertad de expresión y asociación en el contexto de las democracias neoliberales. En este mismo sentido, la propuesta de Van Cott (2005) enfatiza que la crisis de los sistemas políticos latinoamericanos es una de las causas más relevantes que dio pie a la emergencia de los movimientos indígenas en Sudamérica, y con ello a la creación de “nuevos partidos que

---

<sup>12</sup> Las reformas estructurales en el sector rural implicaron básicamente la reducción de subsidios, créditos y precios de garantía en la producción. Particularmente en México dichas reformas implicaron el desmantelamiento de los programas de apoyo al campo y a las regiones más pobres como Inmecafe, Coplamar, Fidepal, Conasupo y Profortarah, asimismo la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 significó el fin del reparto agrario (Nahmad 2004), y con ello la demanda de tierras que articulaba a muchas organizaciones campesinas se orientó hacia la defensa de los territorios ancestrales.

<sup>13</sup> Yashar acuña el concepto de *régimen de ciudadanía* para referirse al contenido de la ciudadanía, es decir, quiénes tienen acceso a la misma y cuáles son las formas de intermediación de intereses (Yashar 2005: 47).



tienen propuestas programáticas en las que están presentes demandas relacionadas con cuestiones culturales y étnicas” (Van Cott, 2005: 3).

Van Cott trata de mostrar cuál es la lógica que ha llevado a la aparición y relevancia comparativa de los partidos étnicos, en función de condicionantes sistémicas y estructuras de oportunidad política, así como de las decisiones estratégicas de los dirigentes indígenas en cada país.<sup>14</sup> La autora afirma que el éxito de los partidos políticos étnicos, como el caso particular de Ecuador, representa un nuevo fenómeno político caracterizado por la emergencia de “partidos-movimiento”, con nuevos actores de carácter indígena que tienen posibilidades de aportar a los sistemas políticos latinoamericanos un mayor grado de inclusión y democracia. Pero para que ello ocurra deben existir ciertas condiciones institucionales que propicien el reconocimiento de las diferencias culturales, con una organización del poder territorial descentralizada, que otorgue un fácil acceso a los recursos institucionales y con unas reglas del juego electorales permeables, donde los partidos políticos tradicionales estén en crisis.<sup>15</sup>

De acuerdo con los planteamientos de Van Cott y Yashar podemos concluir que el resquebrajamiento de los medios de control social corporativos y la deslegitimación de la autoridad política, reflejada en la erosión de la relación entre los partidos políticos tradicionales y la ciudadanía en distintos países de América Latina, provocó que los sectores mas desfavorecidos, como es el caso de los grupos indígenas, buscaran nuevos mecanismos de representación para canalizar sus demandas. En otras palabras, el achicamiento del Estado y la crisis de representación política generó para la década de 1990 un “desencanto democrático” ante la dificultad que enfrentaron los Estados latinoamericanos para satisfacer las

---

<sup>14</sup> El marco explicativo y metodológico de Van Cott se inscribe en la propuesta que desarrollan Hagopian y Mainwaring (2005) respecto al peso que tienen las variables políticas frente a las variables estructurales, en el desempeño de las democracias latinoamericanas en la llamada *Tercera ola de democratización*. Con base en un método comparativo, Hagopian y Mainwaring concluyen que la sobrevivencia del régimen democrático en América Latina ha dependido más de factores políticos que del desempeño económico o del nivel de desarrollo de cada uno de los países que analizan. En este sentido, destacan las actitudes, los liderazgos, el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas y el comportamiento estratégico de los líderes, así como de las actitudes de las masas y la conexión de los ciudadanos con los partidos políticos en la emergencia y sobrevivencia de la democracia (Hagopian y Mainwaring 2005).

<sup>15</sup> Según el análisis de los casos que presenta la autora podemos encontrar estos factores a nivel nacional en países como Ecuador y Bolivia, y a nivel regional en Venezuela y Colombia (Van Cott 2005).



demandas sociales y económicas de la ciudadanía. En este contexto, aquellos grupos que contaron con capacidades organizativas y/o que pertenecían a redes sociales amplias buscaron abrir espacios de participación e inclusión de sus propios intereses dentro del sistema político.

Por otra parte, los procesos de cambio internacionales en materia jurídica también son factores que contribuyeron en la organización y consolidación de los movimientos indígenas en 1990, fundamentalmente por que fue a nivel internacional que muchos grupos lograron traspasar, a través de las redes y organismos mundiales, sus demandas de tierra y mejoramiento de las condiciones de vida locales, y conectarlas con la defensa de los derechos humanos y colectivos (Stavenhagen 1999).

En el caso específico del movimiento indígena en México, por ejemplo, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>16</sup> le permitió al EZLN a través de los Acuerdos de San Andrés, apelar a su cumplimiento y demandar ante el gobierno de Ernesto Zedillo las reformas constitucionales correspondientes a los derechos de participación de los pueblos indios. Los artículos 6 y 7 de dicho Convenio abordan de manera particular el tema y señalan el derecho de los pueblos a ser consultados cada vez que se tomen medidas legislativas y se efectúen programas que les afecten directamente, así como la obligación de los gobiernos de establecer las formas y los medios a través de los cuales dichos pueblos puedan participar libremente en las decisiones sobre su propio desarrollo. Es por ello que a partir de este Convenio las demandas autonómicas del movimiento indígena mexicano, de reconocimiento a los usos y costumbres y de participación y representación con base en las

---

<sup>16</sup>El Convenio 169 de la OIT es un instrumento jurídico internacional con carácter vinculante que protege y regula los derechos de los pueblos indígenas con base en los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación. Dicho Convenio es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más actualizados sobre la materia, que ha contribuido a un avance sustancial en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas como: el reconocimiento de su carácter de pueblos, el respeto a sus formas de vida y de su desarrollo económico, y el derecho sobre sus tierras y territorios ([www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm)).

diferencias culturales, tuvieron un referente jurídico que influyó directamente en la negociación de los Acuerdos de San Andrés.

Como hemos señalado, el movimiento étnico en México, y en otros países de América Latina, aparecen en la escena política, por un lado, evidenciando las crisis internas de los sistemas políticos y las dificultades que enfrentan los Estados democráticos neoliberales para satisfacer las crecientes demandas ciudadanas (justo en el momento en el que cuentan con menos capacidades y prerrogativas para responder y proveer los bienes y servicios exigidos), y por otro lado, sirviéndose del pluralismo y los beneficios que ofrece la globalización, se vincularon con redes internacionales de solidaridad que les permitieron traspasar las fronteras locales y orientar sus exigencias hacia el tema de los derechos humanos, situación que les proporcionó una legitimidad y pertinencia nunca antes vista.

## **2.2 Reconocimiento y participación: el desafío de la inclusión de los pueblos indígenas**

Las demandas de reconocimiento y ampliación de espacios de participación de los movimientos étnicos representan un reto para la profundización de los sistemas democráticos latinoamericanos, pues tal como señala Hagopian “el más grave desafío para la democracia deriva de la falta de representación política, de inclusión, de lazos fundamentales entre las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad política” (Hagopian 2006: 235).

El reto de la inclusión significa considerar los deseos, preocupaciones y expectativas de los sectores o grupos sociales que históricamente quedaron excluidos del consenso social, como es el caso de los grupos indígenas, así como una nueva forma de asumir y ampliar la ciudadanía<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Ciudadanía* es un concepto que expresa la creciente complejidad de las sociedades modernas, sobre todo ante la emergencia de movimientos sociales y la presencia de diversos grupos minoritarios, que llaman a la redefinición de la comunidad política constituida bajo la figura del Estado-nación. La ciudadanía ampliada significa superar las nociones sustantivas y adscriptivas que vinculan la *ciudadanía* con el status jurídico y con la posesión formal de derechos políticos y enfatiza su dimensión *activa* que asume que la construcción del sujeto ciudadano se desarrolla a través de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y en la defensa y definición de sus derechos.

sobre la base de los derechos económicos y de reconocimiento de la identidad cultural, que “actualmente ha cobrado un papel preponderante en el ámbito político dando sentido a la acción colectiva y sus relaciones con el Estado y el resto de la sociedad” (Bello 2004: 38). En pocas palabras, el reto de la inclusión significa ampliar la ciudadanía sobre la base de los derechos que permitan a los grupos culturalmente distintos entablar relaciones más igualitarias y nuevas reglas de convivencia social, en las que se reconozcan sus capacidades para contribuir a la vida pública, a través de la participación en la toma de decisiones y con ello intervenir activamente en la definición del sistema político al cual pertenecen.

Sin embargo, la apertura de espacios de diálogo e intercambio de ideas que presupone la inclusión cívica y política de los grupos indígenas en el sistema político, conduce hacia una serie de problemas prácticos que dificultan el desarrollo de un debate genuino, en el que todos los actores tengan la oportunidad de participar en condiciones igualitarias en las discusiones públicas acerca del contenido de sus derechos.<sup>18</sup> La inclusión cívica implica sobre todo, un reto a la institucionalidad del Estado que debe crear mecanismos de participación que permitan canalizar y escuchar las demandas y aspiraciones de los ciudadanos indígenas, así como su involucramiento en el quehacer político y gubernamental, y con ello ampliar el campo de los derechos civiles y políticos, pues no debemos perder de vista que -tal como lo señala Álvarez Enríquez- “la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía” (2006: 55).

---

En este sentido Renato Rosaldo (2000) señala que el concepto formal de *ciudadanía* liberal se ha construido a partir de un proceso de exclusión, pues la igualdad que predica entre todos los ciudadanos que pertenecen a un Estado- nación, supone al mismo tiempo una semejanza de idioma, cultura, raza, incluso género y religión; esta concepción, apunta el autor, han producido movimientos sociales importantes que pueden ser considerados como luchas por la ciudadanía, cuyos logros han sido la ampliación o expansión de la misma.

<sup>18</sup> Esta ha sido una de las principales críticas al modelo habermasiano de *democracia deliberativa*. Sin embargo, el propio Habermas (1999) apunta la importancia de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana existentes, a través de la formación de una cultura política activa, crítica y autónoma, sin dejar de lado los aspectos materiales y distributivos que garantizaba el estado de bienestar, con el fin de superar las desigualdades que produce la economía de mercado. El modelo de democracia deliberativa que propone Habermas es un modelo normativo de democracia que tiene como principio de la acción política el uso público de la palabra y la argumentación para decidir sobre el bien común. Con esta propuesta el autor intenta trasladar su teoría de la acción comunicativa al ámbito político y cuestionar el funcionamiento real de la democracia de masas que se limita a la elección de representantes (Habermas 1998).

Los derechos de ciudadanía se han convertido en uno de los principales objetivos de las organizaciones indígenas, que buscan construir una ciudadanía eficaz e incluyente, que les proporcione el poder y la posición que necesitan para entablar relaciones más horizontales con el Estado, sin que ello implique perder su identidad. La validez de lo étnico como una reivindicación en la esfera pública, plantea desafíos en el ámbito jurídico como en el institucional gubernamental y por tanto representa uno de los mayores retos para la consolidación democrática, pues la defensa de lo étnico representa en nuestros días uno de los elementos centrales de la defensa de la pluralidad cívica.

En el caso de México, el debate sobre la participación ciudadana adquiere un papel central ante el reto de la democratización e inclusión que planteó el movimiento indígena, fundamentalmente si recordamos que la ampliación de los espacios de participación en la toma de decisiones fue uno de los acuerdos centrales a partir del cual el gobierno federal y el EZLN trazaron el camino para construir la *nueva relación* entre el Estado y los pueblos indígenas, y en consecuencia, el gobierno del presidente Vicente Fox asumió como eje de su nueva política indigenista la institucionalización de la participación indígena para la definición de las políticas públicas, a través de la creación del Consejo Consultivo de la CDI.

### **3 Proyectos políticos y participación ciudadana**

El concepto de participación ciudadana ha estado asociado a la crisis de representatividad de las democracias liberales que se hizo evidente a finales de 1960 en diversos países de Europa, sobre todo a raíz de la irrupción de numerosos movimientos sociales y las críticas a los partidos políticos (Cunill 1991). Es así que los discursos sobre la participación ciudadana se convirtieron en el paradigma de los proyectos democráticos, *neoliberales* o *deliberativos* contemporáneos, que tratan de incluir -o al menos declarar que lo hacen- los intereses, deseos, y expectativas de una ciudadanía cada vez mas plural y heterogénea. Sin embargo, los resultados obtenidos varían mayormente en función de los principios que persigue cada uno de estos proyectos democráticos, de las modalidades institucionales que

adopta la participación ciudadana y la tradición y cultura política de los ciudadanos en un sistema político concreto.

El discurso sobre la participación ciudadana coloca a la sociedad civil como un actor fundamental de la esfera pública, y de acuerdo con los planteamientos de Dagnino (2006) dicho discurso se inscribe dentro del debate sobre la disputa por la democracia en América Latina entre dos proyectos políticos diferentes,<sup>19</sup> el proyecto de “democracia participativa” y el proyecto de “democracia neoliberal”. La problemática radica en que ambos proyectos políticos esgrimen referencias comunes que dificultan la identificación de sus diferencias, es así que los conceptos de participación, ciudadanía, y sociedad civil son comprendidos de forma diferente, con roles y objetivos distintos, aún cuando el lenguaje es el mismo. Es por ello que la autora apunta sobre la necesidad de identificar con precisión los contenidos y formas de implementación de dichos conceptos en el marco de cada proyecto político concreto, dada la “confluencia perversa” que hoy caracteriza la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en los países de América Latina.<sup>20</sup>

Al respecto Cunill (1991) también señala la importancia de conocer los discursos y los contextos sociopolíticos que fundamentan la participación ciudadana, pues ante su inmanente “carga valorativa de carácter positivo [la participación ciudadana se] convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades” (Cunill 1991: 9). Es por ello que para evaluar las funciones, los alcances e incluso el propio significado que adquiere la participación ciudadana en un contexto político concreto, es necesario –dice la autora- profundizar sobre la descripción de los discursos y las prácticas específicas que promueven la

---

<sup>19</sup> De acuerdo con la propuesta de Dagnino entendemos el concepto de *proyecto político* como “construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas políticas particulares. Los actores que formulan y difunden los proyectos políticos expresan, por un lado, un aprendizaje normativo e impulsan nuevos principios culturales; y por otro, reproducen también, especialmente en sus prácticas concretas, peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y los viejos principios culturales” (Dagnino 2006: 32)

<sup>20</sup> La autora define como “confluencia perversa” al encuentro entre los proyectos democratizantes que se construyeron frente a los regímenes autoritarios y los proyectos neoliberales que se instalaron a partir de los años 80. La perversión radica en que apuntando en direcciones opuestas y antagónicas ambos proyectos utilizan un discurso en común que dificulta la identificación de diferencias, diluye los matices y reduce los antagonismos, situación que favorece el avance de las concepciones neoliberales. (Dagnino 2006: 19)

participación, es decir, ahondar sobre las razones que fundamentan su ejercicio y promoción.

Es así que en el marco de la modernización política y económica de corte neoliberal que adoptó el Estado mexicano a partir de la década de los ochenta del siglo XX,<sup>21</sup> las políticas públicas enfocadas hacia el combate a la pobreza, en las cuales podemos incluir las políticas de atención a la población indígena, se caracterizan por poner en marcha programas de subsidio que buscan asegurar la subsistencia de los sectores más empobrecidos, sin tener como objetivo el desarrollo de mecanismos que posibiliten la movilidad social.

La duda que queda es si en el contexto mexicano, la adopción del discurso participacionista en el diseño de las políticas públicas es suficiente para resolver la problemática del rezago indígena y lograr realmente establecer una relación democrática e incluyente entre el Estado y los pueblos indígenas. Tal como señala Dagnino (2006) en el *proyecto de democracia neoliberal*, las relaciones entre el nuevo Estado y la sociedad se configuran a partir de un diagnóstico que resalta la ineficacia estatal, poco favorable para las nuevas necesidades del mercado, y es a partir de este discurso de la eficiencia, que se fundamenta la participación ciudadana a través de la transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacia la sociedad civil y al sector privado, combinado con la privatización de empresas estatales y el adelgazamiento y reducción del Estado.

La lógica del mercado trasladada al conjunto de la sociedad y la práctica política convierte a los gobiernos en proveedores de servicios y los ciudadanos son homogeneizados en calidad de clientes o usuarios.<sup>22</sup> Con

---

<sup>21</sup> El periodo en el cual el proyecto neoliberal tuvo mayor impuso en México fue durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien se propuso como objetivo de su gobierno modernizar la economía mexicana a través de su liberalización. Al respecto Roderic Ai Camp (2000) señala que dicho presidente fusionó el cambio económico con el cambio político y asumió el camino de “la liberalización económica, definiéndola como un mayor control de la economía por el sector privado, más inversión extranjera y la internacionalización de la economía mexicana a través de la expansión del comercio y las relaciones comerciales” (Camp 2000: 16). Por su parte el presidente Ernesto Zedillo, quien heredó un sistema político en transición –dice Camp-, agilizó las reformas políticas, pero sin abandonar el proyecto económico de su antecesor. En este sentido podemos afirmar que las transformaciones políticas que se han desarrollado en las últimas décadas están en consonancia con los requerimientos de las reformas económicas neoliberales y siempre en función de sus necesidades y lógica.

<sup>22</sup> Olvera e Isunza (2004) señalan que con la creciente influencia de la escuela del *New Public Managment* en América Latina se concibió el funcionamiento de administración pública como una

ello se pretende la despolitización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y el conflicto desaparece de escena pública pues la sociedad civil pierde su sentido crítico y emerge como colaborador y corresponsable del Estado. En este contexto, la convocatoria de participación social en el combate a la pobreza, por ejemplo, se efectúa apelando a la solidaridad y a la voluntad individual, despojándolo de todo su sentido político y colectivo.

Es así que el fundamento de la participación en el contexto neoliberal tiene una función instrumental, que deja de lado la búsqueda de mayor publicidad del Estado y la garantía de los derechos de ciudadanía, pues sólo se orienta hacia la reducción del Estado mediante la transferencia de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil y al sector privado. La emergencia de ONG, fundaciones empresariales filantrópicas y de espacios institucionalizados de participación ciudadana dentro de la esfera estatal, va aparejada con un proceso de marginación y criminalización de los movimientos sociales que no se adhieren a estos patrones de participación, es por ello que la identificación entre sociedad civil y ONG genera apoyos selectivos que posibilitan a los gobiernos la monopolización de la interlocución apoyando sólo a los aliados confiables que minimicen los espacios de conflicto.

En el contexto neoliberal el valor de la participación ciudadana radica básicamente, en que se asume como fuente privilegiada de información respecto a las demandas sociales y por su capacidad de organización en la implementación de las políticas públicas, es así que en este contexto los objetivos de la participación se limitan a la ejecución eficiente de las políticas sociales, cuya definición permanece bajo control exclusivo del Estado, y más aún de las agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), limitando la

---

extensión de la administración privada, y bajo esta conceptualización lo más importante era reformar el Estado para hacerlo más sensible a las demandas de los ciudadanos concebidos como clientes, es decir, lo importante de la reforma del Estado era abrir la administración pública a cierto escrutinio ciudadano con el objetivo de comprender mejor las *demandas de los clientes*. Sin embargo como señalan estos autores los principios de la participación ciudadana, fundada en la sociedad civil y el bien público, y los principios de la *New Public Management*, fundados en la eficiencia administrativa, no son asimilables entre sí por lo cual los gobiernos neoliberales que adoptaron el discurso de la participación ciudadana lo hicieron sin asumir una práctica consecuente.



participación a gestión e implementación de las mismas, sin ningún poder de decisión para los ciudadanos (Dagnino 2006).<sup>23</sup>

Sin embargo, Cunill (1991) señala que pese al doble filo que puede tener el discurso de la participación ciudadana de acuerdo al proyecto político que lo evoque, dicha participación puede representar un medio de inclusión de la sociedad civil en la esfera pública y de socialización de la propia política, además de que puede funcionar como contrapeso a los intereses particulares que imperan en la administración pública, y al mismo tiempo como un mecanismo de expresión y defensa de intereses específicos de grupos sociales o territoriales, es decir, también constituye una posibilidad para la defensa de derechos colectivos en tanto el sistema legal sólo provee la protección de derechos individuales.

Asimismo la inclusión de grupos de interés en la toma de decisiones públicas puede actuar como un mecanismo de control al clientelismo y la politización del aparato público, pero sobre todo puede constituir un medio de reconocimiento y expresión de grupos no organizados que con frecuencia son directamente afectados por políticas públicas de las cuales tradicionalmente no son consultados. Todo ello requiere, sin duda, de la innovación en las formas e instituciones que posibilitan la articulación entre el Estado y los ciudadanos, sin que ello implique la despolitización de la relación, y que se asuma la participación como acción política de los ciudadanos con derecho a proponer proyectos alternativos.

### **3.1 Participación ciudadana y multiculturalismo oficial en el gobierno del “cambio”**

Es innegable que en la historia del Estado mexicano, la participación ciudadana emerge como un tema relevante ante la evidencia de un déficit

---

<sup>23</sup> Salomón Nahmad (2004) señala que al finalizar la década de 1980 las agencias internacionales de desarrollo, como BM y el BID, asumieron un papel de rescate de la política pública dirigida a los pueblos indígenas mediante una estrategia de focalización de las políticas públicas y que dichas agencias han tenido pocos resultados en el mejoramiento de las condiciones de vida indígena, pues a pesar de que promueven un discurso de carácter multicultural y participacionista, en la realidad no permiten que los pueblos y comunidades indígenas tomen realmente un papel relevante en la construcción de los lineamientos para su propio desarrollo con autonomía y autodeterminación, y por el contrario favorecen los privilegios de las instancias gubernamentales que se encargan de administrar los recursos que proporcionan.



democrático en las formas tradicionales de representación política. En la actualidad la participación ciudadana representa “una práctica positiva que abre las posibilidades al ejercicio de un tipo de ciudadanía mucho más complejo e irreductible al mero ejercicio electoral” (Cunill 1991:34), y en el caso particular de los pueblos indígenas, no sólo representa la posibilidad de atención eficaz a sus demandas, sino de intervenir directamente en la construcción de un Estado plural política y culturalmente, es decir, la posibilidad de contribuir como actor social en el proceso de democratización del Estado mexicano.

Sin embargo, los resultados de la reforma constitucional en materia indígena que echaron por la borda los Acuerdos de San Andrés dejaron al descubierto la permanencia de una visión dominante y limitada respecto a la diversidad cultural, que se corresponde con un tipo de *multiculturalismo oficial*, que incorpora las aspiraciones del movimiento indígena (como la demanda de participación), para ajustarlas a las necesidades del mercado y garantizar la estabilidad política y la hegemonía neoliberal.<sup>24</sup>

En este sentido Rosalva Aída Hernández apunta que “las formas oficiales de multiculturalismo constituyen una ideología *ad hoc* para el capitalismo global en la medida que pretenden cuidar y respetar la cultura local pero desde una posición universal privilegiada. [Que] acepta la existencia de mundos culturalmente diversos, [pero] escondiendo la presencia masiva del capital, [y] desarrollando una percepción social que ya no permite imaginar la caída del capitalismo” (Hernández 2004:21). Es así que podemos afirmar que una característica fundamental del proyecto neoliberal es que profesa una concepción determinista sobre el orden social que naturaliza un tipo de globalización particular y niega otras alternativas, ocultando su carácter de resultado de acciones y decisiones políticas (Dagnino 2006).

Pero como hemos visto, la hegemonía neoliberal no sólo trastoca los discursos sobre la diferencia cultural, vaciándola de su contenido

---

<sup>24</sup> La noción de multiculturalismo puede ser entendida como un ideal político y de acción de las sociedades democráticas contemporáneas que tratan de acoplar la justicia social con la pluralidad y el respeto a las diferencias, es por ello que esta noción está estrechamente ligada a la institucionalización de la diversidad y la instauración de políticas de reconocimiento identitario, que plantean un ajuste en los procesos de legitimación de los Estados- nacionales (Gutiérrez 2006).

democratizador e incluyente, la participación ciudadana también es reinterpretada y acogida desde la óptica del proyecto político neoliberal del gobierno foxista que busca incrementar la eficiencia estatal y la estabilidad política, a través un posicionamiento que reivindica a la sociedad civil y su corresponsabilidad con el Estado en las tareas de diseño y ejecución de las políticas públicas, despojándola de todo su sentido crítico.

Es así que las políticas de atención a la población indígena y sus consecuentes discursos sobre la multiculturalidad, como la apelación a la institucionalización de la participación ciudadana en los asuntos públicos, formaron parte de las agendas de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes dictaron el rumbo de la reestructuración del Estado mexicano con el fin de abrir el paso a la expansión de la economía global.<sup>25</sup> En los últimos 20 años podemos observar que los distintos gobiernos, desde Salinas de Gortari hasta la actualidad, han tenido que adoptar los discursos de la multiculturalidad y/o el de la participación ciudadana y adecuar la Constitución política e instituir mecanismos de participación al interior de la administración pública con el fin de incorporar las demandas ciudadanas a las necesidades del mercado.

Es por ello que la confluencia y compatibilidad de los discursos sobre el multiculturalismo y participación ciudadana podemos encontrarlas en el seno de la propia CDI y su Consejo Consultivo, y en este caso consideramos muy importante y necesario, para explicar los avances que se han dado en el compromiso establecido del Presidente Fox de construir *una nueva relación* entre el Estado y los pueblos indígenas, no perder de vista el trasfondo ideológico neoliberal que enarbola el discurso de la participación ciudadana y con ello comprender los límites y alcances de dicha participación en el marco de un tipo de *multiculturalismo oficial*.

#### **4 La participación ciudadana para los pueblos indígenas**

---

<sup>25</sup> Para una visión más amplia sobre el papel de los organismos multilaterales en el impulso de los discursos multiculturales y de participación ciudadana, véase Nahmad (2004) y Olvera (2006) respectivamente.

Para los grupos indígenas la oportunidad de intervenir en la formulación de políticas y programas para su desarrollo puede funcionar como contrapeso a los intereses clientelares a los que han estado sujetos, pero también como un mecanismo de expresión y defensa de sus intereses específicos. En este sentido, el aspecto más sobresaliente del concepto de participación ciudadana, para el caso concreto de los pueblos indígenas, es aquel que nos permite entenderla como un medio para el fortalecimiento de la sociedad civil a partir de su mayor inclusión en la vida pública, así como un medio de socialización de la política que supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación democrática entre el Estado y la ciudadanía (Cunill 1991).

La participación ciudadana abre paso a la construcción de nuevas alternativas de desarrollo que articulan la democracia política, la participación social y el respeto a la diversidad, lo cual requiere de nuevos mecanismos institucionales que concilien participación con heterogeneidad. Es así que, desde la propuesta de Cunill (1991) podemos definir a la participación ciudadana como un conjunto de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los grupos sociales portadores de intereses específicos, en este caso los grupos indígenas, que se ubican fuera del sistema político tradicional de mediación, para favorecer su intervención colectiva en aras de establecer un vínculo más democrático con el Estado.

La intervención de la población indígena en las decisiones relativas a su desarrollo representa una forma de hacer efectiva su condición ciudadana, que con mucha frecuencia no es reconocida a plenitud, y representa también la posibilidad de satisfacer necesidades básicas desde una perspectiva conjunta con los sectores y órganos involucrados. En pocas palabras, a través de la participación ciudadana los pueblos indígenas pueden reivindicar su papel como sujetos sociales en el proceso de formulación y ejecución de políticas y comprometerse e involucrarse en la definición de nuevas estrategias de desarrollo.

## **5 Mecanismos institucionalizados de participación ciudadana**

Ante los procesos de cambio en el sistema político mexicano, fundamentalmente a raíz del debilitamiento del sistema corporativista, el Estado ha tenido que construir vínculos con nuevos interlocutores, entre los que resaltan los pueblos indígenas, lo cual ha resultado en la diversificación de espacios y formas de participación. Al respecto Isunza (2006 b) resalta el carácter histórico de dichos espacios, pues señala que éstos se han transformado a la par de las relaciones entre la sociedad y el Estado, en la medida en que la negociación entre ambos adopta cada vez más un estatus público (en detrimento de prácticas de negociación particularistas y corporativas). En este sentido, podemos afirmar que la creación de nuevos espacios públicos, muchos de los cuales han sido demandados por los movimientos sociales, también forman parte del proceso histórico de democratización de los países latinoamericanos en las últimas décadas, proceso que ha resultado en una realidad institucional más compleja que contiene nuevas reglas de interacción entre el Estado y la ciudadanía, que se caracterizan por la creciente institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana.

A continuación entendemos la participación ciudadana institucionalizada como aquella que permite a los individuos organizados expresar sus aspiraciones, propuestas y críticas e intervenir en los procesos de decisión referidos a las acciones que afectan su calidad de vida, por medio de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, es decir a través del ámbito administrativo (Ziccardi 2004, Arzaluz 2004).

El panorama actual de los mecanismos institucionalizados de participación en América Latina es muy diverso y depende en gran medida de los contextos específicos de cada país; a continuación presentamos dos propuestas de tipología que, de manera general, tratan de sintetizar dicho panorama, esto con la finalidad de ubicar posteriormente las características que distinguen a los *consejos consultivos* en el contexto particular de nuestro país.

De acuerdo con la clasificación de Cunill (1991) la diversidad de modalidades o formas que adopta la participación ciudadana depende de dos factores básicos: los *niveles* y *ámbitos* en los que recae la participación y el *carácter* de la intervención de los ciudadanos en las actividades y

órganos públicos. La autora señala que los niveles y ámbitos en los que se desarrolla la participación ciudadana pueden diferenciarse entre un *plano político*, es decir el que refiere a las actividades de gobierno y decisiones de interés público, y el *plano de la gestión pública* que se refiere básicamente a la generación de bienes y servicios públicos a través de la intervención de los sujetos interesados en la producción de dichos bienes, ya sea mediante la ejecución privada que busca contratos y concesiones, o por el interés de los usuarios que buscan gestionar empresas, obtener servicios o beneficiarse de los programas públicos.

Con respecto al carácter de la intervención de los ciudadanos Cunill (1991) apunta que ésta puede clasificarse en cuatro tipos de participación: consultiva, resolutive, fiscalizadora y en la ejecución de acciones.

La participación consultiva es aquella que se expresa como opinión de los sujetos, que pueden o no ser especialistas en el tema de interés, pero sin que ello tenga obligatoriedad en cuanto a la adopción de decisiones. Por su parte la participación resolutive y la fiscalizadora sí cuentan con esta característica decisoria, pero cada una en momentos distintos; la participación resolutive es aquella que asume decisiones respecto a la formulación y conducción de políticas, mientras que la fiscalizadora atañe a la reorientación y/o corrección de las actividades públicas. Finalmente la participación en la ejecución de acciones es aquella que supone la realización de alguna actividad y/o prestación de algún servicio.

Dentro de la propuesta que presenta Cunill (1991) entre las formas y modalidades que puede adquirir la participación ciudadana encontramos una combinación de factores, además de los anteriormente expuestos, que dan como resultado un cuadro muy completo de opciones. El grado de *involucramiento de los sujetos*, que se distingue entre: información, consulta, poder compartido o poder delegado y control ciudadano; el *carácter de los sujetos participantes*, que puede adquirir la modalidad de participación directa, sin intermediaciones, o participación indirecta en la que intervienen organizaciones que actúan como representantes de intereses específicos, así como el *origen e impulso de la participación*, ya sea por los propios sujetos o por el Estado, constituyen tres factores importantes que -a decir

de la autora-, deben ser considerados para el análisis concreto en los alcances de la intervención ciudadana en los asuntos públicos.

En relación a la oferta institucional de mecanismos o medios de participación ciudadana, a través de los cuales se ejercen las *modalidades* o *formas* de participación anteriormente descritas, Cunill (1991) distingue dos tipos: la participación que se ejerce a través de *procedimientos* tales como encuestas y audiencias públicas, referéndums o plebiscitos y la participación que se desarrolla a través de *órganos específicos* como pueden ser los consejos, las comisiones y los comités ciudadanos.

Por otra parte Joan Font (2004), quien también presenta una propuesta de clasificación de las experiencias y mecanismos de participación ciudadana, parte la identificación de los objetivos que se busca obtener mediante su ejercicio, estos pueden ser: la *interlocución* con comunidades organizadas; la *deliberación* para la toma de decisiones; o la *maximización* del número de participantes.

Los mecanismos deliberativos tales como los grupos de estudio o jurados y paneles ciudadanos, tienen como objetivo generar discusiones y reflexiones colectivas previas a la toma de decisiones. Cabe señalar que estos formatos no suelen ser comunes, al menos en las experiencias latinoamericanas, pero sí muy necesarios. Por otra parte, los mecanismos de democracia directa encuentran en la democratización y legitimidad de la toma de decisiones su principal objetivo, a través de la inclusión del máximo número de participantes miembros de una comunidad. Igual que en la propuesta de Cunill, el autor identifica los referéndums, las asambleas y las consultas como los formatos de participación abierta más frecuentes.

Entre los mecanismos de consulta a las comunidades que tienen como objetivo establecer un diálogo con determinados grupos u organizaciones concretas, el formato más frecuente, señala el autor, es el de los consejos o comisiones y se caracterizan por la participación de representantes definidos, y por la estabilidad, tanto en su composición, como en la periodicidad en que se realizan. Para Font (2004) las atribuciones de estos instrumentos pueden variar según los casos, es decir, pueden ser consultivos o evaluativos, pero la característica más sobresaliente que puede distinguirlos está determinada por el tipo de comunidad a representar,

ya sea territorial (comunidad de vecinos); de intereses compartidos en un colectivo concreto (mujeres, jóvenes, indígenas) o por el interés de alguna temática específica (medioambiente, seguridad, cultura).

Como hemos señalado, los instrumentos y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana pueden ser muy diversos - tanto como las tipologías que tratan de sistematizarlos.<sup>26</sup> Los objetivos, formas de organización, atributos y alcances de cada mecanismo en particular pueden ser analizados en función de las características de los participantes, ya sean ciudadanos comunes, especialistas, organizaciones civiles o grupos de interés, o también de acuerdo con las temáticas y los niveles en los que se desarrolle la participación.

Al respecto es importante señalar que, aún cuando la reglamentación de estos espacios de participación determine con precisión cada una de las características que deben contener, la realidad de su funcionamiento puede abrir otras variables de análisis que diversifican y complejizan aún más el panorama, pues la sola existencia de un marco legal no garantiza una participación efectiva, por eso es necesario realizar estudios de caso que profundicen sobre el desarrollo concreto de los órganos y modalidades que adopta la participación ciudadana.

### **5.1 Los Consejos Consultivos**

La administración del gobierno de Fox asumió un discurso de fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana de tal modo que buscó extenderlo en todas las esferas de quehacer público y desde los primeros meses fueron instaurados diversos consejos consultivos en casi todas las secretarías y dependencias federales (Aguilar 2005), de tal forma que para el año 2003 el presidente declaraba:

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la literatura revisada las tipologías respecto a los mecanismos de participación ciudadana responden en gran medida a los intereses de cada autor, según las características que quiere resaltar, sin embargo la tipología de Cunill (1991) es la más completa en la medida en que presenta un amplio panorama de los mecanismos existentes en América Latina.

Por su parte el Banco Mundial también presenta una tipología que distingue la intensidad de la participación en seis niveles: 1) se comparte información; 2) consulta; 3) evaluación conjunta; 4) se comparte la toma de decisiones; 5) colaboración y 6) facultamiento (Hevia 2006).



“Hoy en México, la participación de la sociedad civil amplía su campo de acción [...] Hoy todas las dependencias del gobierno federal cuentan con consejos consultivos, prácticamente todas de ellas, en las que, bajo un principio de corresponsabilidad, las y los ciudadanos participan en la selección de los problemas comunitarios”<sup>27</sup>

En la estructura institucional actual del Estado mexicano podemos observar la multiplicación de órganos de participación en prácticamente todas las dependencias de gobierno en sus tres niveles, federal, estatal y municipal, que dan cabida -dependiendo de los temas y objetivos-, a ciudadanos, representantes de organizaciones civiles, académicos y/o grupos empresariales. Los consejos consultivos y de participación, los comités técnicos y las comisiones de trabajo constituyen las modalidades más frecuentes (Aguilar 2005), que sobresalen ante la carencia de mecanismos deliberativos y de participación directa.

La figura de los consejos consultivos representa una de las más extendidas y de larga trayectoria en el marco institucional de nuestro país. Isunza (2006 b) ubica la aparición de estos instrumentos de participación ciudadana en el contexto de la crisis de legitimidad que experimentaron los gobiernos priistas en la década de 1980, provocada por la inestabilidad económica, el desgaste de las estructuras corporativas, y sobre todo por “la pluralización y fortalecimiento de una sociedad civil en retorno” (Isunza y Hevia 2006: 17) con nuevos actores y nuevos temas.<sup>28</sup>

Particularmente en el campo de las políticas sociales la creación de espacios públicos de participación fue importante para eficientar la acción social del Estado, que ante la oleada de crisis económicas fue insuficiente para definir e implementar por sí solo las políticas públicas enfocadas a abatir la demanda social y la consecuente pérdida de legitimidad del propio Estado, en este sentido las estrategias gubernamentales apuntaron cada vez más a un proceso de modernización y democratización que rearticuló las relaciones del Estado con la sociedad de tal forma que permitió mantener su legitimidad.

---

<sup>27</sup> Discurso del Presidente Fox, 26 de Noviembre 2003, citado en Aguilar 2005

<sup>28</sup> La izquierda social y la iglesia católica son actores fundamentales que se relacionan con el aumento de organizaciones de la sociedad civil estructuradas en torno a la defensa de los derechos humanos durante la década de 1980 (Isunza y Hevia 2006).



Cabe señalar que la necesidad de incluir la voz ciudadana en la toma de decisiones públicas a través de los *consejos consultivos* surge, no sólo por la necesidad de abatir la crisis de legitimación, también porque ante la creciente complejización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y la emergencia de diversos movimientos sociales era indispensable generar un ambiente de estabilidad política favorable a las reformas económicas neoliberales que estaban en puerta.

Actualmente la estructura de cada uno de los órganos institucionalizados de participación existentes depende de las necesidades y objetivos que planteen las secretarías o dependencias gubernamentales. En este caso el Consejo Consultivo de la CDI surge como la respuesta gubernamental del presidente Fox que busca otorgar legitimidad a su mandato y marcar una diferencia en la política pública en materia indígena a través la incorporación de las demandas de participación del movimiento étnico nacional.

El Consejo Consultivo de la CDI está integrado en su mayoría por representantes indígenas de los 62 grupos etnolingüísticos del país, así como representantes de organizaciones civiles legalmente instituidas; representantes de instituciones académicas; representantes estatales y legisladores. Dicho consejo se trata –como su nombre lo indica-, de un mecanismo de carácter estrictamente consultivo, cuyo fundamento es operar como un órgano de consulta y vinculación entre una dependencia gubernamental, en este caso la CDI, y un grupo de interés, como son los pueblos indígenas. Su objetivo principal es la interlocución para la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo a nivel nacional, ello implica la convergencia de representantes indígenas de todos los grupos del país que se reúnen trimestralmente con la finalidad de opinar y discutir distintos temas referidos a las políticas que implementa el gobierno en materia indígena.

De acuerdo con la tipología de Cunill (1991), podemos ubicar al Consejo Consultivo de la CDI en un *plano político* ya que busca promover la participación de las autoridades y representantes indígenas en decisiones de de interés público a nivel federal, referidos al desarrollo de sus pueblos. Si bien los estatutos del Consejo plantean la intervención indígena en el diseño

o formulación de políticas, cabe señalar que el carácter consultivo que tiene dicho consejo acota las posibilidades de intervención real para los consejeros indígenas, ya que como señala Cunill (1991) esta modalidad de intervención se restringe a la expresión de opiniones, sin ningún compromiso de carácter vinculante. En este sentido el objetivo de dialogo que pretende establecer el Estado con los grupos indígenas a través del Consejo responde a un lógica en la que los consejeros informan al Estado sus necesidades y expectativas sin que ello implique la toma de decisiones, pues como veremos en el capítulo siguiente, la CDI cuenta con otra instancia denominada “Junta de Gobierno” que es la encargada de tomar las decisiones respecto a las recomendaciones y opiniones que emiten los consejeros indígenas.

## **5.2 Límites y alcances de la participación institucionalizada: consideraciones para su análisis**

Font (2004) señala que ningún mecanismo institucionalizado de participación ciudadana es perfecto y reúne todas las características ideales que posibilitan una práctica participativa efectiva y democrática, es decir, que cuenten con participantes informados, representativos y numerosos, que den lugar a resoluciones con un alto grado de impacto y legitimidad en la toma de decisiones.

Por el contrario, autores como el mismo Font (2004), Cunill (1991) y Ziccardi (2004) coinciden en señalar las inconsistencias y limitaciones que tienen los instrumentos de participación realmente existentes, fundamentalmente en cuanto a la capacidad de incidencia real que otorgan a la ciudadanía. Al respecto Álvarez Enríquez (2006) también señala que con frecuencia la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, y más aún en la toma de decisiones, existe sólo como disposición o indicación, pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas que posibiliten realmente el acceso de los ciudadanos.

Es por ello que Ziccardi (2004) apunta sobre la importancia de identificar los obstáculos que existen al interior de las instituciones gubernamentales y las políticas públicas para impulsar la participación ciudadana tales como: el *flujo de información* entre los participantes y las autoridades, la calidad de los *mecanismos de representación* y la claridad en las *reglas del juego*, pues como hemos señalado, la sola legalización o institucionalización de mecanismos de participación ciudadana no significa que funcionen de manera automática.

De igual forma, la manera en cómo se institucionalice la participación constituye un elemento importante ya que repercute directamente en la calidad de la representación de los intereses, pues se corre el riesgo de que la legitimidad de los mismos se definan en función de los objetivos e intereses particulares del Estado y/o grupos de poder. Es así que Cunill (1991) también sugiere el análisis de la composición de los órganos de participación así como de los intereses realmente representados, pues ello puede devenir en el fortalecimiento de las asimetrías de la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil o en la reproducción de valores paternalistas y autoritarios.

En este tenor Ziccardi señala que la pervivencia de este tipo de valores paternalistas y autoritarios, arraigados tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos, reproduce dentro de los espacios de participación formas de relación de tipo clientelar que impiden el desarrollo de formas efectivas y claras para el procesamiento de las demandas ciudadanas: “los valores del paternalismo y el autoritarismo están fuertemente arraigados en la ciudadanía y en sus organizaciones, como en los funcionarios públicos. Esto ha llevado a que las formas de relación que prevalecen sean de tipo clientelar, basadas en la atención a demandas puntuales de grupos de presión, mas que en formas efectivas de procesamiento de las mismas y/o a mecanismos de cooperación social o corresponsabilidad” (Ziccardi 2004: 266).

En el caso particular de los consejos consultivos podemos señalar que uno de los mayores obstáculos que enfrentan tiene que ver con la calidad de la representación, pues este tipo de mecanismo tienen una propensión, dice Cunill (2006), a desfavorecer la expresión de los intereses

subrepresentados, sobre todo si los métodos de elección de los participantes no son claros y dependen de la voluntad y decisión de las autoridades. De igual forma Font (2004) señala que los consejos consultivos son deficitarios en su representatividad pues intervienen un número reducido de actores, sin embargo pueden ser muy eficientes en la capacidad informativa y profundización del debate sobre temas específicos.

Es interesante observar, que pese a las observaciones de los distintos autores respecto a los límites y obstáculos que enfrentan los mecanismos de participación ciudadana concretos, todos apuntan sobre el potencial democratizador que pueden contener, fundamentalmente en lo que corresponde al fortalecimiento de una ciudadanía autónoma y responsable, pero de ello depende la convergencia de tres elementos que sintetizamos de la siguiente manera:

1. La voluntad democrática de las autoridades gubernamentales para reducir al mínimo los obstáculos propios del diseño institucional de los mecanismos de participación concretos, y para establecer condiciones óptimas que aumenten la capacidad de representación e influencia de los ciudadanos, de tal forma que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales, con el objetivo de desarrollar un debate auténtico y equitativo orientado hacia la ampliación de los derechos que demande la ciudadanía.
2. Una ingeniería institucional que contemple la descentralización de las instancias de poder y contenga mecanismos adecuados en los que prevalezca la correspondencia equilibrada entre las discusiones y propuestas de los ciudadanos con las decisiones y compromisos asumidos por los gobiernos.
3. El despliegue de las capacidades cívicas y organizativas de los ciudadanos que participan, para hacer valer sus derechos y colocar en el debate los temas de su interés, ello requiere del despliegue de actitudes y comportamientos “cívicos” comprometidos con el desarrollo democrático y el abandono de

valores paternalistas y autoritarios que con frecuencia los ciudadanos también contribuyen para su reproducción.

Como hemos visto el estudio de la participación ciudadana y su efectiva incidencia en el proceso de democratización de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía depende de la convergencia de distintos factores. En este capítulo hemos apuntado sobre la importancia del fundamento ideológico del proyecto político neoliberal del Estado mexicano, para comprender la manera en que la participación ciudadana es concebida y asumida por las instancias de poder, y con ello enmarcar el contexto en el que las demandas ciudadanas de ampliación de los espacios de participación son atendidas.

De esta manera, observamos que la creación del Consejo Consultivo de la CDI surge como respuesta del gobierno de Vicente Fox a las demandas del movimiento indígena respecto a la ampliación de los espacios de participación e incidencia en las políticas públicas en materia indígena, y cómo a través de la existencia de dicho consejo el gobierno trata de legitimar las decisiones y lineamientos de la nueva política indigenista.

Al mismo tiempo, hemos esbozado las características que adopta la participación ciudadana institucionalizada a través de mecanismos normados dentro del aparato institucional del Estado. Vimos que dependiendo de los diseños y objetivos concretos que adopten los espacios de participación, los ciudadanos intervienen de maneras distintas en distintos niveles, ya sea como grupos organizados o de manera individual, en un plano político o en el plano de la gestión pública, y sobre todo si la participación alcanza los niveles decisorios o sólo se queda en el nivel de consulta y manifestación de opiniones. En este sentido señalamos también los límites y obstáculos que enfrenta la participación ciudadana institucionalizada, fundamentalmente cuando los procedimientos y mecanismos de representación no son lo suficientemente claros y quedan a la deriva de la voluntad política de las autoridades gubernamentales que pueden imponer a conveniencia sus propios intereses, e impedir el perfeccionamiento y la innovación de la normatividad de los órganos de participación que otorgue mayores facultades para los ciudadanos.

Apuntamos también sobre la historicidad de los mecanismos de participación, de acuerdo a los procesos de complejización y negociación entre la sociedad civil y el Estado, con el fin de contextualizar de manera particular el origen y las características de los consejos consultivos. El objetivo principal fue señalar de manera general sus elementos distintivos dentro de un amplio panorama de mecanismos posibles. Sin embargo es tarea del siguiente capítulo profundizar, de acuerdo con las propuestas de los autores que revisamos, el funcionamiento y los rasgos específicos del consejo consultivo de la CDI en el marco de las transformaciones de la política indigenista, con el fin de hacer un balance respecto a la capacidad que tiene el consejo de incidir realmente en el diseño de las políticas públicas y de concretarse como un espacio institucional de diálogo y debate de los intereses y expectativas de los consejeros indígenas que lo integran.

Finalmente, después de revisar algunos aspectos importantes de la teoría sobre participación ciudadana hemos observado que, además del tipo de diseño que adopta la participación ciudadana institucionalizada, los distintos autores apuntan sobre la relevancia del comportamiento y los valores ciudadanos como elementos importantes para evaluar el funcionamiento concreto de un órgano de participación.

En este sentido, tanto Cunill (1991) como Ziccardi (2004) enfatizan sobre el comportamiento de los funcionarios públicos y autoridades gubernamentales para el problema de la representatividad de los intereses dentro de los consejos consultivos. Sin embargo considero que el problema de la representatividad de los intereses ciudadanos dentro de los espacios de institucionalizados de participación resulta aún más complicado de resolver si asumimos que la sociedad civil contemporánea está lejos de ser un actor único y homogéneo con intereses definidos y claramente comprometidos con la consolidación democrática.

Al respecto Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) indican que la sociedad civil es diversa, con una gran heterogeneidad de actores, pluralidad de prácticas, e incluso de proyectos e intereses políticos, que el propio Estado neoliberal ha contribuido para su creciente diversificación, tal como lo observamos con la emergencia de los movimientos indígenas en América Latina, pero también con el incremento de las ONG que “emergieron a raíz

de la asignación que ciertos Estados les otorgaron en la implementación de políticas públicas” (Dagnino *et al*, 2006, 31).

La diferenciación interna de la sociedad civil es una característica que puede ser observada con claridad dentro del mundo indígena de nuestro país, y no nos referimos únicamente a las diferencias culturales y lingüísticas. La reconfiguración del Estado a raíz de la ruptura de los sistemas tradicionales de intermediación corporativista posibilitó la existencia de diversos modelos asociativos dentro del mundo indígena, a través de los cuales se han producido múltiples formas y experiencias de participación en distintos niveles y espacios. De igual forma, la disparidad de resultados que han tenido los 50 años de políticas indigenistas, han producido una pluralidad de actores indígenas con necesidades, demandas, capacidades e intereses muy variados.

En este sentido consideramos que para evaluar la representatividad de los intereses indígenas expresados dentro del espacio del consejo, debemos conocer en primera instancia que tipo de intereses son, y a qué tipo de necesidades responden, pues como hemos mencionado, al interior del mundo indígena existe una gran diferenciación social y política que se expresa en una amplia gama de demandas étnicas que van desde la satisfacción de necesidades básicas y la lucha por la tierra, hasta la autonomía y el reconocimiento de sus derechos culturales y colectivos.

Es así que los 142 consejeros indígenas que integran el Consejo Consultivo de la CDI provienen de distintos contextos de lucha y relaciones con el Estado, pues algunos de sus intereses y demandas responden a problemáticas de carácter local, comunitario, y otros a cuestiones relacionadas con la ampliación de los derechos y la transformación del Estado nación. Es por ello que para conocer con más detalle cuáles son las lógicas a la que responden esta amplia gama de intereses y demandas, consideramos el análisis de las *trayectorias participativas* de los consejeros indígenas como una herramienta analítica que da cuenta de la multiplicidad y diversidad de sujetos políticos dentro del mundo indígena, que hoy convergen en el Consejo Consultivo de la CDI y que desde distintos frentes y con diferentes formas de acción ha formado parte del proceso de construcción democrática de nuestro país.



Asimismo, el análisis de las trayectorias participativas de los consejeros indígenas (que serán descritas y analizadas con detalle en el capítulo tres), nos permiten ubicar el análisis del funcionamiento de los órganos institucionalizados de participación ciudadana desde la perspectiva de los actores y con ello comprender, tanto los incentivos de la participación, como los marcos de sentido mas amplios que están estrechamente vinculados con el sistema de valores y la cultura política de los participantes.

Esta perspectiva ubica el análisis desde los procesos cognitivos y adaptativos de aprendizaje que operan en la acción colectiva (Oliver 1993), que permite evaluar el significado que puede tener la participación para cada uno de los consejeros indígenas, en función de su experiencia previa. En síntesis, consideramos que el análisis de las trayectorias de participación de los consejeros indígenas posibilita desde una dimensión más subjetiva, la comprensión de los procesos de construcción de demandas e intereses, así como el valor que otorgan los propios consejeros al espacio del consejo.

Por otra parte, con el análisis de las trayectorias podemos detectar las diferentes capacidades personales de argumentación, información y debate, de cada uno de los consejeros y con ello dimensionar el propio potencial democratizador que puede tener su participación dentro de este espacio público. Partimos del supuesto de que a pesar de las limitaciones en los atributos institucionales del consejo, la propia dinámica de participación de los consejeros puede incidir de diferentes formas, ya sea para el perfeccionamiento de este espacio en la medida en que presionen y demanden mayores atribuciones decisorias y rendición de cuentas a las dependencias encargadas de ejecutar las políticas públicas, o para la reproducción de relaciones clientelares que sólo legitiman la jerarquía de poder de las autoridades gubernamentales.

Por último, cabe señalar que para los fines de nuestro análisis hemos construido una tipología que distingue tres tipos de trayectorias participativas en función de las experiencias previas de participación de los consejeros, es decir distinguimos entre los consejeros que cuentan con experiencia de participación política (a través de la ocupación de cargos públicos o



militancia dentro de algún partido político); los consejeros que cuentan con experiencias de participación social (a través de la pertenencia a organizaciones sociales diversas) y los consejeros que cuentan con una experiencia de participación restringida al ámbito comunitario (a través de cargos comunitarios). A partir de esta distinción buscamos categorizar los tipos de intereses y demandas así como los significados y aprendizajes que pueden adquirir los consejeros mediante su participación. Como hemos señalado estos puntos serán abordados con mayor detalle en el capítulo tres.

## ***Neoindigenismo y participación***

### **1 La política indigenista del Estado mexicano**

Desde principios del siglo XX el Estado mexicano ha diseñado diversos mecanismos e instituciones de atención a la población indígena, con la finalidad de integrarlos a la nación ejerciendo un control directo sobre sus comunidades. La educación y el reparto agrario constituyeron los ejes principales de la política indigenista que desde sus inicios en 1940 se rigió por un afán *civilizador y desarrollista*, propio del ideario nacionalista heredado de la Revolución mexicana. Sin embargo a partir de los años setenta intelectuales y autoridades gubernamentales asumieron que el sueño de la integración indígena a la cultura nacional estaba lejos de cumplirse, fundamentalmente en aquellas extensas regiones que permanecían aisladas del desarrollo nacional (Bello 2004). A partir de entonces comenzaron a plantarse nuevos rumbos para la política indigenista que poco a poco fue incluyendo distintas modalidades y discursos de participación, pero sin abandonar la noción del desarrollo y la modernización como vías para mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

Como parte de las políticas sociales que ha implementado el Estado en distintos momentos, el indigenismo puede ser estudiado a través de sus etapas, lo cual nos permite ubicar cambios y continuidades entre un indigenismo integracionista de corte antropológico vigente hasta 1970 y un indigenismo que en las postrimerías del siglo XX enarboló discursos más pluralistas e incluyentes de la diversidad cultural, pero que paradójicamente no dejó de regirse por criterios etnocéntricos y homogeneizantes que redujeron la problemática indígena a un problema de marginación y pobreza (Oehmichen 1999).

Este capítulo busca ubicar dentro de los 50 años de política indigenista, el rumbo que ésta ha cobrado a partir de la derogación del Instituto Nacional Indigenista y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el año 2003, particularmente

respecto a la oferta de participación que ofrece la nueva institución a través de la creación de un Consejo Consultivo integrado por representantes indígenas.

A partir del análisis del marco normativo de dicho Consejo, así como de los objetivos de la institución plasmados en sus leyes reglamentarias, trataremos de indagar respuestas a una serie de preguntas respecto al contenido de la *nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional* (CDI 2004) anunciada al arribo de la administración panista: ¿Existen diferencias sustanciales entre la política indigenista implementada por el INI y la política indigenista actual efectuada por la CDI?, ¿Cuáles son las características y los retos que enfrenta la participación indígena en el Consejo Consultivo de la CDI? y finalmente ¿Cuál es el margen de participación que tienen los consejeros indígenas dentro del Consejo Consultivo? y, ¿hasta dónde el Consejo Consultivo de la CDI funciona como un mecanismo de participación ciudadana en la definición de la agenda pública sobre asuntos indígenas?

Con el propósito de dar respuesta a estas preguntas comenzaremos con un breve esbozo de la historia del indigenismo, tratando de ubicar en sus diferentes etapas los principios que lo orientan, así como las políticas públicas concretas. Partimos de la propuesta de Isunza (2006) que apunta que a partir de las acciones y modos específicos de intercambio que posibilitan las políticas públicas, el Estado y la sociedad adoptan facetas y definen sus rostros, dicho planteamiento también nos remite al señalamiento de Guillermo de la Peña (2006) respecto a la mutua influencia entre el movimiento indígena nacional y el desarrollo del indigenismo, donde uno no puede comprenderse sin el otro.

En este sentido, como podremos observar las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, mediadas por las políticas indigenistas, se han transformando mutuamente y a la par de los cambios políticos a nivel nacional. Es así que con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 y la firma de los Acuerdos de San Andrés, las demandas de derechos y autonomía indígena se encaminan hacia una búsqueda por la redefinición del pacto social y la política indigenista de tal manera que

posicione a los pueblos indígenas en un lugar distinto frente al Estado y la sociedad nacional en general.

Es por ello que si entendemos el indigenismo como política social que posibilita la socialización de los pueblos indígenas con el Estado y la sociedad nacional, podemos señalar que sus funciones van más allá que la sola respuesta a las demandas y necesidades de la población a través de la ejecución de políticas educativas y sistemas de atención a la salud, la vivienda, infraestructura y demás servicios. El indigenismo implica también formas de relación e inclusión social y forma parte del proceso de democratización.

En palabras de Henri Favre podemos definir concretamente al 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)

## **2 Indigenismo integracionista**

A raíz del pacto social emanado de la Revolución mexicana el Estado inicia un proceso de consolidación/institucionalización sustentado en una amplia política social y en un discurso ideológico nacionalista que lo hacen aparecer como el garante de la unidad nacional y de la justicia social. En este contexto la política social dirigida a atender a la población indígena se orientó hacia la plena integración de la población indígena al desarrollo nacional mediante la alfabetización y castellanización forzosa. A partir de 1940 la escuela se convirtió en la principal herramienta para lograr la incorporación del indio a la cultura nacional y con ello lograr un proceso de movilidad social<sup>29</sup>, acompañado también, de la dotación de recursos, como

---

<sup>29</sup> En 1921 José Vasconcelos instauró un sistema educativo efectuado a través de la creación de las Casas del Pueblo y las Misiones culturales que funcionaron con grupos itinerantes cuya misión fue llegar hasta los rincones más alejados de país para combatir el analfabetismo y promover la

la tierra, que permitieran el desarrollo de la comunidad y el mejoramiento del nivel de vida indígena.

A partir de 1930, principalmente en la época cardenista, la política indigenista se consolidó a través de la creación de diversas instituciones avocadas exclusivamente a la atención de la población indígena, y es en 1936 cuando se crea el Departamento de Asuntos Indígenas que funciona como complemento del Departamento de Asuntos Agrarios, en la promoción de los derechos sobre la tierra entre los pueblos indígenas.

Durante este periodo se organizó también el Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en la ciudad de Pátzcuaro, en el estado de Michoacán, al cual asistieron representantes de 18 países de América Latina. El congreso emitió un diagnóstico sobre la condición indígena del continente y desarrolló propuestas concretas para su transformación, es entonces cuando se establecen tres principios básicos sobre los cuales se rigieron todas las acciones indigenistas, al menos hasta los años 70: a) el problema del indio ofrece un interés público y debe tratarse con urgencia; b) dicho problema no es de índole racial, sino de naturaleza social y económica y c) los derechos de los indios deben ser defendidos y protegidos en el marco del sistema legal en vigor (Favre 1998: 104).

El Congreso de Pátzcuaro representa el primer reconocimiento de parte del Estado a la cultura indígena como un componente de la cultura nacional, y ello conduce a la creación de una serie de organismos e instituciones como el Instituto Indigenista Interamericano que formará parte la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el caso particular de México se crea en 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI) bajo la dirección de Alfonso Caso, cuya misión principal será llevar a cabo los acuerdos del Congreso (Favre 1998).

El INI surgió como una agencia federal con autonomía financiera y personalidad jurídica cuyas facultades son la investigación de los problemas referentes a la población indígena del país, así como la consulta, ejecución y

---

castellanización (Oehmichen 1999: 62). Posteriormente para 1937 el presidente Lázaro Cárdenas firma un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) para que se ocupe de la codificación, transcripción y elaboración de materiales didácticos para la alfabetización indígena, pero cabe señalar que la educación bilingüe que se desarrolla en estas épocas es considerada transitoria pues es el paso necesario para acceder a la lengua nacional (Favre 1998).

elaboración de propuestas de políticas indigenistas ante el Ejecutivo Federal (Favre 1998). Esta institución también tenía la facultad legal para coordinar y dirigir las distintas dependencias gubernamentales encargadas de atender las necesidades en materia de educación, salud, desarrollo agrícola, comunicaciones y asuntos jurídicos, entre los pueblos indígenas, sin embargo esta tarea de coordinación produjo conflictos permanentes para el Instituto con las dependencias encargadas de atender estos asuntos. Al respecto Cristina Oehmichen señala que “ya desde 1952 Alfonso Caso y posteriormente Aguirre Beltrán se lamentaban [que] las otras dependencias federales, con mayor poder y presupuesto, no sólo no se dejaban coordinar, sino que también creaban situaciones conflictivas en las regiones interétnicas (Oehmichen 1999: 72). Como veremos más adelante esta problemática es constante e incluso la propia CDI, no ha estado exenta de enfrentar la misma situación.

Si bien el INI surgió como una expresión de reconocimiento institucional al valor cultural de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, su objetivo principal era impulsar un proceso de aculturación planificado que permitiera eliminar todos los elementos culturales “negativos” de las comunidades indígenas e introducir los valores “positivos” de la cultura occidental. Es así que se desarrollaron distintos programas cuyo fin eran la modificación de las relaciones explotación que se consideraban como una herencia del pasado colonial, a partir de la integración cultural y económica.

Cabe señalar que las acciones indigenistas en esta etapa “integracionista” tuvieron un marcado enfoque antropológico ya que fueron orientadas con base en una serie de presupuestos teóricos y análisis respecto a la condición indígena, el cambio cultural así como las relaciones interétnicas y los mecanismos de explotación en regiones indo-mestizas (Hewitt 1988). La formación antropológica de los funcionarios del INI, combinada con los idearios de unificación nacional, condujeron a partir de la década de 1950 a la creación de un programa destinado a realizar investigaciones etnográficas y conducir de forma controlada el cambio sociocultural, fue así que se inaugura en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, en el estado de Chiapas, el primer Centro Coordinador Indigenista

(CCI) que constituyó la primera unidad operativa del Instituto a cargo del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán, cuyos planteamientos teóricos respecto a las *regiones de refugio*, y los *procesos de aculturación* se convirtieron en la base de todos los programas de desarrollo comunitario y de capacitación de “promotores culturales indígenas”.

Veinte años después de la creación del primer Centro Coordinador Indigenista, el INI contaba con 11 Centros Coordinadores más, ubicados en distintas regiones indígenas del país. El objetivo fue promover el desarrollo e integración regionales mediante la dirección de un antropólogo de profesión y la colaboración de técnicos especializados en medicina, veterinaria, educación, agricultura y oficios industriales, así como la colaboración de los propios indígenas y mestizos de la región (Hewitt 1988); a partir de la operación de los Centros Coordinadores se buscó generar mejores oportunidades económicas para la población indígena y hacerlos partícipes del crecimiento económico nacional, todo ello, como hemos mencionado, combinado con programas de cambio cultural inducido que permitiera la formación de una sola cultura nacional.

Desde Baja California hasta Yucatán, la práctica indigenista era congruente con la política desarrollista del gobierno mexicano, que buscaba transformar las relaciones de explotación coloniales por modernas relaciones de clases. Sin embargo, a pesar de la derrama económica que atrajo el modelo de “sustitución de importaciones” de aquella época y las fuertes inversiones en el campo, éstas no beneficiaron a la población indígena y por el contrario “favorecieron los procesos de acumulación de capital” (Oehmichen 1999: 71), consolidando aún más el poder de mediación de las elites regionales mestizas e impidiendo el logro de la tan anhelada modernización indígena.<sup>30</sup>

La incapacidad del Instituto para operar tan grande encomienda, combinada con la escasez de recursos dentro del INI y el desinterés de colaboración de las otras dependencias gubernamentales respecto a la atención de la problemática indígena contribuyeron al fracaso de la

---

<sup>30</sup> Cabe señalar que las condiciones estructurales derrumbaron la hipótesis de Aguirre Beltrán respecto al antagonismo de intereses entre las elites regionales atrasadas y el gobierno federal moderno. (Oehmichen 1999: 71)

integración cultural de la población indígena a la nación, sin embargo el trabajo realizado a través de los Centros Coordinadores tuvo efectos inesperados, pues dichos Centros se convirtieron en espacios privilegiados de interacción entre las comunidades indígenas y el Estado, además de que los promotores culturales se convirtieron en líderes comunitarios que conformaron la base principal de los nuevos y “modernos” liderazgos indígenas (Bello 2004).

Los Centros Coordinadores Indigenistas representan la primera experiencia a través de la cual las comunidades indígenas mantuvieron relaciones de comunicación formal con el Estado, que funcionaron como canales para conducir e implementar las políticas de alfabetización y redistribución de recursos, así como de desarrollo comunitario.

Durante la primera etapa del indigenismo oficial y hasta 1970, las políticas de desarrollo comunitario se concentraron en la refuncionalización de instituciones tradicionales, tales como la asamblea comunitaria o el trabajo colectivo, a través de las cuales se busco implementar e incorporar a la población en los proyectos de desarrollo a nivel nacional. Sin embargo la incisión del capital en las zonas rurales acotó los efectos de este impulso, fundamentalmente con el incremento de las corrientes migratorias hacia las ciudades, mismas que provocaron grandes cambios en las dinámicas comunitarias y para los cuales el indigenismo de los años 50 no tuvo capacidad de respuesta, pues toda su política estaba diseñada sobre la modernización de las comunidades indígenas en su propio hábitat (Favre 1998).<sup>31</sup>

Durante esta época el indigenismo se caracterizó por su abierto asistencialismo y paternalismo, combinado con mecanismos de integración y asimilación que buscaban consolidar un proyecto de nación en el cual los pueblos indígenas estaban lejos de ser considerados como sujetos políticos. A partir de 1960, y más aún en 1970, el indigenismo integracionista fue ampliamente criticado, y corrió a la par de la crisis de legitimidad que para

---

<sup>31</sup> El desarrollo de la teoría antropológica que sustentaba las acciones indigenistas estaba igualmente orientada a explicar los procesos y dinámicas indígenas en las regiones de origen. En estos momentos sobresalen los estudios de comunidad y los estudios regionales que trataban de explicar relaciones interétnicas y procesos de cambio cultural.



esas fechas enfrentaba el Estado mexicano.<sup>32</sup> Los grupos opositores al régimen de estado se multiplicaron, y con ello surgieron las primeras demandas de tipo étnico, que cuestionaron directamente la política de exterminio de las culturas indígenas como condición para la integración nacional. Cabe señalar que en este contexto emergen, al interior de los grupos étnicos, elites de intelectuales indígenas educados en el marco de la política educativa indigenista, y son ellos quienes a partir de entonces encabezan un movimiento indígena cada vez más activo y demandante de espacios de participación política y de reconocimiento a su diferencia cultural.

### **3 Indigenismo “participativo” y “marginalista”**

Para enfrentar la crisis de legitimidad que enfrentaba el Estado mexicano para fines de la década de 1970, los gobiernos de Luís Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) asumieron, como parte de su discurso político, una serie de demandas de los sectores inconformes, pero al mismo tiempo que enfrentaban de manera violenta a los grupos mas radicales. En el caso particular del indigenismo se apropiaron de las críticas que desde el naciente movimiento indígena y las corrientes críticas de la antropología se hacían al indigenismo integracionista. De esta forma las nociones sobre pluriculturalidad fueron integradas a los programas educativos, dando pie a la creación de programas de educación bilingüe-bicultural en las regiones indígenas. Esto tuvo como consecuencia la transformación del ideario nacionalista homogéneo y abrió un camino al desarrollo de políticas culturales que condujeron a la creación de diversas instituciones avocadas al fomento cultural.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> El movimiento estudiantil de 1968, las luchas sindicales independientes y los movimientos indígenas campesinos en defensa de sus derechos agrarios recibieron una respuesta represiva de parte del Estado, dando pie a una fuerte crisis de legitimidad que se acentuará con las subsecuentes crisis económicas.

<sup>33</sup> Para fines de los años 70 se creó la Dirección General de Culturas Populares, El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y el Programa para la formación de etnolingüistas (Oehmichen 1999: 88)

Como parte de esta nueva etapa en la política indigenista, el INI asumió un discurso participativo que retomó de las experiencias autogestivas de las organizaciones campesinas independientes.

A partir de 1980 se da un gran impulso a los Centros Coordinadores Indigenistas, de tal manera que al finalizar esta década el INI contaba con 70 Centros más que dieron cabida a trabajadores indígenas. Es durante este periodo cuando las políticas indigenistas se orientan a las condiciones que impuso la expansión del mercado y el consecuente ajuste político del régimen. Pero por otro lado tenemos que la presencia del movimiento indígena comienza a cobrar notoriedad y fuerza como parte del proceso de complejización y pluralización de los actores sociales que emergen a partir de las fracturas en el tradicional sistema corporativo (Isunza y Hevia 2006).

Asimismo la crisis del modelo de desarrollo estabilizador abre camino a un nuevo modelo de ajuste económico neoliberal, que se acompaña de discursos pluralistas y participativos, pero que al mismo tiempo repercuten en el desmantelamiento del estado social. En este contexto el presupuesto asignado y la cobertura de atención del Instituto se incrementa de manera acelerada, pero a la vez esto significa la pérdida de la autonomía en el diseño de las políticas y el manejo de sus recursos, pues a partir de entonces quedó subsumido a los lineamientos de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) cuyo objetivo fue el combate a los índices de marginalidad.

Es a partir de entonces que el problema indígena es considerado como un problema de marginación y pobreza, que desplaza el debate respecto al cambio e integración cultural que caracterizó la etapa anterior, pues se reconoce abiertamente que esta población ha estado integrada a la nación pero en condiciones de extrema explotación y al margen de los beneficios del desarrollo. Al respecto Oehmichen (1999) señala que la adopción de la categoría de *marginalidad* como eje de la política indigenista tuvo como consecuencia el abandono “de la discusión conceptual sobre la relación de los indios con la sociedad nacional, el análisis de las relaciones indomestizas a nivel regional y la especificidad de lo étnico” (Oehmichen 1999: 95)

Para los años noventa el modelo económico salinista continuó con el desmantelamiento del estado social de manera más acelerada, aún cuando crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el cual se adoptó un esquema participativo que permitiera de manera conjunta a las comunidades y al INI definir los objetivos de las acciones gubernamentales, fundamentalmente en las actividades productivas.

La política indigenista comienza a cobrar nuevos rumbos que fueron trazados a causa de dos hechos fundamentales, por un lado las reformas del Estado en materia económica que dieron un nuevo carácter al papel del Estado frente a la política social y por el otro el movimiento indígena nacional que demandó un nuevo pacto social con el Estado- nacional a través del reconocimiento a sus derechos autonómicos.

De esta manera el *indigenismo participativo* alcanzó su mayor expresión a través del programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y consistió en capacitar promotores indígenas en distintas áreas: profesores bilingües, agrónomos indígenas e intelectuales indígena, es decir , la participación estaba limitada básicamente a la implementación de los programas diseñados en instancias ajenas y definidas con base en mecanismos unilaterales de poder.

Con base en los objetivos de impulsar los procesos productivos el INI se dio a la tarea de formar un nuevo programa conocido como los Fondos Regionales de Solidaridad, a través de los cuales se otorga financiamiento a las organizaciones productivas indígenas. Se buscaba dejar atrás la política integracionista y paternalista que había caracterizado la acción del Estado hacia los pueblos indígenas al plantear la participación y corresponsabilidad de las organizaciones indígenas en el financiamiento para su desarrollo.

Es así que el programa de Fondos Regionales tuvo por objetivo promover la participación de las organizaciones indígenas, mediante el financiamiento a proyectos productivos y no productivos rentables. La transferencia de funciones a las organizaciones indígenas permitiría (en teoría) que ellas tomarán la dirección del proceso de desarrollo en las regiones indígenas.

El interés por generar políticas participativas surge como una respuesta gubernamental a reclamos de los productores rurales ante la

burocracia e indiferencia que existían en las instituciones, que bloqueaban el desarrollo de proyectos productivos agrícolas, ganaderos y de comercialización y que las haría buscar su autoorganización. A través del financiamiento de proyectos productivos surgieron redes de organizaciones regionales campesinas que buscaron apropiarse del proceso productivo, comercial o financiero para dar cauce a sus propios proyectos. El propio Estado apoyó algunas de las organizaciones pertenecientes a estas redes a través del programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o de otros específicos para atender las demandas de los productores.

#### **4 El gobierno de transición y la política indigenista: Del Instituto Nacional Indigenista a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

La década del los noventa está marcada sin duda por la emergencia del movimiento indígena que demandó el reconocimiento a sus derechos autonómicos y de libre determinación, plasmados en los Acuerdos de San Andrés. En este contexto de confrontación entre los grupos indígenas y los gobiernos priístas de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, arriba la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) quien se ve obligado a marcar una diferencia y a asumir las demandas indígenas como tarea fundamental del nuevo gobierno democrático.

Por ello una de las primeras acciones del gobierno foxista consistió en enviar la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) al Congreso de la Unión. El resultado de esta acción fue la reforma constitucional en materia indígena que implicó la modificación a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (CDI 2004), que si bien no cumplió con las expectativas del movimiento indígena y amplios sectores de la sociedad civil interesados en el tema, si abrió paso a la reflexión sobre el fracaso de la política indigenista de las últimas décadas, y se realizó un diagnóstico sobre la situación del INI y su papel en el combate a la pobreza, la exclusión, discriminación y marginación de la población indígena. El resultado final fue la derogación del

INI en el 2003 y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

El diagnóstico realizado por el ejecutivo a través de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a cargo de la Ing. Xóchitl Gálvez, respecto a la situación indígena y el INI como institución mentora, se concluyó que el INI se había convertido en “una institución de suplencia de la acción estatal multisectorial debido a su intención de satisfacer demandas indígenas, identificadas por el modelo como pertinentes, con los recursos, generalmente escasos, que el Estado puso a su alcance” (CDI 2004: 34). También se señalaron los rezagos estructurales dentro del propio modelo indigenista que propiciaron la acción unilateral, la suplencia y la segregación institucional, dificultado las tareas de coordinación de las distintas dependencias que por décadas abandonaron la tarea de atención a los pueblos indígenas. En el diagnóstico se reconoció el esfuerzo de Instituto en la aplicación de múltiples programas y proyectos de desarrollo pero se advierte que fue esta misma situación la que favoreció su desempeño como institución suplente (CDI 2004).

En el 2003 cuando el presidente Fox decide transformar al INI, echa a andar una Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reformas constitucionales, siendo ésta la primera experiencia de consulta a la población indígena que el Estado ponía en marcha. Teniendo como respaldo esta consulta dirigida a autoridades indígenas, comunidades, organizaciones, líderes, profesionales, e intelectuales, el Estado mexicano toma la decisión de terminar con el INI y crear la CDI como mentora en la “reconstitución de los pueblos indígenas”.

#### **4.1 Los objetivos de la CDI**

De acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI 2003), esta dependencia es un órgano descentralizado que tiene como objetivo orientar, coordinar, promover y evaluar los programas, proyectos y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, es así que esta dependencia surge como una *instancia de consulta* para la formulación,

ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que desarrollen acciones en esta materia.

Entre sus principales funciones destacan las de trabajar para fortalecer el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales; realizar tareas de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas; formular y promover medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º de la Constitución;<sup>34</sup> evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades; realizar investigaciones que conduzcan al desarrollo integral de los pueblos indígenas y su reconstitución, e instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando éstas no sean atribuciones de otras dependencias o entidades; desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas. Por último, la Ley reglamentaria de la CDI en su artículo 2º apartado IX establece como una función básica de la dependencia diseñar y operar de un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo, en el marco del Consejo Consultivo (Ley de la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas 2003).

La Ley de la CDI también establece como principios normativos para su actuación la observancia del carácter multiétnico y pluricultural de la

---

<sup>34</sup> El artículo 2 constitucional en su apartado B establece que: “La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier practica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinaran 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. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 14 de agosto del 2001) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Nación; la promoción de la no-discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural; la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal (APF); el desarrollo sustentable; el enfoque de género; y la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para las reformas jurídicas y los programas y proyectos gubernamentales (Ley de la CDI 2003).

## **4.2 Estructura de la CDI**

La estructura de la CDI es tripartita y está conformada por la Junta de Gobierno (JG) que opera como órgano de gobierno; un Consejo Consultivo (CC) que constituye el órgano de consulta y vinculación de los pueblos indígenas con la sociedad, y la Dirección General (DG) como órgano administrativo. A continuación describiremos brevemente los objetivos y funciones de cada una de estas tres áreas, así como los lineamientos generales de los programas que actualmente implementa la CDI, con la finalidad de conocer las características del diseño institucional y el rumbo que toma la política indigenista actual.

### **4.2.1 Junta de Gobierno**

La Junta de Gobierno, que por ley debe reunirse cuatro veces al año, constituye un órgano de gobierno, cuyo presidente es designado por el titular del Ejecutivo Federal, está integrada por los titulares de las distintas Secretarías de Estado, además del Director General de la propia CDI quien, a diferencia de los titulares de las distintas secretarías, puede tener voz pero no voto. Las atribuciones de la Junta van desde la definición de los criterios, prioridades y metas de la Comisión, hasta la aprobación de su presupuesto y programa operativo anual, pero sobre todo, con base en lo dispuesto en el artículo 8 apartado III de la Ley, la Junta de Gobierno es la instancia que se ocupa de proponer los lineamientos y criterios para el diseño y operación de los programas y proyectos de la APF en materia indígena. Es decir, la Junta de Gobierno es la instancia encargada de decidir y planificar las políticas



públicas en materia indígena, aprobar el presupuesto y definir los criterios, prioridades y metas de la propia Comisión.

Las secretarías de gobierno representadas en la Junta de gobierno son:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Función Pública
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

#### **4.2.2 Dirección General**

La Dirección General es la instancia responsable de guiar y coordinar las tareas y acciones de la CDI, constituye el órgano directivo cuyas tareas básicas consisten en presentar ante la Junta de Gobierno los requerimientos presupuestales de la Comisión, así como los lineamientos y criterios para el diseño de las políticas públicas, en este sentido, también se encarga de proponer las modalidades y mecanismos de colaboración entre las dependencias y entidades federativas con la finalidad de fortalecer la transversalidad institucional y evitar la duplicación de funciones. La Dirección General funge también como la representante legal de la Comisión en los convenios de colaboración, coordinación y concertación con las instancias de los tres niveles de gobierno, el sector privado y el sector social.

Para el cumplimiento de sus funciones directivas y administrativas, la Dirección General de la CDI cuenta con dos unidades administrativas. La Unidad de Planeación y Consulta y la Unidad de Coordinación y Enlace. La primera es la que se ocupa del análisis estratégico de la Comisión a través de coordinar las tareas de investigación, procesamiento de información,



revisión del marco jurídico, así como proponer iniciativas de ley y diseño de las políticas públicas, asimismo la Unidad de Planeación y Consulta es la que se ocupa de elaborar los mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas, es decir, es la que se encarga de desarrollar los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación indígena.

Por otra parte la Unidad de Coordinación y Enlace es la que promueve y coordina la ejecución de los programas del Gobierno Federal en los distintos niveles de gobierno, es decir, es la unidad encargada de concertar, negociar y proponer la participación de las instancias de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, así como coordinar y supervisar las actividades que realizan las Delegaciones y los Centros Coordinadores que existen en los distintos estados y regiones indígenas del país.

Finalmente, dentro de la Dirección General encontramos otras áreas como: la Coordinación General de Administración y Finanzas; la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales; la Dirección de Asuntos Jurídicos, así como 24 Delegaciones y 110 Centros Coordinadores (ver esquema 1), a través de las cuales la CDI coordina y ejecuta programas y proyectos específicos que no realizan otras dependencias o entidades de la APF.

## Esquema 1 Organigrama de la CDI



### 4.2.3 Programas y proyectos de la CDI: *neoindigenismo*

El objetivo principal de la CDI, es trabajar para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, es así que esta dependencia cuenta con una estructura territorial, articulada a través de sus Delegaciones estatales y Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (que operan en las distintas regiones del país), que le permite tener un contacto directo con los pueblos indígenas y operar distintos programas y realizar acciones destinadas a cumplir con su objetivo. Los programas y acciones que ejecuta la CDI son:

- Programa de Albergues escolares indígenas

- Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
- Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
- Programa de Fondos Regionales Indígenas
- Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas
- Programa de Promoción de convenios en materia de justicia
- Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán.
- Sistema de radiodifusoras culturales indígenas
- Promoción de turismo alternativo

Es interesante observar que estos programas que instrumenta la CDI, y que en los hechos son los ponen en práctica y materializan la “nueva” acción indigenista, con excepción de del PIBAI y el de Organización Productiva para Mujeres, todos fueron creados y diseñados en los tiempos de operación del INI, incluso la propia estructura territorial a través de la cual la CDI ejecuta los programas, fue concebida desde una perspectiva que, como hemos visto, tenía como objetivos el desarrollo y la integración de los pueblos indígenas. En este sentido, podemos preguntarnos ¿cuál es realmente el contenido de la nueva propuesta de política indigenista?, lo que es mas, debemos preguntarnos si ¿realmente es nueva la propuesta de política indigenista en la CDI? o sólo se trata de un cambio de nombre y apariencia, como ocurrió con los Centros Coordinadores Indigenistas que fueron creados en 1951 por el Antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán, como extensiones operativas/administrativas del INI y que hasta la fecha el único cambio que han tenido es de nombre, pues hoy se llaman Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI).

De igual forma observamos que los nuevos programas de la CDI, como el PIBAI y el de Organización Productiva para Mujeres, tampoco resultan novedosos en términos de sus principios y objetivos, pues el PIBAI por ejemplo, tiene como objetivo general impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica tales como la electrificación de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable y alcantarillado. Por su parte el programa de Organización Productiva para Mujeres funciona a través de los Fondos Regionales, sólo que con

perspectiva de género, que es quizá lo único realmente novedoso que tiene la CDI respecto a los programas y modos de operar del INI.

En este sentido no queda claro cómo estos programas sociales que fueron creados bajo los principios que rigieron la política desarrollista e integracionista, y que se supone la CDI pretende superar a través de una política de reconocimiento a la composición pluricultural de la nación, logran realmente que esta dependencia cumpla con una de sus funciones básicas que es trabajar para fortalecer el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

En el capítulo 1 señalamos que el reconocimiento a la diversidad cultural y la autonomía de los pueblos son demandas que acuñó el movimiento indígena, y que están vinculadas a la demanda de inclusión y ampliación de sus derechos ciudadanos. En este sentido observamos que si bien, la Ley de la CDI incluye términos como multiétnico y pluricultural y asume como principios de acción el respeto, la tolerancia y el diálogo, el tema específico de los derechos indígenas no se puntualiza, y tanto en los estatutos, como el funcionamiento operativo de la CDI dicha problemática está completamente ausente, pues en términos reales no existen programas ni acciones que se avoquen a esta tarea y sólo forman parte de la retórica y discurso político.

Es así que el *desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas* que constituye el objetivo central de las acciones de gobierno en materia indígena, nos remite hasta los años 50 cuando la modernización y el desarrollo constituían el eje de la acción indigenista. El problema fundamental radica en la persistencia de una visión asistencialista de las políticas, que no contempla las expectativas de la población indígena en cuanto a la ampliación de sus derechos refieren, pues incluso, la definición de las políticas que implementa la CDI, ha echado por la borda la demanda indígena de participación e intervención en su propio diseño.

Por otra parte, el trazo de las políticas públicas orientadas exclusivamente hacia el desarrollo de los pueblos indígenas, muestran una visión reduccionista de la problemática indígena, que no se escapa de asumir el problema como un asunto de marginalidad y pobreza ante la cual el desarrollo, a través del ofrecimiento de servicios públicos, se presenta

como panacea ante el problema indígena, sin contener mecanismos que permitan modificar estructuralmente las condiciones de marginación en las que vive esta población.

Es por ello que consideramos que las acciones y políticas públicas que implementa la CDI pueden ser consideradas como “neoindigenistas”, en la medida en que no presentan elementos realmente innovadores, y mantienen una continuidad con la política indigenista anterior. De esta manera, la política “neoindigenista” de la CDI refleja, mas que una verdadera intención de construir una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, la capacidad que tiene el proyecto político neoliberal para incorporar a su beneficio, las expectativas de democratización de los ciudadanos, es decir, la CDI es un ejemplo de lo que Dagnino (2006) define como la “confluencia perversa” que caracteriza la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en América Latina.

#### **4.2.4 El Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo es un órgano colegiado que tiene como propósito analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al director General del la CDI sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. De acuerdo con la Ley de la CDI el Consejo Consultivo debe estar integrado por:

- Ciento cuarenta y dos consejeros representantes de los pueblos indígenas
- Seis consejeros de instituciones académicas (INAH, CIESAS, UNAM, UPN, IPN, UACH)
- Doce 12 consejeros de organizaciones sociales
- Siete consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores
- Treinta y dos representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

Como parte de la dinámica de participación el Consejo se organiza a través de 12 grupos de trabajo en los cuales se discuten y plantean temáticas específicas que posteriormente son remitidas a la Junta de Gobierno. Las mesas de trabajo son:

- Desarrollo cultural
- Desarrollo económico sustentable
- Educación intercultural
- Equidad y género
- Infraestructura comunitaria
- Vigencia de derechos y autonomía
- Tierras y territorio
- Red de comunicaciones
- Medio ambiente y recursos naturales
- Salud y medicina tradicional
- Participación y representación de pueblos indígenas
- Migrantes indígenas

De acuerdo con el reglamento del Consejo Consultivo, dicho consejo está presidido por un consejero indígena

la asignación de los 142 lugares destinados para los representantes indígenas, entre los 62 grupos étnicos que existen fueron diseñados 3 procedimientos matemáticos: “cálculo de medias poblacionales, optimización por escalón para determinar el número de consejeros por pueblo indígena, y resto mayor, para la distribución por entidad federativa” (Reglamento del Consejo Consultivo). Este procedimiento de elección de los consejeros pretende garantizar una distribución y representación equitativa entre los distintos grupos indígenas del país de tal forma que todos tengan por lo menos un representante dentro del Consejo (ver cuadro 1).

### Cuadro 1 Número de consejeros por pueblo indígena

Aguacateco	1	Huichol	1	Mazahua	4	Raramuri	1
Amuzgo	1	Ixcateco	1	Mazateco	4	Seri	1
Chatino	1	Ixil	1	Mixteco	7	Tacuate	1
Chichimeca	1	Jacalteco	1	Mocho	1	Tepehua	1
Chinanteco	3	Kakchiquel	1	Nahua	1	Tepehuano	1
Chocholtec	1	Kanjolabal	1	Nahua mig.	1	Tlahuica	1
Chol	3	Kekchí	1	Otomí	6	Tlapaneco	2
Chontal de	3	Kikapú	1	Pai Pai	1	Tojolabal	1
Cluj	1	Kiliwa	1	Pame	1	Totonaca	5
Cochimi	1	Kumiai	1	Papago	1	Trique	1
Cora	1	Lacandon	1	Pima	1	Tzeltal	5
Cucapa	1	Mame	1	Popoloca	1	Tzotzil	5
Cuiccateco	1	Matlazinca	1	Popoloca	1	Yaqui	1
Guarijio	1	Maya	11	Purépecha	3	Zapoteco	7
Huasteco	3	Mayo	3	Quiché	1	Zoque	2
Suave	1	Mixe	3	Raramuri /	1		

Asimismo el Reglamento del Consejo Consultivo establece cuatro formas de selección que buscan respetar la diversidad cultural y organizativa, de esta forma cada región o grupo étnico elige el mecanismo de selección de sus representantes ya sea por medio de usos y costumbres, a través de la designación del Gobierno tradicional, por asamblea de localidades o por procedimientos electorales a nivel municipal. Cabe mencionar que esta reglamentación se estableció a partir de segundo periodo del consejo, ya que para su primer periodo de sesiones efectuaron los funcionarios de la CDI y no los propios pueblos, lo que representó un problema de representatividad.

#### **4.2.5 La elección de consejeros: los obstáculos de la representatividad**

Uno de los resolutiveos mas importantes que tuvo el Consejo Consultivo de la CDI en su primer periodo fue establecer y reglamentar los mecanismos de elección y representación de los consejeros indígenas, con el fin de otorgar claridad y confiabilidad a dicho órgano de participación, pues como señala Font, el tema de la representación es uno de los mayores desafíos que enfrentan los mecanismos de participación.

En este sentido se estableció en el reglamento del consejo que, con base en el respeto a la diversidad de formas culturales y dinámicas de elección de autoridades, las comunidades y regiones indígenas convocadas pueden elegir de acuerdo a sus usos y costumbres los métodos para elegir a sus representantes.

Si bien este criterio muestra una voluntad de respeto a las formas culturales indígenas, en términos estrictos la representatividad de cada uno de los consejeros es difícil de establecer, pues como veremos en el capítulo siguiente la heterogeneidad que caracteriza a la población indígena va mas allá de las diferencias étnicas. Sin embargo puede asumirse que a partir de segundo periodo del Consejo los representantes indígenas fueron convocados a través de una convocatoria abierta. El resultado de este procedimiento es una composición muy diversa y heterogénea en cuanto a las capacidades y experiencias que tienen los consejeros entre sí.

En cuanto a las formas de elección de los consejeros en el segundo periodo del Consejo observamos múltiples opciones, incluso, aún cuando el reglamento estipula cuatro tipos de procedimientos, estos son definidos bajo criterios muy distintos. Es por ello que el tema de la representatividad cobra especial relevancia en el caso particular de los grupos étnicos y constituye una de las grandes dificultades que ha enfrentado el Estado a través de sus distintos intermediarios para establecer relaciones con los pueblos indígenas. Sin embargo existen regiones donde los propios arreglos regionales y las dinámicas comunitarias permiten solucionar este problema.

Así por ejemplo el propio consejo cora señala que entre los mismos municipios de su región decidieron acordar un método rotativo a través del cual todos puedan participar

“para que no se rompiera la unidad que existe o existía y existe todavía, las representaciones como CC a nivel nacional del grupo cora fuera rotativo, por ejemplo ahora le tocó a la Cora Alta que es del municipio del Nayar y después de mi seguirá la cora baja que es otro municipio y así de esa manera sentimos que si empezáramos a someterlo como voto que sea más democrático, pero nosotros lo vimos como una representación que pudiera beneficiar a los grupos étnicos que no existiera ese egoísmo, esa discriminación, que era mejor entendernos sin la participación de la CDI, que únicamente nos dieran la oportunidad de que nosotros nos organizáramos de cómo queremos ser como hermanos indígenas y está asentado en una acta porque se levantó una acta de conformidad” (Consejero indígena cora de Nayarit).

Como podemos ver la lógica política no se deriva de la representatividad occidental, sino de una noción participativa de la acción colectiva. La asamblea comunitaria y el consenso toman las decisiones no la delegación o la voluntad de la mayoría, incluso existe una percepción desfavorable hacia los métodos de elección por la vía del sufragio.

La figura del líder representativo es una construcción contemporánea que puede generar conflictos en las comunidades y manipulación de sus pragmáticos interlocutores institucionales que buscan la captación de los liderazgos (Bartolomé 2005 :48).

## **Cuadro 2 Etapas del indigenismo en México (1940- 2008)**



	Indigenismo integracionista (1940-1980)	Indigenismo participativo (1970-2000)	Neoindigenismo (2000- 2008)
Objetivo	Contribuir a la consolidación del Estado Nacionalista mexicano a través de la integración de los pueblos indígenas a la cultura nacional	Impulsar proyectos productivos, combatir los índices de marginalidad.	Combatir los índices de marginalidad y pobreza
Enfoque	Teoría antropológica basada en los planteamientos de Aguirre Beltrán respecto a los procesos de aculturación y las regiones de refugio	Lineamientos internacionales del BM y BID cuyo objetivo es abatir la pobreza y atender “poblaciones vulnerables”	Lineamientos internacionales del BM y BID con el objetivo de ampliar los espacios de participación de la sociedad civil y resarcir los efectos de las reformas estructurales
Sujeto	indio /campesino	pobre/ marginado	indígena/ miembro de la sociedad civil organizada
Demandas	Reparto agrario	Afirmación de la diferencia cultural	Derechos específicos/ inclusión y participación política/ Reconocimiento amplio a derechos sociales, económicos, políticos y culturales
Forma de participación en las políticas	receptor/beneficiario	coparticipación en la implementación	Coparticipación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas
Asociaciones	Confederaciones campesinas	Organizaciones campesinas independientes, asociaciones productivas, organizaciones de reivindicativas, ONG, guerrilla	
Proyecto político del Estado	Nacionalista integracionista/ Nacionalista desarrollista	Neoliberal	Neoliberal
ejes de la política indigenista	reforma agraria y alfabetización	Proyectos Productivos	Proyectos Productivos
Instituciones	Departamento de asuntos Indígenas, INI	INI	CDI
Congresos	Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro Michoacán (1940)	Reunión de Barbados	Congreso Nacional Indígena

### Capítulo 3

## Trayectorias de participación

Los consejos consultivos son órganos institucionalizados de participación que están diseñados para propiciar la interlocución entre el Estado y *grupos de interés* específicos. De esta forma las autoridades del gobierno federal que diseñaron e instauraron la operación del Consejo Consultivo de la CDI asumieron que las distintas etnias del país constituyen un *grupo de interés* en sí mismo, cuyas demandas e intereses son comunes y homogéneas. Sin embargo la composición y dinámica del propio Consejo, a través de los 142 representantes indígenas que lo integran, refleja que la realidad del mundo indígena es mucho más compleja y heterogénea, incluso al interior de cada grupo étnico, y que la construcción de acuerdos legítimos y toma de decisiones eficaces, debe partir del reconocimiento auténtico de su diversidad cultural, política y social, así como de las distintas capacidades que tiene cada uno de los participantes para intervenir en este espacio público. Pues uno de los primeros datos que saltan a la vista dentro del Consejo es la disparidad en las condiciones socioeconómicas y educativas de los participantes.

Conocer la gama de demandas e intereses de los consejos indígenas, así como el origen y la lógica política o social a la que responden, es decir, los procesos que les dan sentido, es una tarea fundamental para identificar los obstáculos que enfrenta la participación indígena y los aprendizajes y significados que puede adquirir dicha participación entre los consejeros que provienen de experiencias organizativas y de vinculación con el Estado distintas.

Es así que en este capítulo partimos de la descripción y análisis de las trayectorias participativas de los consejeros ya que esto nos permite comprender, a partir de variantes biográficas que toman algunas articulaciones entre la población indígena y el Estado, la multiplicidad de formas de entendimiento y percepción que los consejeros tienen del espacio en el cual participan, así como el origen de sus propias demandas e intereses que los motivan a asistir.

La descripción de las trayectorias de participación de los consejeros también nos permite observar el desarrollo desigual de las capacidades organizativas que tienen los consejeros, mismas que se traducen en comportamientos y formas de intervención distintas. Pues partimos del supuesto de que el comportamiento de cada uno de los consejeros, desde la posición que asumen frente a las autoridades gubernamentales, sus posibilidades de negociación y debate, el tipo de información que tienen, las expectativas que les genera su propia participación, hasta el tipo de valores cívicos que ponen en práctica, depende de su experiencia previa de participación en espacios públicos y/o del tipo y nivel de liderazgo que detentan.

En pocas palabras, la noción de trayectoria es una herramienta analítica descriptiva que nos permite dar cuenta ¿quiénes son los representantes indígenas que integran el Consejo Consultivo de la CDI?, ¿qué tipo de intereses y demandas reivindican? y ¿qué aprende o le significa a cada uno de ellos formar parte de este espacio público? Por otra parte, consideramos -tal como señala Dagnino (2006)-, que las trayectorias son una ventana a través de la cual se puede observar en la experiencia de los actores, las complejidades y tensiones que acompañan la articulación de los líderes indígenas (y los diferentes proyectos políticos que representan) con el Estado, así como las dificultades que ello implica para construir mecanismos de representación e intermediación política entre una población tan diversa, pero que cada vez demanda mayores espacios de intervención en los procesos de decisión referidos a las acciones que afectan su calidad de vida y su propia condición de ciudadanos.

## **1 Características generales de los consejeros**

En un primer acercamiento a las características generales de los 142 consejeros que componen el Consejo Consultivo de la CDI observamos, a través de sus fichas de registro (ver anexo 1), una serie de datos que muestran diferencias educativas y ocupacionales interesantes, que reflejan a su vez, las diferencias sociales que existen dentro del mundo indígena y que

se traducen en capacidades y necesidades distintas, que no se corresponden necesariamente con las delimitaciones étnicas.

A través de los datos que arroja el cuadro 2 podemos observar que de los 124 consejeros que proporcionaron información respecto al nivel educativo que poseen, el 15% de los participantes sólo sabe leer y escribir; el 46% sólo cuenta con estudios básicos de primaria y secundaria y el 39% supera el nivel de educación media. Estos datos nos arrojan un panorama complicado en cuanto al nivel de instrucción con el que cuentan los consejeros para desarrollar las tareas que les corresponden, principalmente en lo que atañe al diseño de las políticas públicas, pues si bien, la experiencia con la que cuenta cada uno, respecto a la operación concreta de los programas públicos, es fundamental para desarrollar políticas públicas mas eficientes y acordes con las necesidades reales de la población, la complejidad de la administración pública y la negociación política requiere de la colaboración cercana e indispensable de especialistas y asesores para cada una de las temáticas que se discuten en las mesas de trabajo del Consejo.

Por otra parte, en cuanto a los datos sobre ocupación y medios de vida de los consejeros observamos en el cuadro 3 que el 87% de los consejeros son campesinos y el 13% restante se distribuye en una gran variedad de oficios y tipos de empleo, entre los que sobresalen los profesores bilingües, que como observamos en el capítulo anterior, en las últimas décadas han conformado un sector muy importante de organización y movilización indígena. Finalmente, cabe señalar que la participación de las mujeres indígenas es muy reducida dentro del Consejo, pues del total de los consejeros que asisten a las sesiones, sólo 17 son mujeres y 115 son hombres.

**Cuadro 3. Nivel educativo de los consejeros**

Sólo lee y escribe	19
Primaria	25
Secundaria	32
Bachillerato	14

Normalistas	13
Licenciatura	18
Maestría	3
Sin datos	8
Puestos vacantes <sup>35</sup>	10

#### **Cuadro 4. Ocupación de los consejeros**

Campesinos	70
Presidentes Municipales	5
Servidores Públicos	7
Profesores	15
Amas de casa	6
Varios (artesanos, pescadores, comerciantes, empleados, etc.)	21
Sin datos	8
Puestos vacantes	10

Por último, la información del cuadro 4 obtenida a través de las fichas de registro (ver anexo 1), indica el perfil de los consejeros en cuanto a la experiencia que tiene cada uno en actividades relacionadas con la vida pública en niveles y ámbitos distintos, así como los cargos y responsabilidades que han asumido en el transcurso de su trayectoria participativa. La información que proporciona la base de datos de la CDI al respecto es tan basta como desigual, es por ello que para facilitar el análisis distinguimos tres perfiles distintos.

Primero, tenemos los consejeros que reportaron no pertenecer a ninguna organización y registraron sólo cargos a nivel comunitario, este tipo de consejeros representa el 46%; segundo, tenemos el tipo de consejeros que pertenecen y participan en organizaciones sociales de muy diverso tipo y han ocupado cargos dentro de éstas, su porcentaje asciende al 29% y finalmente encontramos consejeros que, independientemente de que

---

<sup>35</sup> Cabe señalar que de los 142 lugares asignados para los consejeros indígenas quedaron 10 lugares pendientes a ser ocupados, las razones son muy diversas, pero, por ejemplo, en el caso del lugar asignado para el representante triqui de Oaxaca, la situación de conflicto y violencia en la región impidió un ambiente favorable para la elección del consejero, dejando vacante el lugar de esta etnia.

pertenezcan o no a organizaciones civiles, además reportaron experiencia en cargos públicos y/o militancia en algún partido político, entre estos casos encontramos la presencia de varios presidentes municipales y dirigentes sindicales, el porcentaje de este tipo de consejeros es del 25%.

Como veremos mas adelante, con base en esta información general respecto al perfil y la experiencia de los consejeros, así como con la información obtenida a través de las entrevistas, hemos construido una tipología que distingue tres tipos de trayectorias participativas de los consejeros, a través de las cuales queremos dar cuenta de la diversidad de demandas e intereses, formas de participar y aprendizajes que se expresan y desarrollan dentro del Consejo Consultivo.

### **Cuadro 5. Actividades públicas y experiencia de participación**

Cargos Comunitarios	57
Pertenencia a Organizaciones Sociales	35
Actividades Políticas	30
Sin datos	10
Vacantes	10

## **2 Trayectorias**

Como hemos mencionado, para sistematizar el análisis respecto a las experiencias de participación de los consejeros indígenas en el Consejo Consultivo de la CDI, construimos una tipología que permite distinguir tres tipos de consejeros, cuyas trayectorias de participación en los ámbitos *comunitario*, *social* o *político* nos permiten comprender además de sus aspiraciones, propuestas y críticas, y con ello trazar los ejes de interés y demandas, la relación que guardan sus experiencias participativas previas con la forma de asumir la participación ciudadana y los aprendizajes obtenidos en el espacio del Consejo.

Pues como vimos en el capítulo 1, la experiencia de participación ciudadana para los pueblos indígenas puede representar una vía para su

inclusión en el sistema político y la democratización de las relaciones con el Estado y la sociedad en su conjunto, a través del reconocimiento y atención de sus aspiraciones, expectativas e intereses específicos, así como en la intervención directa en la formulación de las políticas que afectan su calidad de vida.

Las trayectorias de participación de los consejeros indígenas que hemos denominado como *comunitaria*, *social* o *política*, corresponden a tipos ideales (Weber 1964) contruidos a partir de un proceso de síntesis de las características más relevantes de las biografías de liderazgo y participación de los consejeros entrevistados; son aproximaciones típicas de sus experiencias previas de participación en distintos niveles y ámbitos, así como de sus vínculos con redes sociales y con el Estado. A través de dichas aproximaciones podremos establecer conexiones de sentido, igualmente típicas, con sus intereses, demandas y aprendizajes que motivan y orientan la participación de los consejeros en el espacio del Consejo Consultivo de la CDI.

A continuación presentamos un cuadro que sintetiza las características que adoptan y distinguen los tres tipos de trayectorias que hemos construido a partir de las entrevistas realizadas a distintos consejeros:

**Cuadro 6. Trayectorias**

	Trayectoria de participación comunitaria	Trayectoria de participación Social	Trayectoria de participación política
Experiencia de participación	Se desarrolla a partir de la ocupación de cargos comunitarios que propician la cohesión comunitaria, y se definen culturalmente.	Se desarrolla a partir de la pertenencia a diversos tipos de asociaciones, cooperativas y ONG en las cuales se promueven prácticas autogestivas.	Se desarrolla a partir de la ocupación de cargos públicos y la militancia partidaria.
Experiencia de vinculación con redes sociales	Experiencia limitada. Comunidades cerradas con lazos internos fuertes y relaciones cercanas y solidarias.	Experiencia abierta. Organizaciones que buscan entrelazar acciones para el beneficio de varias comunidades o de grupos sociales diversos como mujeres, migrantes, productores,	Experiencia abierta. Grupos/equipos políticos que buscan establecer relaciones con otros grupos con mayor nivel o poder para atraer recursos, y ganar espacios de competencia.

		artesanos, profesores etc.	
Vínculo con el Estado	Contacto a través de los programas de gobierno y la gestión de recursos para el desarrollo comunitario, cuyos fines son: asistencia, capacitación, ayuda material. Relación asimétrica clientelar.	Gestores ante las dependencias gubernamentales u organismos internacionales para financiar asociaciones civiles y proyectos alternativos de desarrollo. Relaciones autónomas encaminadas al fortalecimiento de formas locales de organización.	Gestores que participan directamente en actividades políticas de competencia electoral y administrativas.
Intereses	Establecer contactos con funcionarios públicos para canalizar demandas específicas y atraer recursos.	Defensa de intereses sociales diversos: apropiación del proceso productivo, reivindicación étnica, derechos humanos, inclusión en la toma de decisiones.	Establecer relaciones personales con funcionarios para obtener recursos y respaldo político. Capitalizar políticamente en sus regiones el espacio del Consejo.
Demandas	Acotadas a la resolución de problemáticas comunitarias: Conflictos agrarios, discriminación en instancias gubernamentales, atención en infraestructura básica comunitaria, proyectos productivos y de desarrollo.	Ampliación de derechos a través del reconocimiento de los Acuerdos de San Andrés y el cumplimiento del artículo 169 de la OIT, mejoramiento de las condiciones de vida indígena, establecer nuevos acuerdos con el Estado y la sociedad nacional para combatir la discriminación, perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana para garantizar la inclusión de la población en la toma de decisiones.	Ampliar espacios de participación política independiente. Atención de las dependencias gubernamentales, transparencia en la asignación de recursos. Autonomía, perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana para garantizar la inclusión de la población en la toma de decisiones.
Participación en el Consejo Consultivo de la CDI	Limitada y retraída por falta de información y de capacidades de intervención en el debate público. Dificultad para elaborar propuestas amplias, las intervenciones se	Participación activa y propositiva, mayor conocimiento sobre los objetivos del Consejo, visión crítica sobre las limitaciones normativas del	Participación activa y con frecuencia contestataria frente al control de los funcionarios de la CDI. Posturas críticas sobre la eficacia del Consejo



	enfocan en mayor medida a denunciar problemáticas locales.	consejo.	y las limitaciones normativas.
--	--	----------	--------------------------------

## 2.1 Trayectorias de participación comunitaria

La trayectoria de participación comunitaria se define a partir de su vinculación a espacios de participación locales, cuyo objetivo es trabajar para mejorar la calidad de vida de la comunidad a la cual se pertenece. En este caso específico encontramos que el liderazgo se construye con base en una larga experiencia de participación en los cargos comunitarios “tradicionales”, definidos a partir de las formas culturales de organización social en cada grupo étnico, o con mayor frecuencia vinculados con la organización y estructura ejidal. Es así que encontramos en el Consejo la convergencia de gobernadores tradicionales o miembros del los consejos de ancianos; agentes o jueces auxiliares; comisariados ejidales o representantes de bienes comunales y presidentes, delegados o promotores de comités de desarrollo comunitario de muy diversa índole.

Con base en una larga tradición de estudios antropológicos sobre las comunidades indígenas, podemos señalar que éstas se estructuran básicamente alrededor de la tenencia común de la tierra, con una organización política más o menos “democrática” en la cual la asamblea comunitaria es el órgano central de decisión y asignación de derechos y responsabilidades, su carácter corporado y su igualdad económica permiten generar fuertes relaciones de solidaridad y ayuda mutua en su interior, sin negar la existencia de conflictos, tensiones, luchas de poder e incluso divisiones de clase; pero con mecanismos propios de nivelación económica como puede ser el tradicional sistema de cargos.

El sistema de cargos constituido por “instituciones político-religiosas comunitarias, se inscribe en la matriz agraria de la comunidad, que posee su propia jerarquía y sus ciclos ceremoniales respectivos” (Medina 1995 :10). Y si bien, la extensa evidencia empírica e investigación etnográfica nos impiden generalizar su existencia, y mucho menos establecer un solo tipo de sistema de cargos, éstos forman parte esencial del entramado de

relaciones y normas que rigen los gobiernos locales y la organización comunitaria indígena, a través de la cual los individuos ocupan determinados cargos (religiosos y civiles, que incluyen cargos específicos de la organización ejidal) que están estructurados de manera ascendente, de tal forma que les permite acumular, en el transcurso de sus vidas, poder y prestigio social.

En el caso de los grupos indígenas del norte del país, que no comparten una tradición mesoamericana, es difícil hablar de la existencia de un sistema de cargos como tal, su carácter no jerárquico y su distribución territorial ampliamente dispersa dieron como resultado una organización social estructurada alrededor del sistema de parentesco, en la cual la forma tradicional de asignación de autoridad está más vinculada a las prácticas rituales, que a complejas estructuras de gobierno.

Sin embargo, a partir de la incorporación del ejido como forma específica de tenencia de la tierra, es posible ubicar la aparición de cargos administrativos propios de la estructura ejidal tales como comisariado, tesorero o regidor (entre muchos otros). Asimismo el cargo de “Gobernador Tradicional”, vinculado a las formas particulares de impartición de justicia entre los diversos grupos indígenas del norte del país, y al cual se le reconoce por su importancia “tradicional” y cultural, ha generado amplios debates entre los etnógrafos especialistas que no dudan en ubicar su origen a partir de la aplicación de las políticas indigenistas (Moctezuma 2003). Es así, que hoy en día podemos ubicar entre los grupos indígenas de aridoamérica un tipo de sistema de cargos moderno que responde a la adaptación que han desarrollado las comunidades, en función de las políticas sociales implementadas desde el Estado, y que tal como ocurre en el resto de los grupos indígenas de tradición mesoamericana, constituyen mecanismos de pertenencia, identidad y participación comunitaria.

Si bien nuestra intención no es abordar los sistemas de cargos y las formas de organización social y comunitaria indígena de nuestro país, temas que excederían por mucho las pretensiones de este trabajo, nos parece importante realizar un breve acercamiento a las múltiples formas de asignación de autoridad y liderazgo, de tal manera que podamos comprender que la construcción de trayectorias de participación

comunitarias de cada uno de los líderes indígenas que participan en el consejo están estrechamente vinculadas a las expresiones culturales e históricas de sus comunidades.

Así por ejemplo, uno de los consejeros indígenas tarahumaras ubica como parte sustancial de su trayectoria de participación comunitaria su asignación como gobernador tradicional, como tesorero y como comisariado ejidal, y él mismo señala que su experiencia de trabajo comunitario es lo que permitió que fuese electo consejero:

“de tiempo atrás fue (sic) gobernador indígena de mi comunidad, trabajamos mucho de la justicia ayudando a la gente indígena y del respeto de la lengua indígena y de las comunidades de no hacer discriminación de la gente mestiza [...] Ya mucho participamos nosotros, antes también cuando estaba de presidente del consejo supremo tarahumara estuvo (sic) gobernador indígena de mi comunidad y después pasamos de presidente de comisariado ejidales del ejido [...] ahora tiene (sic) cargo de tesorero presidente del comisariado ejidal.” (Herculano Nava, consejero tarahumara del estado de Chihuahua, diciembre 2007).

De igual forma, podemos observar que la asignación del consejero purépecha también se vincula con su desempeño dentro de la estructura administrativa del ejido, que como hemos señalado, constituye un elemento central de la organización social contemporánea de las comunidades indígenas, y que ha sido incorporado a las formas tradicionales heredadas desde la administración colonial, e incluso prehispánica. Al respecto el propio consejero refiere:

“yo soy de profesión abogado, tengo mi despacho jurídico en el municipio de los Reyes, pero también en ese *inter* me nombraron autoridad tradicional, como se llama en otros lados comisariados, los que dirigen un ejido, y yo soy representante de bienes comunales porque dirijo a una comunidad, son dos formas distintas de nombramiento, pero el representante también es reconocido ante las instituciones gubernamentales” (Jaime Alonso Domínguez, consejero purépecha del estado de Michoacán, diciembre 2007).

La participación comunitaria, a diferencia de los otros tipos de participación que hemos identificado (social y política), puede distinguirse por su marcado interés en el desarrollo comunitario que orienta el esfuerzo

de los individuos hacia una relación mas estrecha con los servicios gubernamentales (Cunill 1991). De ahí que buena parte de los cargos asignados dentro de las comunidades indígenas tienen relación con una variada gama de comités de desarrollo, a través de los cuales se gestionan ante las distintas dependencias de gobierno, organizaciones no gubernamentales o comunidades religiosas, recursos en beneficio de la comunidad.

En este sentido es posible observar que la labor de “promotor comunitario”, ya sea en ámbitos como la salud, la educación, el fomento cultural, el mejoramiento de la vivienda o de proyectos productivos y/o ecológicos, entre otros, también forma parte de la trayectoria de participación comunitaria que hemos construido, y así lo ilustra el testimonio de una de las mujeres que integran el Consejo Consultivo de la CDI, cuando se refiere a su propia experiencia de participación comunitaria:

“antes yo formé parte del Consejo de Administración de un Fondo Regional, en base a eso ha sido mi participación, ahí trabajamos puras mujeres mas que nada, es un fondo que participa directamente con la CDI. En mi comunidad empecé y ocupe varios cargos, lo que mas me ha gustado siempre es ser promotora comunitaria. Así yo en mi comunidad visito a las personas en el aspecto de salud, y a mi comunidad francamente ya la conozco completa por que en un año visito diez casas, el otro otras diez y así consecutivamente fueron varios años de trabajo en salud, también he sido tesorera de la escuela primaria y del comité de padres de familia” (Gaudencia Francisco de la Cruz, totonaca, abril 2008).

Una de las limitaciones que enfrenta la participación comunitaria cuando encausa sus esfuerzos hacia la ayuda estatal, es la de ser entendida como una actividad social, de gestoría, que busca la ayuda del Estado a través de la asistencia técnica, ayuda material, capacitación, o medios institucionales. En el caso de las comunidades indígenas que tienen un alto nivel de rezago y con pocas posibilidades de ampliar sus vínculos con el exterior, esta forma de entender y ejercer la participación comunitaria puede contribuir a que permanezcan inmersas en relaciones asimétricas frente a líderes históricos (caciques) o autoridades de gobiernos locales, estatales y federales, que mantienen en su poder el control y la distribución de los

recursos. Esta situación abre posibilidades para la reproducción de los modelos clientelares y formas tradicionales de control político.

Las posibilidades de acceder a los recursos del Estado no sólo depende de los vínculos que establecen a través del financiamiento y capacitación con determinados proyectos, también con las delegaciones estatales de la CDI y los Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena, como con los gobiernos municipal, estatal o federal y sus respectivas dependencias. La capacidad de gestionar determinados tipos de recursos, también depende de su filiación política y pertenencia o no a determinadas organizaciones relacionadas con el Estado. Es así que una de las principales demandas de los consejeros hacia la CDI y otras instancias gubernamentales que proporcionan financiamiento a distintos proyectos de desarrollo comunitario, tienen que ver con la simplificación de los requerimientos para solicitar los apoyos, pero también con la claridad en la distribución de los mismos.

“La principal [demanda] es que no llegan los beneficios como deberían llegar, si llega al estado y el estado es de un partido político, pues ahí no se diferencia nada, pero ya llegando a nivel del municipio de cada zona pues no es lo mismo, ahí al municipio llegan los apoyos y el presidente municipal le pone color, si es el partido del PRI pues a todo lo que es de ese color les da, y eso es lo que yo he mencionado que no debe de ser”. (Gaudencia Francisco de la Cruz, totonaca, abril 2008)

Una vez señaladas algunas características que distinguen a la participación comunitaria indígena, cuyos principios se orientan a la satisfacción de necesidades y el desarrollo comunitario, así como los mecanismos a través de los cuales los líderes indígenas adquieren experiencia y estatus dentro de sus comunidades, podemos observar que en el marco del Consejo Consultivo de la CDI, estos gobernadores tradicionales, comisariados ejidales o promotores comunitarios, cuya trayectoria de participación se acota a este ámbito, encuentran ciertas dificultades para comprender el alcance de los objetivos del Consejo Consultivo, en tanto mecanismo institucionalizado de participación ciudadana que pretende la intervención de los sujetos en los procesos de

decisión referidos a las políticas públicas federales de su propia competencia.

### **2.1.1 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación comunitaria**

Es posible observar que la participación de los consejeros, cuya motivación central se orienta a la consecución de recursos para la comunidad, pone en juego un tipo de racionalidad instrumental que no favorece el diálogo y la deliberación como sustento del entendimiento intersubjetivo que el ejercicio de participación ciudadana requiere. La falta de información y capacidades organizativas propias del ejercicio ciudadano, que asume la actuación de sujetos concientes de sus derechos y obligaciones, repercute en la dinámica de participación que este tipo de consejeros efectúa dentro del Consejo Consultivo. Al respecto podemos observar la opinión de uno de los consejeros con mayor experiencia de participación política, respecto a la actuación de sus compañeros consejeros:

“El Consejo es muy diverso, sobre todo en su concepción del papel que juega y de la oportunidad que tiene, de la concepción de la relación que quiere tener el Estado a través de la Dirección General o de la CDI con los pueblos indígenas, muchos consejeros vienen desarmados ideológicamente, es decir, la concepción local de allá se refleja en su declaración de que este Consejo o espacio puede solucionar solamente el asunto del agua potable de su localidad, incluso de su rancharía de donde fueron sacados, ahí encontramos una barrera y un obstáculo de que el consejero no tienen bien claro de que está en una orquesta nacional, en un plano nacional, de que le esta dando la oportunidad, la chance, de que puede desarrollar temas más amplios, no para su localidad ni para su estado, o incluso para construir ideas y hablar del desarrollo de nuestro país”. (Jaime Betanzos, consejero indígena mazateco, Oaxaca, abril 2008)

Con frecuencia la participación de estos consejeros con trayectorias de participación comunitaria es limitada y su comportamiento es reservado, las dificultades de expresión verbal en las plenarios públicas inhibe sus intervenciones, no sólo por su falta de experiencia en la oratoria pública y su escaso manejo del idioma español, la complejidad y tecnicismo del lenguaje

utilizado por los funcionarios o especialistas, que colaboran en calidad de asesores en las mesas de trabajo, también es un factor que frena la libre opinión de los consejeros, que muchas veces se intimidan, pierden el interés o simplemente no entienden del todo lo que se informa y discute, de esto da cuenta el comentario del consejero mayo:

“a veces no sabemos enfocar, no sabemos decir las cosas o no tenemos las palabras y se nos va la participación, y el tiempo también cuenta mucho en estas reuniones” (José Luís Buitimea Valenzuela, consejero mayo, Sinaloa, abril 2008)

Aún así los consejeros no dudan en aprovechar el espacio del Consejo para establecer algún tipo de contacto directo con los funcionarios de la CDI o representantes de otras dependencias gubernamentales para hacerles llegar sus solicitudes, o si es posible exponer en el curso de la plenaria el cúmulo de necesidades que requieren ser atendidas en sus comunidades.

A continuación presentamos el testimonio del consejero indígena tarahumara que tuvo la oportunidad de presentar una denuncia respecto al saqueo de madera que viven los ejidos de la Sierra Tarahumara ante los representantes de SEMARNAT en el Consejo, quienes al parecer le dieron cauce a la solicitud:

“Ahora no traigo ninguna demanda, nosotros nada mas que están mandando por el fax a la SEMARNAT los papeles para la denuncia de que no pasa los avisos de la gente de fuera, que es la que está cargando [madera] dentro del ejido y en una de esas sí le dio respuesta de SEMARNAT de México, primero turnamos aquí y nos mandó a Chihuahua que atendiera de nosotros de todos los ejidos de la sierra indígena (Herculano Nava, consejero tarahumara del estado de Chihuahua, diciembre 2007).

Como hemos señalado, las acciones y motivaciones de los consejeros indígenas con trayectorias de participación comunitaria están orientadas en gran medida hacia la obtención de servicios acotados para su comunidad. Es así que el nivel de exigencias y demandas expuestas en las sesiones del Consejo responden a este interés principal.



“nosotros representantes de la sierra indígena eso queremos nosotros, del salud, mas importante de la vivienda, de la luz de la placa solar, de eso lo mas importante del estado de Chihuahua, es lo que mas necesitamos nosotros, no tenemos luz porque vivimos lejos de donde pasa la línea de luz, vivimos por rancho muy lejos” (Herculano Nava, consejero tarahumara, Diciembre 2007)

En este mismo sentido perciben que el espacio del Consejo Consultivo representa una posibilidad para canalizar de manera directa a los funcionarios de alto nivel las solicitudes de las comunidades a las cuales representan, y de esta manera lograr mejores resultados. Así lo muestra el testimonio del consejero tarahumara, que como muchos de sus compañeros, mantiene la esperanza de ser escuchado por el Director de la CDI, y de esta forma garantizar que sus demandas sean realmente atendidas.

“...tengo que llevar una propuesta de unas solicitudes para pedirle apoyos al gobierno de CDI, de lo que necesita de la vivienda y del agua potable y de placa solar, piso firme para hacer bien la casa, es que quería levantar unas firmas para traer aquí al Consejo Consultivo y plantear con Luís H. Álvarez para que sepa que falta mucho de la vivienda y de los proyectos de carpintería y algunas cabras, gallineras etc., todo lo que quiere trabajar la gente de Chihuahua. Ese es lo que estamos pidiendo nosotros, yo creo que por ahí en la otra reunión vamos a meter solicitudes” (Herculano Nava, consejero tarahumara, Diciembre 2007)

Esta visión respecto a la función que tiene el Consejo, y del poder que otorgan a los funcionarios de la CDI como puentes privilegiados para hacer llegar sus demandas a las instancias correspondientes, se aleja de alcanzar los objetivos de involucramiento directo de los indígenas en la toma de decisiones; objetivos que buscan la consolidación de nuevos espacios y mecanismos de articulación entre el Estado con los pueblos indígenas. Por el contrario, esta visión da como resultado la reproducción de relaciones verticales que refuerzan la centralización de la administración y distribución de recursos, es decir, la reproducción del clientelismo como instancia de articulación entre el Estado con los pueblos indios cuyo fin es establecer contactos personalizados.

En este sentido cobra mayor importancia, y peor aún eficacia, el acercamiento personal de los consejeros con las autoridades, como el



Director de la CDI, que la posibilidad de exponer en la asamblea pública las demandas y exigir colectivamente a las instituciones el cumplimiento de las recomendaciones elaboradas en el Consejo. Esto lo muestra la experiencia de la consejera maya-quiche quien pudo obtener una respuesta positiva respecto a un problema de tierras que enfrenta su comunidad, gracias al contacto directo que tuvo con el Director de la CDI en una de las sesiones ordinarias del Consejo.

“Yo traje este documento aquí, no lo expuse en la plenaria yo le entregue en manos de don Luís H. Álvarez y él mando la respuesta a Campeche y ahí explicaban donde deben acudir y ahorita ya están viendo que la CDI apoye, no en dinero, sino en cómo deben gestionar sus papeles, porque en mi comunidad pagamos muchos impuestos de nuestros terrenos [...] y no recibimos apoyo, también para que nos arreglen las calles, [...] ahora ya se están gestionando los problemas con ayuda del licenciado del CDI. No es que me aprovecho de tener una reunión sola así con él, otros consejeros también le entregaron sus solicitudes, y yo también entregué la mía, pero le pedí que me sellara a don Luís y me lo selló, para entregar a mi agente municipal y decirle que sí vine a entregar el papel” (Felisa Gonzáles Mendosa, consejera maya-quiche, Campeche, abril 2008)

Bajo esta perspectiva, la participación de los consejeros no se plantea en términos de una actividad pública amplia, no valoran el espacio del Consejo Consultivo en términos de *espacio público*, como instancia de diálogo y deliberación que conduzca hacia una mayor democratización y equilibrio de poderes entre el Estado y la sociedad, a través de la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones. Las actitudes y perspectivas de los actores reflejan la interiorización de valores y aprendizajes respecto a la forma de relacionarse con las instituciones de gobierno, en donde prevalecen, por un lado actitudes de dirección y mando asumidas por los funcionarios, sin informar ni considerar la opinión de los directamente afectados, y por otro lado la actitud de los indígenas involucrados que se limitan a aceptar y pedir sin expresar abiertamente sus dudas o desacuerdos.

Esta forma de ejercer el poder público, heredada del sistema político *semiautoritario*<sup>36</sup>, condiciona y restringe el desarrollo de la participación ciudadana y la consolidación del Consejo Consultivo como un espacio de promoción de valores cívicos y prácticas democráticas. El problema fundamental es pensar que de un momento a otro los indígenas pueden dejar de lado valores, normas, conocimientos, opiniones, creencias y expectativas formadas en el transcurso de una larga historia de relaciones asimétricas frente al poder estatal, para convertirse en protagonistas de un proceso deliberativo y democrático.

La experiencia empírica de los consejeros indígenas respecto a los mecanismos formales e informales que operan en la administración pública da lugar a evaluaciones que reflejan el funcionamiento real del sistema político y el lugar que ocupan los actores en el mismo. En este sentido la opinión del consejero indígena cochimí sobre el significado que otorga a su participación, ilustra claramente el excesivo centralismo y paternalismo de la administración pública, pero sobre todo refleja el ínfimo poder que asumen los ciudadanos frente al aparato estatal y los líderes carismáticos.

“ahora que el gobierno nos hace el favor de que vengamos a explicar aquí los problemas de cada comunidad yo pienso que este nombramiento de Consejo Consultivo es muy importante, porque se supone que esto va a manos del presidente de la República, y si no, de pérdida a alguno que está muy cerca, de pérdida a un senador o diputado [...]. Yo creo que es muy importante este cargo que me dieron a mi y a todos del Consejo Consultivo porque aquí venimos a exponer nuestros problemas, porque tenemos la esperanza de que el gobierno se de cuenta de nuestros problemas, o de perdida que nos digan que ya estamos perdidos para que ya dejemos de pelear y ya no perdamos tiempo, porque nosotros no tenemos tiempo para andar, porque no tenemos recursos en la comunidad (Andrés Seseña Domínguez, consejero cochimí, Baja California)

Sin duda este testimonio expresa la dificultad que prevalece entre muchos pueblos indígenas para asumirse como sujetos de derechos ciudadanos, y la permanencia de una cultura política clientelar y

---

<sup>36</sup> Camp (2000) señala que el sistema político mexicano se caracteriza por una combinación peculiar entre liberalismo y autoritarismo político, lo cual devino en un sistema que difícilmente puede catalogarse como autoritario, menos aún si se compara con los sistemas políticos sudamericanos. Es por ello que este autor sugiere que la mejor forma para definir el sistema político en México es bajo la categoría de *semiautoritario*.

subordinada, fundamentalmente entre aquellos grupos que permanecen al margen de redes sociales y procesos organizativos amplios que les proporcionen mayor información y capacidades para exigir sus derechos.

Los propósitos del Consejo Consultivo de la CDI consisten explícitamente en analizar, opinar y hacer propuestas sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. En su estructura de organización el Consejo no cuenta con una instancia formal que reciba solicitudes específicas o permita a los indígenas consejeros gestionar recursos para sus comunidades, aún así muchos consejeros consideran que además de solicitar apoyos materiales, el espacio del Consejo es una buena oportunidad para denunciar las problemáticas que enfrentan, muchas de las cuales están vinculadas a la corrupción, ineficacia, indiferencia y/o discriminación de los gobiernos, estatal y municipal, que avalan los abusos de poder de caciques locales.

El caso del consejero indígena cochimí del estado de Baja California puede resultar un buen ejemplo para ilustrar este tipo de denuncias que, como él mismo señala con asombro, son recurrentes en todas las regiones indígenas del país, y cómo a través del Consejo muchos indígenas participantes han logrado conocer y socializar estas problemáticas comunes.

El consejero cochimí ha sido desde hace más de dos décadas una autoridad importante de su ejido, él señala que la participación en el Consejo le parece una buena oportunidad para dar a conocer el conflicto de tierras que desde 1960 enfrentan con el propietario de los viñedos *L.A. Cetto*, quien se ha servido de sus redes familiares y de amistad con los funcionarios del estado para invadir sus tierras y dejarlos sin agua.

“la asamblea general me nombro a mi y yo acepté con mucho gusto porque para mi es muy importante principalmente los problemas de tenencia de la tierra, ya tenemos muchos años que no podemos resolver nada ni para bien ni para mal, y yo pienso que eso es causa del gobierno de Baja California porque allá se mira en persona que el jefe de la dependencia que resuelve el problema que estamos llevando a cabo es muy amigo de la persona esa que nos está invadiendo a la comunidad y por ese motivo nos tienen en engaño” (Andrés Seseña Domínguez, consejero cochimí, Baja California)

Es así que el interés que motiva la participación de este consejero es muy puntual y se remite a ver el Consejo como una oportunidad para exponer ante los representantes de la Reforma Agraria federal los documentos de su ejido, y obtener de ellos una resolución imparcial, pues como el propio consejero relata, el poder y el dinero de Ángel Cetto han corrompido todas las instancias locales, provocando la desconfianza y desaliento de los ejidatarios, pero que ante la posibilidad de venir a la Ciudad de México a participar en las sesiones del Consejo han podido recobrar.

“antes no había salidas para acá [Ciudad de México] porque usted sabe que la comunidad de nosotros es pobre, [...] la mayoría de nosotros trabajamos alrededor de los ranchos, por eso yo ahorita estoy en estas reuniones para ver el problema de la tenencia de la tierra y es por eso yo que vine y haber que respuestas nos van a dar la otra vez que venga, ahorita ya nos dieron más o menos de que están investigando sobre el problema mío y de los demás, porque cada quien tiene su problema en el Consejo Consultivo,[...] pero me justó la idea de las salidas a México para exponer los problemas de cada quien, problemas y necesidades, por eso es que yo no he metido ninguna solicitud de ningún proyecto, porque me he abocado nada más en el problema de la tierra, [...] ahorita hay ricos ganaderos que se están aprovechando de los terrenos que son de la comunidad, pero eso más adelante lo voy a plantear, ahora es primero lo de Ángel Cetto, es lo que me preocupa más, por el pozo [de agua], a mi eso me interesa mucho y me gustaría que quedara arreglado de una vez” (Andrés Seseña Domínguez, consejero cochimí, Baja California)

Es así que las expectativas que tienen los consejeros con trayectorias de participación comunitaria respecto al espacio del Consejo Consultivo y el valor del mismo, están estrechamente vinculadas a la capacidad de respuesta gubernamental a sus demandas de desarrollo comunitario y de resolución de conflictos.

## **2.2 Trayectorias de participación social**

De acuerdo con los señalamientos de Cunill (1991) la participación social se distingue específicamente por la pertenencia a determinadas asociaciones ligadas a la resolución de los problemas que hacen posible la vida. Este tipo de participación refiere a “fenómenos de agrupación de los

individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales” (Cunill 1991: 44). En este sentido la participación social se caracteriza por promover prácticas autogestivas y puede adquirir diversas modalidades como las cooperativas y las asociaciones. Sin embargo, para el caso de la población indígena podemos observar que la participación social también se traduce en una amplia presencia de movimientos de reivindicación étnica que adquieren características y niveles de actuación muy variados, según las regiones indígenas en las cuales se presenten.

La adhesión voluntaria, el libre acceso así como el control autónomo constituyen características importantes de la participación social, que la diferencian de la participación comunitaria indígena que describimos anteriormente, pues entre los pueblos indígenas la membresía comunitaria es obligatoria, y por lo tanto, la participación también. Otra característica de la participación social es que a través de la promoción de prácticas de organización autogestiva, busca entrelazar acciones de participación comunitaria que se multipliquen para el beneficio de varias comunidades asociadas y establecer redes que posibiliten el fortalecimiento de las capacidades de acción-participación.

Las trayectorias de participación social que identificamos refieren, entonces, a la experiencia que tienen algunos consejeros indígenas de colaboración y pertenencia a múltiples organizaciones, con objetivos, intereses y formatos institucionales muy diversos, que reflejan una gran fragmentación de los espacios organizativos al interior del mundo indígena. Podemos encontrar agrupaciones locales, regionales y nacionales, cuyas demandas oscilan desde la obtención de bienes materiales, la restitución de tierras, el fomento de actividades productivas, hasta la defensa de los derechos humanos, el respeto a la diversidad cultural y la autonomía indígena.

El desarrollo del asociacionismo civil en el mundo indígena es un proceso que comienza a desarrollarse a finales de la década de 1970, con la ruptura del modelo de intervención estatal y control corporativo del sector rural en nuestro país (Celis 2003). La presencia del Estado a través de grandes corporaciones como la CNC (que representaba el brazo campesino

del PRI), bloqueó por muchos años el surgimiento de procesos organizativos independientes, autónomos y plurales. Este proceso fue controlado desde el Estado a través del reparto agrario y la intervención económica, situación que le permitía mantener el monopolio del espacio público-político e impedía la libertad de asociación y de militancia partidaria.

La proliferación de las luchas campesinas en amplias regiones del país y frente a ello la respuesta represiva del Estado, abrieron el camino para la creación de importantes organizaciones campesinas independientes<sup>37</sup> en la cuales participaron diversos contingentes indígenas. Es así que las primeras organizaciones indígenas comienzan a configurarse en el marco de las luchas campesinas nacionales, pero poco a poco fueron cobrando un perfil étnico más definido y con objetivos y pensamientos políticos que fueron más allá de la lucha agraria.

Resulta interesante observar para los fines de la tipología de trayectorias de participación social que tratamos de construir, que muchos de los consejeros indígenas que integran el Consejo Consultivo de la CDI provienen de estas experiencias de lucha campesina. Así lo demuestra el testimonio del consejero tzeltal, quien hoy en día es secretario general de una pequeña organización en las Cañadas de la Selva Lacandona del estado de Chiapas llamada *Yachil Atel*, que se dedica a gestionar proyectos productivos y recursos para el mejoramiento de la vivienda de sus agremiados, pero que ubica el comienzo de su historia de participación social en una de las organizaciones campesinas independientes de la década de 1970 más importantes del estado de Chiapas, en la que se puede ubicar también uno de los orígenes del movimiento zapatista. El prestigio como luchadores sociales que tienen los indígenas fundadores de la *Quiptic Ta Lecubtesel*<sup>38</sup> (por su compromiso en la defensa de los derechos agrarios

---

<sup>37</sup> Para la década de 1970 se crea la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) que figura como la organización campesina independiente más importante de la década, e integraba diversas organizaciones *monoétnicas* y *pluriétnicas* del los estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero (Ohemichen 1999). Posteriormente surge la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Autónomas (UNORCA) cuya propuesta detona importantes procesos de organización comunitaria y autogestiva así como la consolidación de redes de organizaciones productivas regionales (Harvey 1996).

<sup>38</sup> La *Quiptic Ta Lecubtesel* representa el origen de la lucha campesina e indígena en el estado de Chiapas en el año de 1975, esta organización fue fundada por catequistas indígenas de la Selva Lacandona quienes, luego de su participación en el Congreso Indígena de 1974, organizado por la Diócesis de San Cristóbal, se percataron de que muchos ejidos de la región enfrentaban los mismos

de las comunidades selváticas y su triunfo ante los desalojos de tierras que ordenó el gobierno de Luís Echeverría), es un elemento que explica el reconocimiento y la elección de este consejero.

“ya llevo 30 años luchando sobre la gente indígena, fuimos parte de una organización desde el principio que se inició la lucha que se llamó *Quiptic Ta Lecubtesel* [...], en ese tiempo ya estuve trabajando en Ocosingo en esa lucha, y por eso me conocen” (Armando Gómez Hernández, consejero tzeltal del estado de Chiapas, diciembre 2007).

El desarrollo de los movimientos étnicos y la participación social va aparejado con la emergencia de nuevos sujetos sociales al interior de los pueblos indígenas: profesores bilingües, técnicos o incluso, profesionistas educados en espacios urbanos, todos ellos formaron parte de un sector de intelectuales indígenas que comenzaron a cobrar notoriedad como líderes al interior de sus comunidades y como dirigentes fundadores de estas nuevas organizaciones. Cabe señalar que en muchas comunidades indígenas, la sola capacidad de leer y escribir dotaba a los jóvenes de elementos suficientes para formar parte de este nuevo sector de la llamada *intelligentsia india* (Ohemichen 1999).

Una de las características de estos consejeros cuyo liderazgo proviene de su experiencia de participación en organizaciones sociales, es que no representan figuras de autoridad del tipo “tradicional”, por lo que su representatividad es difícil de establecer, pues como hemos visto, por un lado, la legitimidad de los liderazgos indígenas no se basan en la delegación de la representación comunitaria, sino en el desempeño rotativo de servicios comunales civiles y religiosos. En este sentido muchos de los indígenas escolarizados que asumieron funciones de liderazgo a través de su activismo político, también buscan legitimarse a través de su colaboración en el sistema de cargos. Por otro lado, la fragmentación de opciones organizativas ha dado pie al surgimiento de muchas y muy diversas asociaciones locales, cuyo nivel de alcance y representación es limitado a

---

problemas de rezago agrario. Posteriormente la organización abanderó la lucha en contra del desalojo de varios de los ejidos de la región provocado por la creación de la reserva ecológica y la protección de la “Comunidad Lacandona”, y en la década de 1980 se integra como a la ARIC Unión de Uniones, alcanzando un rango de acción mucho más amplio. (Cuadriello 2007)



grupos pequeños que con frecuencia tienen dificultades para coordinarse. En este sentido podemos observar que el consejero tzeltal es más reconocido por su larga trayectoria de participación, que por su pertenencia actual a una organización de carácter productivo que tiene un alcance restringido.

Como pudimos observar en el capítulo uno, durante la década de 1990 la multiplicación de organizaciones no gubernamentales, la fragmentación de grandes agrupaciones rurales independientes en múltiples asociaciones locales y regionales, así como la emergencia de movimientos etnopolíticos han resultado en una gran diferenciación interna de la sociedad civil indígena, que se traduce en la multiplicidad de actores sociales, formas de acción colectiva, construcción identitaria, proyectos políticos y sobre todo en múltiples formas de relación con el Estado.

De esta manera señalamos que la heterogeneidad de la sociedad civil indígena es una expresión de pluralidad política, social y cultural que refuta las visiones sobre los indígenas como un actor colectivo homogéneo, sobre el cual existen visiones opuestas: de quienes les atribuyen principios transformadores y democráticos por naturaleza o de quienes los consideran grupos premodernos y anclados en esquemas de dominación tradicionales y prácticas inciviles<sup>39</sup>. Tal como ocurre en la sociedad civil no indígena, la sociedad civil indígena representa un espacio de conflicto en el cual se procesan principios e intereses contrapuestos y se construyen modelos de interacción con el Estado que pueden o no, incentivar la institucionalización democrática (Olvera 2003).

En este sentido hemos tratado de mostrar que el Consejo Consultivo es un laboratorio en el cual es posible observar tal diversidad, fundamentalmente entre los consejeros con trayectorias de participación

---

<sup>39</sup> El movimiento de solidaridad con Chiapas, nacional e internacional, fue un espacio propicio para la germinación de muchas visiones romanticistas sobre las virtudes cívicas naturales de los pueblos indios, y al mismo tiempo para la germinación de visiones opuestas, muchas de ellas dentro de los espacios académicos que se negaron a utilizar el concepto de sociedad civil para los movimientos y organizaciones étnicas, por su defensa de los derechos colectivos y la costumbre, contrarios a los principios del liberalismo y los derechos individuales. E incluso la defensa de los usos y costumbres fue catalogado como la defensa de prácticas aberrantes propias de las “costumbres indígenas” como los linchamientos o la vejación de las mujeres y niños. Sin embargo los estudios de Estaban Krotz (2002) sobre derecho consuetudinario en comunidades indígenas muestra la falsedad de estas afirmaciones, tan falso como afirmar que la pederastia o el secuestro (prácticas delictivas comunes en nuestros tiempos) son representativas de las costumbres mestizas occidentales.



social ya que son sujetos cuyas experiencias de participación provienen directamente de estos procesos e historias organizativas que emergieron a la par del la reestructuración del estado neoliberal.

### **2.2.1 Procesos organizativos de los consejeros con trayectorias de participación social**

El análisis de las trayectorias participativas de carácter social permite desprender al menos tres ejes organizativos alrededor de los cuales los consejeros ha construido sus liderazgos y articulan sus perspectivas, intereses y demandas referidas al espacio del Consejo.

En primer lugar, encontramos consejeros cuya trayectoria de participación se ha desarrollado en organizaciones de tipo gremial o de representación social que tuvieron un gran impulso en los años setenta y ochenta del siglo pasado. Estas centrales y redes campesinas que aglutinan cooperativas y asociaciones productivas locales se caracterizan por la definición de actores precisos: los campesinos, en torno a demandas generales, como el mejoramiento de las condiciones de producción en el campo. La participación de los indígenas en estas asociaciones (como la Confederación Nacional Campesina (CNC); la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA); o la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) entre muchas otras) es limitada, pues cuentan con estructuras que dividen claramente la dirigencia de las bases y centralizan los mecanismos de decisión.

Sin embargo encontramos a nivel local o regional una proliferación de organizaciones económicas para la producción y/o el consumo conocidas también como “empresas sociales”, que si bien pueden estar afiliadas a las organizaciones campesinas, tienen un margen de maniobra mucho más autónomo al interior de la organización, en la cual muchos consejeros indígenas ocupan los cargos de dirección y son gestores de sus propios recursos. Este tipo de organizaciones cuyas modalidades mas comunes son las Sociedades de Solidaridad Social conocidas como “*Triple Ese*”, o los Grupos de Trabajo Colectivo (GTC), se distribuyen por ramas productivas (cafetaleros, maiceros, floricultores etc.), servicios (ecoturismo) o

problemáticas concretas (mujeres, jornaleros, migrantes), y tienen como objetivo la defensa de los pequeños productores y del bienestar familiar a través de la apropiación de los procesos productivos y la gestión de proyectos ante las dependencias gubernamentales como la propia CDI<sup>40</sup>.

La trayectoria de participación del consejero indígena amuzgo del estado de Guerrero puede resultar muy ilustrativa de estos procesos. Él es un joven universitario que si bien nunca ha ocupado cargos dentro de su comunidad, tiene experiencia de participación y dirigencia en organizaciones campesinas de su región, por tal motivo fue convocado por la delegación estatal de la CDI a participar en el proceso de elección de los consejeros amuzgos y como él mismo lo relata, fue seleccionado por haber cumplido con el perfil mas adecuado.

“Participé en la Unión Campesina Democrática (UCD) a nivel regional en Guerrero, tuvimos un trabajo con ellos en la parte de gestoría, pero después nosotros nos organizamos en un Grupo de Trabajo Colectivo denominado Organización de Pueblos del Sur (OPS), entonces fue una organización propia, porque en la UCD nosotros coincidimos con ellos y trabajamos y nos invitaron a formar parte de esa organización, y en mi caso fui invitado personalmente a forma parte, pero ya después nosotros queríamos plantear una organización propia, que respondiera a las expectativas de la gente en la región, y esa fue la razón por la que formamos la OPS, en la que fui coordinador por un tiempo” (Guillermo Rosendo, consejero amuzgo del Guerrero, diciembre 2007)

Este tipo de organizaciones con fines claramente económicos constituyen espacios de mediación entre los pueblos indígenas y el mercado, cuentan con un reconocimiento jurídico que muchas veces acota sus campos de acción política, sin embargo dentro de la historia del movimiento indígena emergente han sido actores visibles por su capacidad de articular demandas económicas, que buscan el mejoramiento de las condiciones materiales de vida indígena, con demandas de tipo étnico orientadas hacia la obtención de espacios en la arena política y el reconocimiento a la diversidad cultural.

---

<sup>40</sup> El programa de Fondos Regionales implementado desde los tiempos del INI y que continúa hasta la actualidad, ha sido fundamental para el financiamiento y creación de muchas de estas cooperativas y asociaciones productivas locales. Asimismo el programa Nacional de Solidaridad alentó estos procesos asociativos de carácter económico local.

Asimismo la vinculación con las instancias de gobierno suelen ser estrechas, pues dependen mucho del financiamiento estatal, y al mismo tiempo las reglas de operación para el financiamiento de proyectos productivos y de desarrollo económico que establecen las dependencias gubernamentales, sólo reconoce este tipo de organizaciones que cuentan con un registro legal, como susceptibles al acceso de los recursos.

En segundo lugar encontramos consejeros cuya trayectoria de participación social se ha desarrollado en organizaciones de tipo cultural, con intereses definidos en torno al rescate de las tradiciones y las costumbres indígenas, la lengua materna y el derecho a una educación propia. En este tipo de organizaciones sobresale la acción de los profesores bilingües, que desde finales de la década de 1970 comenzaron a impulsar con mayor claridad el respeto y el valor de la cultura indígena al interior del movimiento magisterial. Posteriormente con la adopción estatal del discurso pluriculturalista y el impulso de políticas culturales a través de la creación de varias instituciones como la Dirección de Culturas Populares, el Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART) y el programa de apoyo a la formación de profesionistas e intelectuales indígenas a través del Programa para la Formación de Etnolingüistas del CIS- INAH (Ohemichen 1999), profesionistas y artistas indígenas crearon diversos tipos de asociaciones con fines igualmente diversos, desde las cooperativas artesanales y los grupos artísticos de músicos, danzantes y literatos, hasta organizaciones con un perfil más político que han abanderado el respeto a la diversidad cultural y denunciado la discriminación de los pueblos indígenas.

La participación de los profesores bilingües en organizaciones de defensa cultural puede ser observada a través del relato del profesor jubilado y escritor indígena otomí (*hñähñü*) del estado de Hidalgo, que actualmente ocupa el cargo de consejero. Al respecto él señala:

“Soy maestro jubilado, soy el presidente de la Coordinadora Indígena de mi región, los artesanos, los grupos culturales estamos agrupados en una asociación de “Triple ese” porque el objetivo es rescatar las tradiciones y las costumbres y las artesanías, los ritos que se están extinguiendo y la lengua. Existe la tarea de la Coordinadora indígena *hñähñü* de recatar todo eso y debido a eso fuimos convocados por el centro coordinador de CDI regional de Ixmiquilpan.

[...] El objetivo es la reivindicación de los derechos indígenas, el rescate de las tradiciones y las costumbres sin tintes políticos, es una organización plural, caben todos los credos y todos los colores, por ahora estamos organizando a los grupos culturales, a los artesanos, a la medicina tradicional, a los que cantan, escriben o danzan y acabamos de integrar un grupo que se llama “los trabajos de los *hñähñü*”, es un comité de artesanos, y soy socio de ese comité para crear y construir un mercado de artesanías municipal, cada artesano hace lo que puede y se rasca como puede, están muy marginados, no hay quien nos apoye, se han hecho intentos pero han fracasado mucho por la política” (Juan González Cruz, consejero otomí del estado de Hidalgo, diciembre 2007)

Este tipo de organizaciones cuyo fin es la defensa y promoción del patrimonio cultural indígena contribuyen en gran medida a la reproducción identitaria y por tal motivo tienen una gran importancia simbólica, aún cuando su margen de acción es limitado y su presencia no es generalizada en todas las regiones indígenas, menos aún en las que tienen mayores niveles de rezago<sup>41</sup>.

Finalmente, encontramos consejeros con trayectorias de participación social que se vinculan a procesos organizativos originados a partir de la defensa de los derechos humanos y de la construcción de modelos alternativos de desarrollo. Este tipo de organizaciones fueron promovidas, en gran medida desde la acción eclesial con el fin de denunciar y frenar los abusos y la represión que emprendieron los gobiernos de Luís Echeverría y López Portillo hacia las organizaciones campesinas indígenas<sup>42</sup>, y también con el objetivo de promover redes colectivas de ayuda mutua que permitieran enfrentar el rezago y la pobreza.

El consejero tojolabal del estado de Chiapas por ejemplo, actualmente es un líder indígena cuya trayectoria inició en los años 80 siendo catequista

---

<sup>41</sup>Para el impulso de este tipo de organizaciones la CDI cuenta con un programa de apoyo que consiste en el financiamiento de iniciativas presentadas por artistas indígenas que impulsen la creatividad, recuperación y preservación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de sus pueblos. Asimismo CONACULTA tiene un sistema de becas y apoyos para escritores indígenas que en algunos estados conforman redes muy importantes como el INALI en el estado de Chiapas.

<sup>42</sup> Un claro ejemplo de la represión que vivieron las organizaciones campesinas indígenas independientes después de 1975 puede ser observado en el estado de Chiapas. Uno de los casos más sonados fue la matanza de Wolonchan en 1980, en donde campesinos solicitantes de tierras fueron violentamente desalojados y acibillados por las fuerzas armadas. Un año después, el general Absalón Castellanos, quien estuvo al frente de esta acción, fue nombrado gobernador del estado, recrudesciendo aún más la represión hacia las organizaciones campesinas independientes.

de su comunidad, y es así como relata el inicio de su trayectoria de participación vinculada a la iglesia y posteriormente al movimiento zapatista:

“Desde 80 cuando fue la llegada de los refugiados guatemaltecos fui promotor de educación para los niños guatemaltecos y yo recibía capacitación a través de la iglesia, entonces en ese transcurso de ese tiempo estaba yo estudiando mi primaria también, después de ahí yo salí a estudiar mi secundaria y regresando ya me nombraron como secretario de comisariado ejidal y bueno pasé de promotor de salud a nivel regional con 24 comunidades y estuvimos ahí como tres años. Después de ahí en 94 a mediados de 97 me eligieron también como Presidente del Consejo Autónomo de Tierra y Libertad de Aguatinta, en esa ocasión como bases zapatistas tuvimos el honor de que los pueblos y comunidades indígenas me eligieron a mí para tomar ese cargo, y estuvimos ahí gracias a esa oportunidad, tuvimos un trabajo excelente atendiendo más de 120 comunidades. Durante esos dos años y fuimos creciendo pero el gobierno en turno en esa ocasión fue el Licenciado Albores Guillen y es cuando empezó a hacer el desmantelamiento de los municipios autónomos y entonces me tocó también venir en la cárcel porque me detuvieron, estuve un año y medio en la cárcel de Cerro Hueco” (Aureliano López Ruiz, consejero tojolabal del estado de Chiapas, diciembre 2007)

La modalidad más frecuente que adoptaron este tipo de organizaciones civiles es la de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), cuyas tareas han sido, además de la denuncia de las violaciones a los derechos humanos, promover el desarrollo y capitalizar las capacidades organizativas de las comunidades, a través de la promoción de nuevos valores morales, políticos y culturales sustentados en la solidaridad social y la construcción de redes de ayuda mutua.

Actualmente existe una gran diversidad de ONG operando en todas las regiones indígenas del país, las cuales buscan impulsar demandas culturales, económicas territoriales laborales y políticas, con la finalidad de llenar los huecos de la atención estatal, pero también con el objetivo de generar conciencia sobre la estrecha vinculación entre los derechos humanos universales y los derechos económicos, sociales y culturales<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Las organizaciones civiles que operan en las regiones indígenas ha impulsado proyectos autogestivos como alternativa para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Muchas de estas organizaciones, si bien no trabajan directamente sobre temas de derechos humanos sí han logrado promover concepciones respecto al “derecho al desarrollo”, ampliado así la noción de derechos humanos universales (Sandoval 2006).

## 2.2.2 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación social

Como pudimos observar con anterioridad en el capítulo uno, esta concepción ampliada sobre los derechos humanos ha sido fundamental para la construcción ideológica del movimiento indígena, que desde los años 90 logró articular posiciones políticas mucho más claras respecto a los derechos autonómicos y la construcción de una ciudadanía étnica, posiciones que van más allá del debate jurídico administrativo que se resuelve con modificaciones constitucionales, sino que colocan el tema de los derechos indígenas en el terreno político y abren un camino hacia la transformación de las bases en las que se sustenta el Estado actual.

El trabajo que realizan estas organizaciones civiles en las comunidades indígenas incluye la aplicación de metodologías participativas y prácticas autogestivas, que se orientan a la búsqueda de modelos autónomos de desarrollo en los cuales la capacitación y formación de los sujetos es fundamental como mecanismo de toma de conciencia. Es así que los consejeros que provienen de estas experiencias tienen discursos más elaborados respecto a sus derechos y perciben la participación como un proceso de *empoderamiento*, que busca crear conciencia crítica a nivel personal y colectivo, así como la apropiación de acciones y decisiones sobre el propio desarrollo y el fortalecimiento de formas locales de organización.

Así lo muestra el consejero chol cuando se refiere a las tareas que debe cumplir el Consejo Consultivo de la CDI

“Lo principal es luchar por el respeto a la toma de decisiones y que se refuerce el sistema de gobierno regional y comunitario, y también políticas públicas que aterricen en las comunidades y que no quede solamente en el papel y que lleguen allá y que partan de las mismas necesidades de la gente y no de ocurrencias de acá arriba y precisamente esa ha sido nuestra insistencia en las mesas de trabajo y en las plenarios, de que no solamente se trata de hacer propuestas serias sino también de hacer seguimiento a las propuestas, de tal manera que esto se refleje en las comunidades y correspondan a las demandas de la gente. [...] Yo creo que todas las demandas coinciden con lo que la gente plantea, el punto fundamental es eso, de que surjan de abajo, de las comunidades, de las comunidades para las comunidades, de ahí diversas demandas de responder puntualmente a

las cuestiones de la gente, particularmente de la justicia, en todos lados se habla de que hay injusticias, por un lado porque no se está respetando al sistema de gobierno interno comunitario y cuando la gente recurre a las instancias de gobierno, digamos el ministerio público ya no se aplica la justicia hay mucha corrupción y termina en la cárcel la víctima y de ahí parten muchas cosas” (Juan López Cruz, consejero chol del estado de Chiapas).

Los tres modelos de asociacionismo civil que hemos presentado no pretenden ser exhaustivos. Nuestra intención ha sido enfatizar su naturaleza histórica y contingente, que remite a tendencias a largo plazo en las que el Estado es un actor fundamental para comprender las formas y matices que adopta.

La actuación de los consejeros con trayectorias de participación social en el Consejo Consultivo de la CDI, fundamentalmente aquellos que podemos identificar como miembros de la intelectualidad indígena, posibilita el “despliegue de lenguajes más comprensibles para los no indígenas, pues sus intervenciones se basan en parámetros ideológicos y propuestas pragmáticas derivados de los movimientos de la sociedad civil, y no de discursos sustentados en una lógica cultural” (Bartolomé 2005: 29). Es así que el papel que desempeñan es de agentes interculturales (*cultural brokers*).

Las propuestas y demandas que podemos observar en el Consejo Consultivo, emitidas por este tipo de consejeros, se caracterizan no sólo por abarcar un amplio espectro de intereses, que van desde la gestión de proyectos específicos de desarrollo para la región de la cual provienen, como carreteras, luz eléctrica, agua potable, etc., hasta la construcción o fortalecimiento de redes sociales y la defensa de los Acuerdos de San Andrés, como plataforma de la lucha por la autonomía y el reconocimiento indígena. En este sentido son propuestas y demandas que reflejan un entendimiento del Consejo como un espacio público que a través del cual se pueden lograr:

“Pues lo del agua potable y también de manera muy general lo de los derechos de los pueblos indios” (Aureliano López Ruiz, consejero tojolabal del estado de Chiapas, diciembre 2007)



Las expectativas que este tipo de consejeros tiene respecto al espacio del Consejo difieren mucho de las que observamos anteriormente en los consejeros con trayectorias de participación comunitaria. Las experiencias asociativas no sólo reflejan el desarrollo de una cultura cívica entre estos consejeros, también mayores capacidades para debatir colectivamente temas de interés, afirmar nuevos derechos, ejercer influencia sobre la sociedad política, aceptar compromisos, evaluar la diferencia y sobre todo separarse reflexivamente de sus propias perspectivas e intereses y reconocer el bien común mas allá de los límites locales.

“se trata de que haya un respeto y mejor trato a los pueblos indígenas que ya no nos vean como siempre nos han visto y nos han minimizado, que haya una relación diferente de los pueblos indígenas con el Estado y con la sociedad porque aquí se habla de interculturalidad, que seamos aceptados por la sociedad y que nosotros aceptemos a otras culturas” (Juan González Cruz, consejero otomí del estado de Hidalgo, diciembre 2007).

Como miembros de la sociedad civil indígena estos consejeros no buscan la democratización total del Estado y la economía, pero sí la construcción de instituciones democráticas que les permitan tener espacios de libertad y el ejercicio de su autonomía.

“Tiene que haber una política en donde el Estado asuma el papel que le corresponde. En las políticas públicas de educación implica la disposición de recursos económicos para la infraestructura y para el salario y la capacitación permanente al maestro; la otra que tiene que ver con el medio ambiente, que el gobierno tiene que cambiar la aprobación unilateral del aprovechamiento de los recursos naturales, que tiene que haber una política de consulta directa a las comunidades, de todas las comunidades afectadas, no solamente un ejido o una pequeña comunidad que se va a beneficiar o afectar, porque considerando lo que es el convenio 169 se tiene que consultar el pueblo que se va a afectar de sus recursos, que el aprovechamiento de sus recursos no lo afecte y si tiene que hacerse que la gente tenga los beneficios” (Juan López Cruz, consejero chol del estado de Chiapas, diciembre 2007).

La participación de estos consejeros es fundamental para el desarrollo del Consejo Consultivo como espacio de participación ciudadana orientado hacia la ampliación de los derechos de la ciudadanía indígena, en



la medida en que sus demandas expresan la necesidad de establecer nuevas relaciones con el estado que garanticen los derechos económicos y culturales, a través de la consulta y la intervención de las comunidades indígenas en las decisiones públicas. Cabe resaltar que estos debates en torno a los derechos de la ciudadanía son promovidos por los consejeros que tienen una larga trayectoria de participación en organizaciones sociales y han asistido a foros nacionales e internacionales.

La intervención de estos consejeros en el debate dentro del Consejo logra trascender la lógica instrumental del mismo y permite superar el localismo e inmediatismo de las demandas que prevalecen entre muchos consejeros, al introducir en la discusión la problemática que conlleva hacia la extensión de sus derechos de participación, como base de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

“Finalmente estamos en un espacio en el que estamos combinando ideas debatiendo esas mismas ideas y buscando alternativas de solución, unas que pueden concretarse en los documentos que el gobierno puede retomar y otras propuestas que nosotros estamos retomando independientemente de lo que diga el gobierno nosotros lo podemos plantear desde las comunidades, y poder hacer cosas que estén al alcance de nosotros con o sin apoyo del gobierno. [...] Creo que aquí el reto recae mucho en nosotros como consejeros, de ser capaces de proponer mecanismos que permiten seleccionar a los futuros consejeros, que sean personas que sí conozcan y estén empapadas de información y tengan visión y definido su papel como consejeros, porque ahora hay compañeros que yo estaba notando en la plenaria que creen que es una cosa de solicitudes, de pedir cosas para su comunidad y eso es muy generalizado, pero aquí es el aspecto de venir a decir que hay problemas en el país y si hay que argumentar se pueden citar casos que nos permitan armar mis argumentos, para poder convencer a los demás de que es necesaria esa propuesta. Tampoco estoy de acuerdo que se nos limite a esa situación de gestionar, o sea que pudiéramos gestionar pero no gestionar directamente para nuestra comunidad” (Guillermo Rosendo, consejero amuzgo del Guerrero, diciembre 2007).

Otra característica fundamental de estos consejeros es que logran desarrollar una visión más crítica respecto al funcionamiento del Consejo Consultivo, planteando modificaciones que le permitan posicionarse como un contrapeso ciudadano ante el poder de las instancias formales de gobierno, a través de la rendición de cuentas a las dependencias y secretarías que

implementan los programas de desarrollo y la exigencia a los legisladores para que mantengan relaciones mas cercanas y de comunicación con la población.

“Yo creo que para que pueda ser un trabajo más en forma es que el consejo consultivo tenga más periodos o sea más años en el consejo consultivo y la buena coordinación de todos y la mesa y el presidente, por ejemplo el presidente y la comisión de honor de cada mesa tengan reuniones con los representantes indígenas del congreso y las entidades federativas, yo creo que para que mejore esto es tener esta comunicación, que todos nuestros representantes deben tener reunión con estos diputados y deben ir a la junta de gobierno para que nos informe sobre los avances y también cada uno de las secretarías deben venir a las reuniones para que nos digan que pueden resolver de todas las demandas de los pueblos indígenas” (Aureliano López Ruiz, consejero tojolabal del estado de Chiapas, diciembre 2007)

En el capítulo uno señalamos que el flujo de información entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos era un elemento a considerar para la evaluación de los mecanismos institucionalizados de participación, en este sentido es interesante observar que desde la perspectiva de los consejeros la comunicación y el contacto cercano con las autoridades es uno de los elementos que tiene que ser perfeccionado dentro del Consejo, para garantizar una efectiva interlocución y comprensión de las demandas y necesidades de la población indígena.

### **2.3 Trayectorias de participación política**

El origen de las trayectorias de participación política entre los consejeros indígenas está estrechamente vinculado a las trayectorias de participación social y comunitaria, incluso podríamos señalar que en muchos casos estas últimas representan la base sobre la cual se construye y legitima la trayectoria política de los consejeros. En este sentido los consejeros indígenas con trayectorias de participación política son aquellos que han participado directamente o indirectamente en el juego electoral a través de la militancia en algún partido político, y/o quienes han ocupado determinados cargos públicos dada su pertenencia a grupos partidarios.

Como señalamos anteriormente, la legitimidad de los liderazgos indígenas radica en el desempeño rotativo de servicios comunales civiles y religiosos, en donde el cargo máximo dentro del escalafón del sistema de cargos es el de presidente municipal, esto significa que aquellos que aspiren a ocupar este puesto tienen que haber cumplido con todos los servicios y cargos establecidos en el sistema, pero al mismo tiempo dependen directamente de mantener vínculos estrechos al interior de los partidos políticos, pues actualmente esta es la única vía oficial que permite a los candidatos competir por un cargo de representación.

Para ilustrar más claramente estos procedimientos presentamos el testimonio del consejero chontal de Oaxaca quien relata claramente el mecanismo a través del cual su trayectoria de participación comunitaria por un lado, y social por el otro, le otorgaron la legitimidad necesaria para competir por la candidatura de presidente municipal:

“Empezamos desde abajo, yo fui en mi pueblo lo que llamamos “topil”, el que lleva los recados el que llama a las gentes, luego ascendí a tesorero municipal, a secretario, a agente municipal y antes de llegar a la presidencia pues con la gestoría a las gentes, apoyos, trabajar con los proyectos estuve trabajando muy duro en el deporte con los jóvenes, con los adultos los niños, eso permitió que la gente me conociera y me apoyara para que llegara al puesto. Además en el magisterio yo he estado metido en ese rollo de la misma manera desde abajo, fui dirigente muchos años del magisterio en el sindicato” (Azael García Martínez, consejero chontal del estado de Oaxaca, abril 2008)

De igual forma el consejero mixe refiere que aún cuando él tiene una larga experiencia de participación social y ha ocupado diferentes cargos comunitarios, la normativa de su comunidad establece que mientras no cumpla con la totalidad de los cargos comunitarios no puede competir por la presidencia de su pueblo. Por lo tanto podemos señalar que para comprender los sistemas de representación y participación indígena es fundamental considerar los aspectos culturales que definen criterios, responsabilidades y mecanismos particulares para la asignación de los representantes.

“En cada uno de los municipios de donde yo soy originario se maneja el sistema de usos y costumbres, más sin embargo ya fuera de eso sí milito en una organización campesina e indígena que se llama Consejo Estatal Campesino Emiliano Zapata, pero para que uno tenga presencia y le reconozcan su participación en la comunidad o en la región, pues uno comienza en su pueblo, ahí hay varios cargos y servicios que son honoríficos aún dentro del ayuntamiento [...] entonces dentro de los cargos que he tenido: *topil*, síndico municipal y de dar servicio de atender a los deportistas y así se va dando una serie de actividades en la comunidad, y ahora sí, fuera de la comunidad también uno se va metiendo en un trabajo en un nivel más amplio, lo que se hace en la comunidad se hace a nivel de dos, tres y así se va dando hasta 5 o 6 comunidades o municipios y uno le van dando reconocimiento. En mi municipio para ser presidente municipal necesitamos varios servicios y a mi me hacen falta varios servicios, pero sobre todo uno que es el más fuerte y más costoso que implica más sacrificios en todos los aspectos, que es el de atender a los músicos en una festividad de la comunidad y eso son gastos tremendos, se requiere de más de 100 mil pesos, porque son varios días de fiesta que hay que darle de comer a la gente y no nada más a los músicos” (Oliverio Patricio Jiménez, consejero mixe del estado de Oaxaca).

Ahora bien, como hemos tratado de mostrar los consejeros con trayectorias de participación política son aquellos líderes que cuentan con un proceso doble de legitimación: por la vía de los usos y costumbres y el sistema de cargos comunitario, y a través de la pertenencia y activismo dentro de una organización social determinada. Sin embargo estas trayectorias de participación política no pueden ser entendidas al margen de la actuación de los partidos políticos, pues éstos representan la única vía formal para acceder a los cargos públicos de representación, es así que a continuación trataremos de mostrar brevemente la singularidad que adopta la relación de los líderes indígenas dentro del sistema de partidos.

Ya mencionamos que la década de los noventa marca un momento de profundas transformaciones políticas y sociales en las regiones indígenas del país, dada la emergencia del movimiento étnico a nivel nacional y la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, pero dichas transformaciones también impactan de manera importante en el panorama de los partidos políticos y su relación con los pueblos indígenas, pues en términos generales durante esta década se puede observar la

transición de un sistema monopartidista hacia un juego político más competitivo, abierto y plural.

El pluralismo político dentro del mundo indígena, según Sonnleinter (2001), revela una paradoja pues, por un lado se resalta la apertura electoral como piedra angular de la transición democrática mexicana, y por el otro emergen una serie de planteamientos que tienden a oponer las prácticas políticas indígenas a la democracia representativa, es decir posturas que señalan la incompatibilidad de los procesos electorales plurales y competitivos con las tradiciones comunitarias y los usos y costumbres, colocando la presencia de diversos partidos políticos como un hecho peligroso que rompe con las prácticas de consenso y unidad comunitaria. Al respecto la opinión del consejero ciucateco resulta muy ilustrativa:

“he planteado mucho con mi comunidad que permitir que entre un partido político es romper con la armonía de la que hay, ... después de las elecciones, como lo hacemos muy transparente nosotros acordamos el día de la elección convocamos a toda la comunidades, en la comunidad sacamos a los que pueden ser que van a llevar las riendas de la comunidad, sacamos 4 o 5 que van a ser presidente municipal o comisariado y los ponemos enfrente, sacamos un pizarrón y armamos una mesa de debate y ahí uno por uno por de lista hombres y mujeres van a pasar a nombrar en vista de todos hacemos un conteo y respetamos al que quede y se queda como presidente” (Julio Cruz Vázquez, consejero cuicateco del estado de Oaxaca, abril 2008 ).

El rechazo a los partidos políticos representa una postura que prevalece actualmente con mucha fuerza entre los líderes de las comunidades indígenas y, sin duda pueden resultar polémicas, pues se corre el riesgo de este tipo de discursos que asumen la defensa de la unidad comunitaria y el respeto a las formas “tradicionales” de representación y delegación del poder, redunde en la consolidación de ciertos liderazgos que mantienen el control sobre sus comunidades, en detrimento de los avances democráticos obtenidos a través de la defensa del voto libre y secreto.

Cabe señalar que el rechazo a los partidos políticos de parte de los pueblos indígenas no siempre ha sido así, mucho menos si la ubicamos en la disputa política de los municipios indígenas partir de la década de 1980, pues si bien es cierto que las autoridades municipales suelen funcionar

como clientela de los partidos políticos, principalmente del PRI, también es cierto que la competencia partidista a nivel municipal ha sido precedida y acompañada por movimientos sociales de carácter territorial, que se articularon en contra de la acción de los caciques mestizos que mantenían el control de las municipalidades y en defensa de las formas de gobierno autónomas (López Monjardín 1986).

Pero por otra parte podemos pensar que el persistente rechazo a los partidos políticos que observamos entre los consejeros indígenas con trayectorias de participación política, proviene de su propia experiencia y desencanto al formar parte del sistema partidista y corroborar desde su interior la imposibilidad que dicho sistema ha mostrado para incorporar en su agenda las demandas e intereses de la población indígena. Nuevamente el relato del consejero cuicateco de Oaxaca ilustra con claridad este hecho:

“[para competir por la presidencia municipal] nos dijeron que obligatoriamente teníamos que estar registrados en el PRI, pero en ningún momento obedecimos el reglamento del partido, únicamente nos registramos en el partido para tener el registro [...] posteriormente estuve más conciente que no era por medio de ningún partido como pueden sobrevivir las comunidades indígenas para que se respeten sus formas” (Julio Cruz Vázquez, consejero cuicateco del estado de Oaxaca, abril 2008).

La dicotomía entre democracia electoral y tradiciones indígenas adquiere expresiones locales muy diversas que expresan la gestación de nuevas formas de participación y representación en las cuales cada vez más el multipartidismo está siendo adaptado a las tradiciones y particularidades de los municipios indígenas Sonnleinter (2001). Pero esto no significa necesariamente que la existencia de más opciones partidistas redunde en la incorporación de los intereses indígenas en las agendas de los partidos, y mucho menos que se fomente una cultura democrática, ya que los partidos políticos siguen reproduciendo relaciones clientelares y dependen en gran medida del voto corporativo de los grupos organizados.

En este sentido podemos observar que entre los partidos políticos y los líderes indígenas se establece con frecuencia un tipo de relación utilitaria y de mutua conveniencia, pues por un lado los líderes indígenas requieren

de la plataforma que otorgan los partidos para poder competir y acceder a los puestos de representación y gobierno a nivel municipal, y por otro lado los partidos utilizan la base social que tienen estos líderes para obtener sus votos.

“Yo no soy político, soy enemigo de la política por que no me gusta la ideología, pero desgraciadamente me abandero un partido político por que en mi municipio la elección se da por partidos políticos y tuve que aceptar la invitación del PRD. Entonces contendí, gane la elección y bueno el trabajo que hicimos posiblemente algunos lo ven con buenos ojos otros dirán que no pude hacer nada, yo como presidente puedo decir que estoy un poco decepcionado por que no es posible que teniendo la representación del municipio digan los rojos de este lado, y los amarillos del otro, que es lo que paso no nada mas conmigo sino con todos los gobiernos municipales de oposición en Oaxaca” (Azael García, Consejero chontal de Oaxaca, abril 2008)

Una característica importante de los consejeros con trayectorias de participación política es el conocimiento empírico que tienen sobre las reglas del juego y funcionamiento del sistema político, en la medida que saben que “su gestión será más exitosa si se desenvuelven dentro de las vías de negociación del poder” (Barabas 1998: 355). Este conocimiento respecto a los modos de funcionar del Estado, otorga a estos consejeros matices muy interesantes en su actuación dentro del Consejo Consultivo.

### **2.3.1 Formas de participación de los consejeros con trayectorias de participación política**

En primer lugar encontramos que los consejeros con trayectorias de participación política son quienes muestran actitudes más escépticas respecto a los objetivos de diálogo que se plantea el Consejo y las posibilidades reales que tienen para incidir en el diseño de las políticas públicas, incluso entre los consejero entrevistados prevalece la opinión de que el Consejo sólo funciona para legitimar decisiones que ya han sido previamente tomadas en otras instancias.

“Aquí hay un interés del mismo gobierno del estado y del gobierno federal, o sea por un lado tener aparentemente un órgano



plural y representativo pero que pueda controlarlo que pueda estar siempre de acuerdo con lo que le siempre decida, que no esté en contra y que no sea una piedra en su zapato para que pueda aterrizar sus programas de trabajo y su proyecto político” (Oliverio Patricio, Consejero mixe de Oaxaca, abril 2008)

En este mismo sentido otro de los consejeros con trayectoria de participación política también considera que el Consejo Consultivo funciona, en gran medida para avalar lo planes del gobierno, sin embargo, recupera la importancia del Consejo como una oportunidad para establecer una comunicación directa con las instancias del gobierno federal, pues generalmente esta comunicación es interrumpida o mediada por las autoridades estatales. Es por ello que, principalmente para aquellos consejeros que han sido presidentes municipales, el contacto directo con instancias de la administración pública federal, como la CDI, resulta de gran valor en la medida en que acceden a información y recursos sin tener que recurrir o depender de la administración estatal.

“sabemos que en la práctica [el Consejo Consultivo] sólo es una especie de acompañamiento de los planes y de los programas del Estado que tiene para su plan nacional de desarrollo, que somos como una especie de aval para el estado. Claro que estamos alertas y estamos muy sabedores de cuales pueden ser las trampas de este manejo, es un manejo institucional el que se da pero finalmente ahí está el espacio para que exista el dialogo” (Jaime Betanzos, Consejero mazateco de Oaxaca)

Es importante señalar que si bien estos consejeros reconocen en la práctica del Consejo las limitaciones normativas que lo rigen, consideran que, a pesar de ello, su participación puede tener consecuencias favorables para los propios consejeros en la medida en que posibilita el desarrollo de las capacidades individuales, y la construcción de redes sociales que permiten crear una conciencia colectiva indígena a través de la socialización, comunicación y organización entre todos los participantes .

Las experiencias de participación de los consejeros con trayectorias de participación política en diversos espacios públicos, les permite reconocer que dentro del contexto de marginación política y social que han vivido los pueblos indígenas, la existencia de este tipo de espacios públicos en los que



se exponen y socializan problemáticas comunes, puede devenir en procesos organizativos de mayor relevancia. En este sentido, aún cuando perciben que las limitaciones que tiene su participación en la toma de decisiones concretas depende, tanto de las restricciones normativas propias del consejo, como de la falta de voluntad política de las autoridades para otorgar y ampliar las atribuciones de los participantes, las posibilidades de información y acercamiento entre los propios consejeros es un paso fundamental que, de acuerdo con su propia experiencia, debe ser aprovechado.

“ya la gente se va dando cuenta de cómo está la relación, cuales son los avances de lo que se está dando dentro del Consejo Consultivo, [...] y es interesante porque como que nos vamos agarrando de las manos porque entre nosotros nos conocemos y mucha gente viene de los movimiento sociales locales regionales o a nivel estatal y entonces hay cosas que ahora si que muchos de los compañeros que conocen y los que no lo van conociendo, así nos vamos dando cuenta que la mesa que está puesta aquí no es tal como está puesta, sino que nos vamos dando cuenta conforme vamos sesionando que debajo de esa mesa hay algo que va surgiendo y es que lo va haciendo importante también de este encuentro, aunque no se logre el objetivo del Consejo Consultivo” (Oliverio Patricio, Consejero mixe de Oaxaca)

Por otra parte, observamos que los consejeros con trayectorias de participación política reconocen claramente la importancia de establecer relaciones personales con funcionarios públicos y/o políticos de alto nivel para obtener un respaldo a sus propios intereses políticos, así como para acceder con mayor eficacia a los recursos públicos. Es así que observamos que para estos consejeros la participación dentro del Consejo puede devenir en beneficios personales a su carrera política que se disponen a aprovechar.

“muchos que también tenemos una visión del aspecto político venimos para relacionarnos con funcionarios de alto nivel de la Junta de Gobierno y de la CDI, para que en algún momento dado se pueda aprovechar ese acercamiento y presentarles de manera directa las propuestas de nuestras comunidades, muchos de los compañeros vienen a eso y hasta yo, así puedo decir que conozco a *fulano* o *mengano* y puedo plantearle directamente lo que es de mi región” (Oliverio Patricio, Consejero mixe de Oaxaca)

Observamos que el interés por generar vínculos personalizados con los funcionarios públicos para acceder con mayor eficacia a los recursos públicos también es una característica que comparten los consejeros con trayectorias de participación comunitaria, sin embargo existe una diferencia notable respecto al valor que tienen estas relaciones dentro del Consejo y la posición subordinada que asumen cada uno de estos consejeros frente a las autoridades gubernamentales.

En efecto, encontramos que para ambos tipos de consejeros la cercanía y el trato directo con los funcionarios públicos de la CDI es la forma más eficaz para acceder a los recursos y/o programas públicos, pero mientras que para los consejeros con trayectorias de participación comunitaria este tipo de acercamientos representa el objetivo básico del Consejo, es decir explican la relevancia de su participación en función de las posibilidades de vinculación directa con dichos funcionarios y organizan y promueven su participación alrededor de alcanzar estos vínculos y a través de ellos canalizar sus demandas.

Para los consejeros con trayectorias de participación política el objetivo principal del Consejo no radica en el acercamiento personal entre funcionarios y consejeros, sino en la posibilidad de que las dependencias gubernamentales conozcan y escuchen las demandas de la población y sobre todo en la posibilidad de fortalecer la organización indígena para demandar mayores espacios de representación política y abrir caminos de acceso a los espacios de gobierno. Al mismo tiempo reconocen que, de acuerdo con los modos de operar del sistema político mexicano, estos objetivos no son fáciles de alcanzar sin el apoyo de estos vínculos personales por lo que están dispuestos a aprovecharlos, incluso para fortalecer la presencia de los grupos políticos locales a los cuales pertenecen.

“El objetivo es que un día los indígenas tengamos candidatos independientes que piensen por los pueblos indígenas y que sean impulsados por los pueblos indígenas y ganar espacios en todos los

órganos de gobierno, pero sabemos que es algo muy difícil” (Julio Cruz Vázquez, Consejero cuicateco, abril 2008).

En este sentido observamos entre los consejeros con trayectorias de participación política un interés por capitalizar políticamente su cargo como representantes indígenas nacionales, dentro de los espacios de negociación y juego político locales. Incluso para tales fines algunos consejeros han logrado agruparse fuera de las instancias del Consejo, y presentarse frente a las autoridades estatales como los representantes indígenas del estado que cuentan con el respaldo y reconocimiento de las instancias federales.

“el espacio que tenemos en el consejo si es muy útil, solamente que hay que saberlo utilizar para impulsar tal cosa en el pueblo. Y sí sirve porque te presentas como una persona que tiene representatividad, al menos nosotros fuimos nombrados en asamblea, eso nos da la categoría o la característica de que somos elegibles y eso me da a mi autoridad para ir a la CDI local” (Jaime Betanzos, Consejero mazateco de Oaxaca).

Los consejeros indígenas del estado de Chiapas, por ejemplo, lograron agruparse fuera de las instancias del Consejo y demandar conjuntamente ante el Delegado de la CDI estatal el establecimiento de un Consejo Consultivo indígena para el estado. Otros casos similares ocurrieron entre los consejeros del estado de Oaxaca y Puebla, sin embargo estos procesos ocurrieron recientemente y aún no se conoce bien cuales son sus resultados.

Resulta interesante que la organización de estos grupos de consejeros, impulsada en gran medida por los consejeros con trayectorias de participación política, fuese a través del estado al que pertenecen, y no necesariamente por la etnia a la que representan, lo cual deja ver el interés que tienen de fortalecer sus redes políticas a nivel estatal.

“En Oaxaca se ha constituido en la idea de acuerparnos entre los consejeros como estado, porque nos consideramos todos como de un estado, pues hay 16 grupo indígenas en Oaxaca y somos como 30 consejeros, pero no lo hemos hecho todavía en forma fáctica, como los consejeros de Chiapas” (Jaime Betanzos, Consejero mazateco de Oaxaca).

Cabe mencionar que esta situación ha acarreado conflictos internos entre la dependencia federal de la CDI, quien es la que se ocupa de organizar y promover la participación indígena en el Consejo Consultivo, y algunas delegaciones estatales, ya que se han visto cuestionadas o presionadas por los consejeros que, incluso en las plenarios públicas no dudan en denunciar la falta de atención y las dificultades que enfrentan con los delegados estatales.

Finalmente podemos observar que la participación de los consejeros con trayectorias de participación política es muy activa, incluso protagónica. Su capacidad retórica para manejarse en la asamblea general del Consejo sobresale frente a las intervenciones más puntuales y acotadas de los otros consejeros, pero sobre todo su participación con frecuencia adopta un tono contestatario y crítico respecto a las limitaciones que tienen y la respuesta pasiva de los funcionarios de la CDI para impulsar las modificaciones institucionales necesarias que les doten de mayores atribuciones y capacidades decisorias.

### **3 Aprendizajes**

Como tratamos de mostrar en el capítulo anterior, la incidencia de la participación indígena dentro del Consejo Consultivo encuentra dificultades para su medición puntual, dada la falta de información y un método que nos permita establecer la correlación que existe entre las propuestas desarrolladas por los consejeros y las acciones asumidas por las diferentes dependencias gubernamentales. Sin embargo, desde una perspectiva subjetiva, es decir, aquella que observa el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana a partir de la percepción que de éstos tienen los propios actores, encontramos que los alcances del Consejo Consultivo son valorados y percibidos por los consejeros indígenas en función de los aprendizajes que cada uno de ellos obtiene, según sus propias experiencias y/o carencias en sus capacidades organizativas y deliberativas.

En este sentido Blauert (2006) resalta la importancia de los consejos como espacios en los cuales las voces de los pobres se nutren de nuevos

discursos y elementos de crítica, y a través de ello “logran comprensiones de sistemas de conocimiento que no son de su propia factura” (Blauert 2006: 608) A partir de este señalamiento podemos considerar la importancia que puede adquirir el contacto y la comunicación de los representantes indígenas con especialistas y académicos, en la medida en que funcionan como transmisores de conocimientos y elementos argumentativos que los consejeros indígenas difícilmente pueden adquirir, mas aún entre aquellos consejeros que cuentan con niveles educativos muy bajos y/o que provienen de regiones aisladas.

Pero también para aquellos consejeros que, si bien cuentan con mayor experiencia de participación en foros de debate público y/o niveles de instrucción más altos, el encuentro con especialistas de diversos temas les permite conocer y ampliar el espectro de temáticas posibles y/o profundizar sobre su propio conocimiento. De esta manera podemos afirmar que el aprendizaje que puede significar el encuentro y comunicación con los especialistas, en cuanto al conocimiento que éstos proporcionan sobre los temas de debate, puede adquirir matices distintos para cada uno de los consejeros a partir de sus propias experiencias y bagajes, sin olvidar que, de acuerdo con la propuesta de Font (2004) que presentamos en el capítulo 1, el formato de los consejos consultivos resulta muy eficientes en cuanto a su capacidad informativa y profundización del debate sobre temas específicos.

Por otra parte, observamos que de manera general todos los consejeros entrevistados resaltan el valor del Consejo como un espacio informativo que les proporciona información sobre el funcionamiento de los programas, sus reglas de operación y los recursos que el Estado destina para su beneficio, pues todos coinciden en señalar que este tipo de información no suele ser publicada y generalmente sólo aquellos que mantienen relaciones muy cercanas con los funcionarios públicos que los distribuyen pueden acceder. En este sentido el espacio del Consejo es reconocido por los consejeros como un mecanismo para conocer y clarificar los vericuetos de la gestión pública.

Asimismo los consejeros apuntan que el Consejo Consultivo es un espacio que permite el intercambio de experiencias así como la identificación común de problemáticas que son recurrentes y abarcativas de todas las

regiones indígenas del país, como los conflictos agrarios, la violación de los derechos humanos y la pobreza. En este sentido el Consejo representa para los consejeros un espacio de encuentro y autoreconocimiento que puede devenir en el fortalecimiento de una tipo de identidad panétnica.

“Yo veo que las necesidades son algunas diferentes y algunas son coincidentes pero yo lo que veo es que en este caso he aprendido mucho porque no sólo estoy hablando de mi estado, de mi municipio y de mi lugar de origen, vienen otros compañeros que son participantes de consejeros que traen muchas experiencias y algunos funcionarios que también participan con nosotros y ahí es donde aprendemos algo de ellos, y solamente unidos los 62 pueblos indígenas que formamos parte a nivel nacional solamente así podemos hacer algo y nos conocemos y hay mucho intercambio de experiencias” (Armando Gómez Hernández, Consejero tzeltal, diciembre 2007)

Sin embargo podemos afirmar que el nivel o grado que adquieren estos valores y significados que los consejeros atribuyen al Consejo como espacio informativo, de intercambio, encuentro y reconocimiento étnico, también varía de acuerdo a las experiencias participativas de cada uno. Así por ejemplo, la oportunidad que representa el Consejo Consultivo para la socialización de demandas comunes y conocimiento respecto a los derechos indígenas tiene un impacto distinto para los consejeros con trayectorias de participación comunitaria, que como lo muestra el testimonio del consejero indígena cochimí, representa la posibilidad de acceder a un universo de relaciones más amplias de las cuales no tenía acceso.

“Pues he escuchado muchas cosas, problemas que hay en el mundo y de todos los indígenas de México, todos tenemos problemas, pues yo pensaba que nomás nosotros teníamos problemas porque estamos muy lejos de la cabecera del gobierno, pero lo he visto que todos tenemos problemas, que es a nivel nacional de todo México el problema, yo no sé que pasa con el gobierno que no puede resolver sus problemas, bueno como dicen ellos a nosotros los indígenas nos tiene olvidado el gobierno y si es la verdad por ejemplo allá en Ensenada llegan proyectos grandes y son los familiares los que se ganan los proyectos que ellos no necesitan y a los que si lo necesitan no se los dan” (Consejero cochimí de Baja California)

De igual forma observamos que para los consejeros con trayectorias de participación comunitaria la importancia del Consejo, en tanto espacio

informativo, les permite a ellos mismos fungir como transmisores de información dentro de sus propias comunidades, dadas las condiciones de aislamiento en las que se encuentran. Esta función cobra especial relevancia respecto al tema de los derechos pues tal como reconoce la consejera maya- quiché, el desconocimiento de los mismos facilita el abuso y la discriminación.

“lo más importante es informarle a la gente lo que he aprendido, les digo que tenemos muchos derechos pero no los conocemos y como no conocemos nos dejamos a que nos hagan lo que quieran, aquí [en el Consejo] aprendemos a conocer nuestros derechos, muchas cosas, muchos temas que uno no lo sabe y esto te enseña a conocerlo”. (Felisa Gómez, Consejera maya-quiché, abril 2008)

Por su parte los consejeros con trayectorias de participación social, que también resaltan la importancia del Consejo como espacio informativo, encuentran que además de la posibilidad de conocer e intercambiar opiniones sobre distintos temas de debate, el Consejo es un espacio que propicia el aprendizaje de valores cívicos como la tolerancia, esto nos recuerda los señalamientos que hace Ziccardi (2004) respecto a las funciones que tiene la participación ciudadana en la promoción de la cultura democrática entre los ciudadanos.

“Aquí, los temas que no conocía los fui conociendo, y también aprendí a la disposición de escuchar a los demás, porque es muy difícil a veces uno puede desesperarse cuando la gente se sale mucho del tema y uno quiere que a fuerza se tome el mismo ritmo o la misma opinión, pero eso es lo que he estado aprendiendo bastante, la cuestión de la tolerancia” (Guillermo Rosendo, Consejero Amuzgo, diciembre 2007)

Por otra parte, los consejeros con trayectorias de participación política ponen énfasis en la oportunidad que representa el Consejo para capacitarse y conocer la diversidad de opiniones y debates, pues señalan que la toma de decisiones respecto a las políticas públicas indigenistas es un tema muy complejo. Asimismo reconocen que el encuentro de todos los grupos indígenas del país en un foro común puede servir para articular la lucha



indígena a nivel nacional y “despertar las conciencias”, en este sentido, uno de los consejeros señala:

“La participación en el consejo es un avance, porque los compañeros que llegaron aquí con los ojos vendados, los otros compañeros se lo vamos quitando y en ese sentido sí tiene mucha importancia el Consejo Consultivo, no realmente como está planteado, pero para que nos demos cuenta entre nosotros y nos organicemos, yo creo que ese es el aprendizaje que puede servirme y llevarlo a mis comunidades, porque como le comentaba yo no tuve la oportunidad de estudiar pero he participado en otros foros y ya cumplí con los cargos de mi comunidad, fui presidente municipal, y yo sé que con las participaciones me han permitido aprender como vivimos los pueblos indígenas, y yo sé que así es como podemos organizarnos, porque nosotros no tenemos la oportunidad de estudiar” (Julio Cruz, Consejero cuicateco, abril 2008)

En suma, el Consejos Consultivo de la CDI representa un espacio de encuentro y comunicación para los grupos indígenas del país, que es valorado en función de sus capacidades informativas, más que por su nivel de incidencia real en la toma de decisiones. Sin embargo esta situación a largo plazo puede poner en riesgo la legitimidad del propio Consejo, pues en la medida en que los consejeros perciban que su nivel de incidencia es nulo, se corre el riesgo de que los propios participantes pierdan el interés de la participación y con ello se disipe el entusiasmo y la confianza que los consejeros indígenas expresan al asistir a las sesiones, pero, como señala el consejero tzeltal

“aquí hay que tener un poco de paciencia y tolerancia, ahora nosotros estamos concientes de que si pasan 5 o 6 años y no pasa nada entonces hasta nosotros podemos venir y juntarnos y decirle al gobierno ¿Bueno, qué pasó?” (Armando Gómez Hernández, Consejero tzeltal, diciembre 2007)



## CONCLUSIONES

El papel que juega la participación ciudadana dentro del proceso de democratización en México, fundamentalmente como instrumento de legitimación de las políticas “neointigenistas” que implementa el gobierno mexicano a través de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, desde su creación en el año 2003, ha resultado que el Consejo Consultivo produzca gestiones contradictorias en la relación concreta entre pueblos indígenas y el Estado.

Si bien, como apuntamos en el capítulo tres, el Consejo Consultivo de la CDI representa una oportunidad para la socialización de demandas y la consolidación de redes entre actores indígenas de todo el país que redunde en la construcción de una identidad y organización panétnica, las restricciones normativas que limitan la intervención real de los consejeros en la toma de decisiones y la falta de voluntad política para modificarlas, permiten la reproducción de relaciones jerárquicas y clientelares que no contribuyen al fortalecimiento de vínculos más igualitarios y democráticos que impulsen el desarrollo de una cultura cívica entre los participantes dentro del propio Consejo.

En este sentido, consideramos que la institucionalización de la participación en el ámbito de las políticas indigenistas es necesaria, en tanto responde a una de las exigencias más importantes del movimiento indígena a nivel nacional, pero la sola institucionalización no es suficiente, pues se requiere que la participación ciudadana sea concebida como un medio para la ampliación de los derechos indígenas y establezca la obligatoriedad del Estado a cumplir, a través de la ejecución de políticas públicas, tales derechos.

Es así que la democratización de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas no sólo depende de marcos jurídicos y espacios institucionalizados de participación, también requiere que las condiciones de vida y oportunidades básicas para la población estén satisfechas en un nivel aceptable, para que realmente pueda ejercerse la ciudadanía activa autónoma e informada. La capacitación para generar una participación efectiva requiere de una atención especial de parte del propio Estado, sobre

todo para traspasar las barreras que se imponen ante la disparidad de los niveles educativos y socioeconómicos de los consejeros indígenas, en este sentido, uno de los mayores retos que enfrenta el Consejo Consultivo de la CDI para convertirse en una instancia real de decisión, es el fortalecimiento de las capacidades de los consejeros, ya que tomar decisiones compartidas requiere de un nivel de capacitación y de desarrollo de habilidades para expresarse en público, elaborar propuestas y conducir debates.

Sobre este punto es importante recordar que una de las funciones del Consejo Consultivo de la CDI que es mayormente valorada y reconocida por todos consejeros que entrevistamos, tiene que ver con su capacidad informativa, ya que como los propios consejeros apuntan, a través del Consejo pueden enterarse y conocer el funcionamiento y las oportunidades que ofrece la gestión pública y el aparato administrativo del Estado, pero también aprenden y se familiarizan con debates e ideas nuevas que no son de su propia factura y que les permiten construir argumentos y reflexionar sobre sus propia condición.

En este sentido podemos señalar que el funcionamiento del Consejo Consultivo de la CDI requiere no sólo de un diseño adecuado que otorgue mayores posibilidades de intervención real para los pueblos indígenas en la toma de decisiones, también requiere impulsar la capacitación de los consejeros respecto a las implicaciones y alternativas posibles que puede tener su propia intervención.

Como hemos visto, la participación indígena no sólo otorga legitimidad a las políticas indigenistas que implementa el gobierno, también se presenta como un camino viable para comprender y mediar entre una gran diversidad de intereses y expectativas de la población indígena contemporánea y el Estado. Es así que el fundamento mismo del Consejo Consultivo, entendido como un mecanismo de participación ciudadana, debe contemplar la aceptación formal de las perspectivas inherentes a la identidad y la cultura indígena, situación que se complejiza cuando observamos la heterogeneidad que los caracteriza, pues ello significa un reto en el diseño institucional del Consejo, e implica también la aceptación real de construir nuevas formas de entender una ciudadanía que demanda cada vez más el reconocimiento a sus derechos diferenciados, es decir, asumir una política de reconocimiento

de las diferencias culturales que se traduzca en Estados verdaderamente pluriétnicos y multiculturales.

Por otra parte, como tratamos de mostrar en el capítulo uno, dependiendo de los diseños específicos que adpten los mecanismos institucionalizados de participación y las capacidades de los ciudadanos para intervenir, dichos mecanismos puedan afianzar o aliviar las asimetrías de la representación política y social, generando condiciones para legitimar o problematizar, el modelo de desarrollo que las implica (Cunill 1991). Es así que en el caso particular de los consejos consultivos, una de sus principales características es agrupar colectivos con intereses comunes que debaten y se involucran en la formulación de las políticas públicas, pero también hemos señalado que uno de sus mayores obstáculos refiere a la representación de dichos intereses, no sólo porque pueden estar cooptados por las propias instancias gubernamentales, también porque ante la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a la sociedad civil es difícil establecer una representación genuina. Este es sin duda, otro de los mayores retos que enfreta el Consejo Consultivo de la CDI, y por eso nos propusimos, además de conocer la gama de intereses y demandas de los consejeros indígenas, los contextos y ámbitos en los cuales dichos intereses y demandas cobran sentido, y con ello ubicar cuales son realmente los intereses representados y puestos a debate dentro del Consejo.

En este sentido, observamos que la pluralidad y heterogeneidad de la población indígena representa uno de los mayores desafíos para la construcción de mecanismos de representación política y mediación democrática entre el Estado y la población indígena del país. Se trata de construir instituciones que garanticen la expresión y atención de las expectativas y necesidades de una población muy diversa, sin embargo como observamos la CDI y la propia planeación del Consejo Consultivo parten de una forma de entender el mundo indígena que niega de principio la pluralidad étnica, social y política que le es intrínseca, esto es, sin duda, uno de los mayores obstáculos para la democratización de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas ya que impide el reconocimiento y la inclusión genuina de las expectativas e intereses diversos que tiene esta población dentro del sistema político.

Aunado a lo anterior, observamos también que además de las dificultades para garantizar la representación de los intereses indígenas, la debilidad de la CDI para coordinar el trabajo de otras instancias gubernamentales en la materia y generar obligatoriedad de todo el aparato gubernamental para que se asuman los acuerdos del Consejo, es otro de los obstáculos que enfrenta la participación indígena para generar resultados concretos y hacer efectivo el trabajo dentro del Consejo Consultivo. En la medida en que el Consejo Consultivo, más allá de la retórica y el discurso político, no se funde en una perspectiva de los derechos indígenas, podemos concluir que lejos de generar un espacio para la democratización y construcción de nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, el Consejo Consultivo corre el riesgo de desgastar y desalentar la participación y comunicación directa que para muchos de los consejeros representa un elemento valioso y rescatable de esta experiencia participativa.

La participación indígena está motivada por una conveniencia política de generar legitimidad a las decisiones gubernamentales, mismas que quedan a la voluntad del gobierno y los políticos para realmente reformar la constitución e implementar determinados cambios en los programas sociales. En este sentido el principal objetivo que tiene que plantear el Consejo como instrumento de participación ciudadana, en relación con el diseño de las políticas indigenistas es la disminución de la desigualdad más que de la pobreza, es decir promover la construcción de una sociedad mas justa e igualitaria para los pueblos indígenas, en donde los debates sobre la igualdad y la inclusión en el ámbito político también se reflejen en un sistema equitativo de redistribución económica. Es así que el reto para los consejeros es proponer políticas públicas con un carácter redistributivo y no reproducir la lógica de la atención de urgencias o asistencialista. Si realmente se busca una participación efectiva ésta no puede soslayar la reformulación de los mecanismos de redistribución existentes.

Esto es sin duda un reto de grandes dimensiones pues la concepción y planeación de las políticas redistributivas es un ámbito que se mantiene absolutamente centralizado dejando de fuera la incidencia ciudadana, este es como vimos uno de los principios de la hegemonía neoliberal, la

imposibilidad de pensar sobre nuevos o alternativos mecanismos de redistribución organización del sistema económico.

Como señalamos anteriormente otro reto de gran magnitud es lograr efectividad y obligatoriedad en la coordinación intergubernamental y un diseño de corresponsabilidad que no se limite a la transferencia de responsabilidades a los ciudadanos en condición de precariedad. El imperativo central para el porvenir de la democratización de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado es el fomento y la ampliación de una ciudadanía efectiva a través de la consolidación de sus derechos ciudadanos y por supuesto el reconocimiento de sus derechos étnicos.

## ANEXO 1

### FICHAS DE REGISTRO AL COSNEJO CONSULTIVO

#### 17 Consejeros entrevistados

CONSEJEROS CON TRAYECTORIA DE PARTICIPACION COMUNITARIA							
PUEBLO	NOMBRE	OCUPACIÓN	ESCOLARIDAD	TRAYECTORIA	ORGANIZACIÓN	ACTIVIDAD	MÉTODO DE ELECCIÓN
Totonaca	Gaudencia Francisco de la Cruz	Ama de casa	Secundaria	Delegada comunitaria, Consejera del fondo de mujeres, promotora de salud	Fondo Regional Indígena	Miembro	Asamblea de mujeres en la región
Quiché	Felisa González Mendoza	Ama de casa	Secundaria	Promotora de salud, educadora bilingüe, Policía comunitaria	No pertenece		Asamblea de localidades
Cochimi	Andrés Seseña Domínguez	Jornalero	lee y escribe	Comisario ejidal	No pertenece		Asamblea de localidades
Mayo	Jose L. Buitimea Valenzuela	Campesino	Secundaria incompleta	Gobernador tradicional de centro ceremonial de Charay, Coordinador de gobernadores tradicionales, Coordinador de asuntos indígenas del Ayuntamiento	No pertenece		Asamblea de localidades
Tarahumara	Herculano Nava	Campesino	Sin estudios	Secretario Consejo Indígena estatal	Consejo Indígena Estatal	Gestor	Asamblea de autoridades tradicionales
Purépecha	Jaime Alonso Domínguez	Profesionista	Lic. En Derecho	Representante de Bienes comunales	No pertenece		Asamblea de localidades

CONSEJEROS CON TRAYECTORIA DE PARTICIPACION EN ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL							
PUEBLO	NOMBRE	OCUPACIÓN	ESCOLARIDAD	TRAYECTORIA	ORGANIZACIÓN	ACTIVIDAD	MÉTODO DE ELECCIÓN
Amuzgo	Guillermo Rosendo Martínez	Estudiante	Lic. En Sociología	Gestor de proyectos	UCD	Gestor de Proyectos Productivos	Usos y costumbres
Tojolabal	Aureliano López Pérez	Campesino	Secundaria	Comisariado ejidal, Presidente del Consejo Autónomo Tierra y Libertad,	CIOAC-Histórica, (Participó en el levantamiento armado de 1994)	Gestoría de proyectos productivos	Asamblea de localidades
Otomí	Juan González Cruz	Escritor	Normal	Delegado Municipal	Coordinadora Indígena Hñahñu	Coordinador general	asamblea de localidades
Tzeltal	Armando Gómez Hernández	Campesino	Secundaria	Secretario General de organización Yachil Atel	ARIC	Delegado	Asamblea general
Chol	Juan Sánchez Jiménez	Promotor de desarrollo comunitario	Primaria	Presidente de la organización "Lumal Maya", coordinador de red Indígena de Turismo "Rita"	Lumal Maya	Administración de centros ecoturísticos	Asamblea de localidades

CONSEJEROS CON TRAYECTORIA DE PARTICIPACION POLÍTICA							
PUEBLO	NOMBRE	OCUPACIÓN	ESCOLARIDAD	TRAYECTORIA	ORGANIZACIÓN	ACTIVIDAD	MÉTODO DE ELECCIÓN
Mixe	Oliverio Patricio Jiménez	Servidor Público	Profesional	Jefe de Módulo de Atención social del COPLADE, Topilillo, Topil, Síndico Municipal, Gestor Comunitario, Residente Regional de la dirección Agropecuaria Forestal y pesquera, supervisor de tiendas comunitarias Diconsa, Asesor del consejo estatal de los pueblos indígenas de Oaxaca, Extensionista de INMECAFE y Banrural, Coordinador regional del INEA, Asesor de los municipios del Inst. Nal. de Administración Pública, Profesor de agricultura y pecuarias en secundarias técnicas	No pertenece		Usos y costumbres
Cora	Martín Valentín Vargas	Profesor	Licenciatura	Presidente de comisariado de Bienes comunales, secretario particular del Presidente Mpal.	Sindicato de la SEP, Asociación ganadera local	Miembro y gestor	Asamblea de representantes de comunidades
Nahua	María Fausta Luís Lorenzo	Profesor	Normal	Presidenta del DIF municipal	Organización de las mujeres	Gestoría	Asamblea de localidades
Mazateco	Jaime Betanzos Fuentes	Presidente Municipal	Normal	Presidente Municipal	No pertenece		
Chontal de Oaxaca	Azael García Martínez	Profesor	Normal	Presidente Municipal de Huamelula	Unión de ejidos y comunidades Chontal Baja	Gestión de apoyos	Usos y costumbres
Cuicateco	Julio Cruz Vázquez	Campesino	Secundaria	Presidente municipal, Policía, Comité de padres de familia, mediador de conflictos agrarios, Tesorero	No pertenece		Asamblea de localidades

Fuente: Base de datos de los consejeros indígenas, CDI, 2007.



**(FICHA ORIGINAL)**

**Consejo Consultivo de la CDI  
Datos Personales del Consejero**



Fotografía

<b>Nombre completo</b>	<b>Ocupación</b>
Andrés Seseña Domínguez	Jornalero

<b>Fecha de Nacimiento (dd/mm/aaaa)</b>			<b>Lugar de Nacimiento</b>
26	Enero	1956	San Antonio Necua

<b>Pueblo Indígena al que pertenece</b>	<b>Lengua Indígena</b>	<b>Escolaridad</b>
Cochimí	Cochimí	5° primaria

<b>Domicilio Actual</b>		
<b>Calle</b>	<b>Número (interior/externo)</b>	<b>Localidad / Ranchería / Paraje</b>
Domicilio conocido	-----	San Antonio Necua
<b>Municipio</b>	<b>Estado</b>	<b>Centro Coordinador CDI más cercano</b>
Ensenada	Baja California	Ensenada
<b>Teléfono particular</b>	<b>Teléfono caseta</b>	<b>E-mail/correo electrónico</b>
01 646 119 06 26	-----	-----
En caso de domicilio conocido, proporcionar referencias de localización		
Sin referencias		
<b>En caso de emergencia notificar a:</b>		<b>Teléfono o contacto</b>
Araceli Estrada Aldama		01 646 113 07 06
Gabriela Meza		01 646 113 02 75

<b>Trayectoria</b>	
<b>Actualmente desempeña algún cargo o representación</b>	<b>NO</b>
<b>¿Cuáles?</b>	
-----	
<b>Cargos que ha desempeñado con anterioridad</b>	<b>SÍ</b>
<b>¿Cuáles?</b>	
Comisario Ejidal	
Duración y fecha del cargo	

1997 – 2000	
-------------	--

¿Pertenece o ha pertenecido a una organización?	<b>NO</b>
¿Cuáles?	fecha (s)
Principal actividad de la organización	
Cargos que desempeño en la organización	
¿Ha realizado actividades en beneficio de su comunidad o Pueblo?	<b>SÍ</b>
¿Cuáles?	
Atender problemática de tenencia de la tierra e invasiones a los terrenos de la comunidad por personas ajenas a ella.	
Algún dato importante que nos permita conocer más acerca del perfil del consejero	

<b>Método de elección</b>
Forma de elección (Usos y costumbres, Gobierno Tradicional, Asamblea de localidades, proceso electoral) En caso de otro explicar el proceso
Asamblea de localidades
Documentos de acreditación (acta, etc)
Acta de Nombramiento

## ANEXO 2 METODOLOGÍA

### I. Operacionalización de variables:

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
<p><b>Trayectoria y experiencia participativa</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comunitaria</li> <li>2. Organizaciones civiles</li> <li>3. Cargos públicos y/o partidos políticos</li> </ol>	<p><b>Participación:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Percepción de los actores respecto a la importancia de su participación</li> <li>2. Dinámica de participación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación activa (con liderazgo dentro del Consejo)</li> <li>• Participación propositiva</li> <li>• Participación silenciosa</li> <li>• Deliberación e intercambio de ideas.</li> </ul> </li> <li>3. Costos de la participación</li> </ol>
<p><b>Tipos intereses</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resolución de problemáticas locales o proyectos comunitarios</li> <li>2. Gestión de proyectos y oportunidades para la organización (fortalecimiento de vínculos y redes)</li> <li>3. Personales (carrera política)</li> </ol> <p><b>Tipos de demandas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demandas concretas (gestión de proyectos y apoyos)</li> <li>2. Demandas abstractas (reconocimiento, derechos indígenas, democracia)</li> </ol>	<p><b>Nivel de incidencia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propuestas emitidas por los consejeros que han sido aprobadas por la Junta de Gobierno.</li> </ol>
<p><b>Atributos institucionales del Consejo Consultivo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sólo emite propuestas y recomendaciones sin carácter vinculante.</li> </ol>	

## II. Muestreo

La selección de los consejeros para las entrevistas se realizó con base en la trayectoria de participación que afirmaron tener los consejeros en su ficha de registro al Consejo Consultivo, así como con respecto a su nivel educativo. Tratamos de seleccionar consejeros con altos niveles educativos y consejeros con bajos niveles educativos, por cada una de las tipologías de participación que construimos:

1. Trayectorias de participación comunitaria
2. Trayectorias de participación en organizaciones de la sociedad civil
3. Trayectorias de participación política

En la selección de la muestra se trató de respetar la diversidad étnica de los consejeros y la diversidad de género a pesar de la escasa participación de mujeres en esta instancia. En total se logró una serie de 17 entrevistas a consejeros indígenas de distintas regiones. Una primera etapa de entrevistas se realizó en el marco de la XI sesión ordinaria del Consejo Consultivo, que tuvo lugar en diciembre del 2007 en la Ciudad de México, y la segunda etapa de entrevistas se realizó en el mes de mayo de 2008 durante la XII sesión ordinaria del Consejo Consultivo efectuada en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

### III. Guía de entrevista a consejeros

#### DATOS GENERALES:

Nombre

Etnia

Idioma

Estado

Municipio

Comunidad

Mesa de trabajo

Cargo (s) en su comunidad

#### VARIABLE INDEPENDIENTE

##### **Trayectoria organizativa**

##### **(Recursos, información, bases)**

1. ¿Cómo fue que llegó a ser consejero?
2. ¿En qué consiste su trabajo como consejero? (Durante el consejo y entre consejo y consejo)
3. ¿Cómo se enteró que podía participar como consejero en el Consejo Consultivo de la CDI?
4. ¿Cómo lo eligieron consejero?
5. ¿Quiénes participaron en la elección?
6. ¿En su comunidad o región hubo aparte de usted otras personas interesadas en ser consejeros?

##### **Experiencia participativa y tipo de cargos**

7. ¿Usted participa en algún, organización, ONG u otro tipo de organización política y/o religiosa?
  - 7.1 ¿Qué tipo de organización es?
  - 7.2 ¿Cuál es el trabajo que realizan? (aprendizajes)
  - 7.3 ¿Cuántas personas participan?
  - 7.4 ¿Con qué recursos cuentan?
8. ¿Qué tipo de cargo (s) ha ocupado en su comunidad?
  - 8.1 ¿Actualmente qué cargo tiene en su comunidad?
  - 8.2 ¿Usted participa en algún partido político?

##### **Tipos de demandas**

9. ¿Que le pide la gente de su comunidad como consejero?
10. ¿Cuáles son las demandas de su etnia/región?
11. ¿Son diferentes a la de los otros consejeros?
12. ¿Este espacio le sirve para lo que le pide la gente de su región/comunidad?
13. ¿De las propuestas que se han expresado en el CC, cuáles le parecen más importantes?

##### **Gestión de intereses**

14. ¿Cuáles son las propuestas que ha presentado usted en el Consejo?
15. ¿Qué tipo de apoyos necesitan y ha podido gestionar efectivamente?

#### VARIABLE DEPENDIENTE

### Participación

1. ¿Por qué eligió la mesa de trabajo ...?
2. ¿Qué opina de la forma de trabajo en mesas?
3. ¿Le parece que funciona?
4. ¿De las propuestas que se han expresado en el CC, cuáles le parecen más importantes?  
¿Por qué?
5. ¿Cuáles son los principales temas y las propuestas que se han expuesto en su mesa?
6. ¿En la mesa de trabajo en la que usted participa ha recibido algún informe o atención de algún representante del gobierno?
7. ¿Como ve la participación de los consejeros en las mesas?
8. ¿Por qué cree usted que hay unos consejeros que participan mas que otros?
9. ¿Quiénes cree usted que participan más?
10. ¿Qué es lo que más le ha interesado de participar en el CC?
11. ¿Qué es lo que ha aprendido en esta experiencia?

### Negociación

1. ¿Qué temas han generado mas discusión?
2. ¿Qué temas han sido postergados?
3. ¿Se ha vinculado con otro consejero para expresar propuestas?
4. ¿Ha visto algún tipo de alianzas entre consejeros?
5. ¿Ha observado que se muestran reticentes a algunas de las demandas?
6. ¿Qué temas o propuestas nuevas han surgido de las discusiones de las mesas?

### Incidencia

1. ¿Cuáles son las dificultades y oportunidades que usted ha observado dentro del CC?
2. ¿Cuáles de las propuestas conoce usted que han sido aprobadas por la Junta de Gobierno?
3. ¿Cuáles de esas propuestas no han sido aprobadas por la Junta de Gobierno?
4. ¿Por que cree usted que hay propuestas que si se aprueban y otras no?
5. ¿Cuáles han sido aprobadas por la Junta de Gobierno?
6. ¿En su comunidad o región ya conocen las propuestas que se han aprobado?

### Experiencia organizativa respecto a la CDI

1. ¿Ha llegado algún programa o actividad de la CDI o INI a su comunidad? ¿cuáles/ cómo?
2. ¿Cómo es la relación con su Delegado? ¿Recibe apoyo?

### Preguntas de control

1. ¿Conoce el reglamento del Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno?
2. ¿Usted conoce en que consiste la propuesta de *Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*?
  1. ¿Usted cree que el CC puede servir para lograr el desarrollo de los pueblos indígenas?

## IV. Matriz de datos

EJES DE ANÁLISIS	TRANSCRIPCIONES (1 Ejemplo)
I. VARIABLES INDEPENDIENTES	
TRAYECTORIA	
Cómo llego a ser consejero	Si estuvo pero ahorita me nombraron también primeros puestos que nosotros somos presidente del consejo supremo tarahumara del estado de Chihuahua, como secretario

	<p>general del consejo indígena, e hicieron un congreso con cuatro etnias del estado de Chihuahua, hizo congreso grande y nombraron como secretario general del consejo indígena de Chihuahua y después nombraron así como consejo consultivo a nivel nacional. ...de tiempo atrás fue gobernador indígena de mi comunidad, trabajamos mucho de la justicia ayudando a la gente indígena y del respeto de la lengua indígena y de las comunidades de no hacer discriminación de la gente mestiza (Consejero tarahumara).</p>
Forma de elección como consejero	<p>Me nombraron por la misma del estado de Chihuahua, hicieron una asamblea con gobernadores tradicionales indígenas del estado de Chihuahua para poder llegar nosotros como consejero en ese trabajo.</p> <p>Se reúnen parte del CDI, para que se nombre de nosotros del 2006 y para trabajar en 2007 y reunió mucho mayoría indígena en su asamblea y mas nosotros somos de la sierra indígena que siempre nosotros nombra con puro gobernador indígena como la historia de antes, así se escogen todas las autoridades...</p> <p>Si hubo un candidatos y votaron la gente de gobernadores indígenas cuando me nombraron nosotros, votaron 2 menos otro candidato cuando nombraron consejo consultivo a nivel nacional, nosotros respondemos de nivel nacional de todas etnias del estado de chihuahua (Consejero tarahumara).</p>
Experiencia participativa en Partidos políticos	<p>Presidente del consejo supremo tarahumara.</p> <p>Si están participando nosotros en el PRI, tiene puesto del estado de chihuahua en el PRI estatal, somos del PRI pero mas bien nosotros pero nomás nombrado nosotros del PRI pero la gente indígena no es de ningún partido, nosotros vivimos más por la tierra nosotros somos agricultor campesinos indígenas de Chihuahua de mexicanos, nosotros no somos del partidos, cuando somos de políticos nomás invitan a la gente a votar pidiendo su voto secreto (Consejero tarahumara).</p>
Experiencia participativa en ONG	
Experiencia participativa comunitaria	<p>Ya mucho participamos nosotros, antes también cuando estaba de presidente del consejo supremo tarahumara estuvo gobernador indígena de mi comunidad y después pasamos de presidente de comisariado ejidales del ejido del estado de Chihuahua, ahora tiene cargo de tesorero presidente del comisariado ejidal, también tiene puesto, todavía tiene 3 cargos tesorero del comisariado ejidal, secretario general del consejo indígena de Chihuahua y consejero consultivo a nivel nacional son tres puestos, estamos trabajando nosotros apoya mucho la gente nosotros estamos ayudando mucho a la gente indígena del estado de chihuahua (Consejero tarahumara).</p>
Cuál es el trabajo de un consejero	<p>Nosotros mas trata como platicando como reunido una junta, una reunión los indignas como mi pueblo de allá, platicando la gente tratando la misma necesidad que tenemos la gente pobre, lo que falta muchas cosas eso es lo que tratamos nosotros, como en cada domingo de cada comunidad nos reunimos y estamos platicando nosotros</p> <p>Bueno nosotros tiene del consejo del estado de chihuahua 4 consejeros pero son 4 consejos, son otros electos esos cuatro consejero es de cada etnia que esta haciendo reuniones de la Pima, Guarijós, tepehuano, tarahumara, son cuatro etnias cuanto consejos, cada lengua es del consejo ese hace las reuniones platicando con sus gentes, si por ejemplo nosotros de los tarahumaras que nos reunimos gobernadores platicando con la gente, por ejemplo tepehuanos hablan por tepehuano, esa plática es lo que estamos haciendo nosotros</p> <p>Nada más va dando un viático, un poquito lo dan para venir para acá, como 1800 pesos dan, pero no de sueldo, así nada más de trabajo comunitario, también de traslado para gasolina sacamos la nota para la visita de las comunidades y con eso están apoyando tantito (Consejero tarahumara).</p>
TIPOS DE INTERESES	
Personales (carrera política)	
Gestión de proyectos y oportunidades para la organización	
Resolución de problemáticas locales o proyectos comunitarios	<p>Horita lo mas importante es la talación de los bosques, ya no hay bosques se están acabando todos, se están sacando sin marca los pinos y aprovechando que no son los dueños del bosque son de los ejidos, es ese que necesita mas empleos y fuentes de trabajo y apoyo de proyectos de algunos carpintería como hacer nosotros mismos los muebles rústicos eso no</p>



	<p>lo tenemos nosotros y es lo mas que necesitamos nosotros.</p> <p>Ahora no traigo ninguna demanda, nosotros nada mas que están mandando por el Fax a la SEMARNAT en fax y los papeles para la denuncia que no pasa los avisos de la gente de fuera que es la que esta cargando dentro del ejido y en una de ese si le dio respuesta de SEMARNAT de México turnamos aquí y nos mandó a Chihuahua que atendiera de nosotros de todos los ejidos de la sierra indígena (Consejero tarahumara).</p>
Propuestas presentadas por el consejero	
TIPOS DE DEMANDAS	
Colectivas	Bueno, mejorar bien la salud, los hospitales, las viviendas, los proyectos lo que la gente quiere trabajar, la gente es lo que está más interesado en ese trabajo (Consejero tarahumara).
Personales	
Proyectos específicos	<p>Ese allá en Chihuahua todos los municipios que tienen mas de veintitantos municipios en la sierra indígena tengo que llevar una propuesta de unas solicitudes para pedirle apoyos al gobierno de CDI de lo que necesita de la vivienda y del agua potable y de placa solar, piso firme para hacer bien la casa, es que quería levantar unas firmas para traer aquí al consejo consultivo y plantear con Luis H Álvarez para que sepa que falta mucho de la vivienda y de los proyectos de carpintería y algunos cabras, gallineras etc., todas lo que quiere trabajar la gente de Chihuahua.</p> <p>Ese es lo que estamos pidiendo nosotros, yo creo que por ahí en la otro reunión vamos a meter solicitudes...</p> <p>Yo creo que es la ley indígena, como nosotros representantes de sierra indígena que eso queremos nosotros del salud, mas importante de la vivienda, de la luz de la placa solar, de eso lo mas importante del estado de Chihuahua, es lo mas necesitado nosotros no tenemos luz porque vivimos lejos de donde pasa la línea de luz vivimos por rancho muy lejos (Consejero tarahumara).</p>
Demandas abstractas	
Aprendizajes en el CC	<p>...nosotros apenas vamos reconociendo que plan hay de trabajo aquí en la mesa de trabajo por medio del CC, pero estamos aprendiendo muy bien y ya en la siguiente vamos a firmar todos para pedir los apoyos a LH Álvarez como trabaja justo con el gobierno y el presidente de la republica...</p> <p>Estamos aprendiendo que como van a plantear su trabajo como tienen problemas y cada Estado por ejemplo como están hablando en Chiapas hay mucho problemas algunas cosas que necesitan que no hay apoyos, de Tabasco es muy triste la gente que paso grande que llovió y está sufriendo al gente porque como consejo si están apoyando, que están pidiendo los apoyos de la gente y estamos viendo como lo va hacer la gente como lo va a pedir de cada estado y estamos pensando nosotros necesita una junta de todos vamos a decir al jefe de CDI para que le apoye la gente como van a decir a CDI para que eche la mano de lo que necesitamos nosotros, mi gente, mi tierra, mi pueblo.</p> <p>Estamos pensando cómo hacer (Consejero tarahumara).</p>
II. VARIABLE DEPENDIENTE	
PARTICIPACIÓN	
Opinión del Consejo Consultivo	<p>...eso es lo que estamos pensando que esta mejor esa organización que nos estamos reunido cada tres meses, nos parece que está bien nada mas que nos de bien la respuesta de todas los solicitudes de toda la gente del sur, del norte y toda la gente unida de todo lo que necesitamos de salud y de las carreteras.</p> <p>Mas antes funcionaba bien, antes hay mas apoyos cuando estaba con el nombre del INI, hace años de eso, aquel tiempo si está apoyando mas ya después cuando cambiaron de nombre poco a poquito estamos padeciendo los apoyos y horita es a ver como vamos a pelear eso en la CDI parece que va a jalar bien</p> <p>Algunos temas que están tratando de la ley indígena y también los proyectos de la gente de un poquito de la vivienda, salud lo que quiere participar nosotros</p> <p>Piensa que haber si reunidos en el CC podemos plantear al jefe LH Álvarez para que escuche y se resuelve eso lo que necesita nosotros varios pueblos, muchos municipios del estado de Chihuahua y falto mucho apoyo para llegar allá, eso es lo que nosotros pensamos que si da buena repuesta de LHA</p>

	<p>Se cree que si nomás el CC están platicando pidiendo, por ejemplo ahorita están pidiendo por su trabajo de la respuesta de LHA que es el jefe aquí en la Ciudad de México y si hace pues buenas respuestas pues está mejor, sino tenemos el caso del mero jefe de la CDI va a pasar el tiempo igual como esta de antes, necesita hacer bueno el trabajo y atender bien lo que la gente quiere y no hay de otra</p> <p>Pues ese reglamento nosotros casi no sabemos como esta de la junta de gobierno pero casi no se muy bien lo que es el reglamento, nomás a mi pienso nosotros CDI junto del gobierno y la presidencia de la republica que trabajan bien comunicados para que le mande los apoyos que están ofreciendo y lo que mas ha solicitado la gente, eso es lo que estamos pensando nosotros para tener mas apoyo del todo el estado para la sierra indígena, eso es lo que estamos pensando nosotros que haga bien su trabajo del acuerdo del presidente de la republica y de la CDI, por ejemplo las solicitudes de lo que necesitamos nosotros la gente pobre la gente indígena, lo que nosotros no sabemos de reglamento, no lo sabemos muy bien</p> <p>si están haciendo también este año creo que 2008 necesita aprobar mas dinero para las viviendas para los mas pobres, la clínica, mas carteras, falta mucho</p> <p>pienso que haber si puede servir nosotros como otros consejeros, los que venimos de allá mismos de la gente del norte, parece que estamos trabajando bien nosotros del consejo consultivo que están avanzando los trabajos de las mismas regiones que trae los escritos para entregar aquí al CC pidiendo los apoyos y su trabajo de lo que necesita la gente. Como reforestar el ejido (Consejero tarahumara).</p>
Sobre la participación de los compañeros	Esta bien esta trabajando por la mesas que pasando las plenarias y escuchamos nosotros como trabaja y pasa en plenarias y parece que esta trabajando muy bien ahí vemos poco de los avances para que lo que dejó pendientes los consejeros nosotros lo vamos agregando poco a poquito y avanzar bien para cuando terminamos nuestro trabajo en 2008 (Consejero tarahumara).
Vínculo del trabajo de consejero con su comunidad	Creo que si la gente conoce pero no todo conoce bien, casi la gente indígena no sabe como van trabajando, como hacen los otros cuando vengamos aquí a las reuniones del consejo, no sabe la gente que se hace de trabajo, que nadamos haciendo nosotros, nomás nosotros mismos explicamos como anda haciendo y como esta el trabajo de hoy y mañana, allá vamos a decir que hicimos el trabajo en la Ciudad de México y de la reunión, para que sepan todas las gentes allá (Consejero tarahumara).
Costos de la participación	
NEGOCIACIÓN	
Vínculos con compañeros consejeros	
INCIDENCIA	
Percepción sobre la importancia de su trabajo como consejeros	
Resultados observados	

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Enríquez Lucía (2006). "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México" en ACKERMAN, John (et al). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- BARTOLOMÉ, Miguel (1997). *Gente de costumbre y gente de razón, las identidades étnicas en México*, Siglo XXI, INI, México.
- (2005). "Los rostros étnicos de México: Relaciones interétnicas, identidades y autonomías" en BARTOLOMÉ Miguel (Coord.), *Visiones de la diversidad. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual. Vol. 2*, Colección Etnografía de los pueblos indígenas de México, INAH, México.
- BELLO, Álvaro, (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*, CEPAL, Chile.
- CAMP, Ai, Roderic (2000). *La política en México. El declive del autoritarismo*, Siglo XXI, México.
- CÁRDENAS, García, Jaime (2005). *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- CARUSO, Larrainci, Arles (2004). "Instrumentos de participación y políticas sociales", en ZICCARDI, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM/IIS, México.
- CELIS, Callejas, Fernando (2003). "Nuevas formas de asociacionismo en la cafeticultura mexicana: el caso de la CNOC" en OLVERA Alberto (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. FCE, Universidad Veracruzana, México.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, (2005). *Una nueva relación: Compromiso con los pueblos indígenas*, FCE, CDI, México.
- COTT, Lee Van, Donna (2005). *From movements to parties in Latin America. The evolutions of ethnic politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CUADRIELLO, Olivos, Hadlynn (2007). "Proceso de apropiación y reproducción de la práctica religiosa en las Cañadas de Chiapas", Tesis de Licenciatura, ENAH.
- CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela.

- (2006). “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una Visión sobre América Latina”, en ISUNZA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.
- 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*, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.
- DAGNINO, Evelina (2006 a). “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*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.
- DE LA PEÑA, Guillermo (2001). “Notas preliminares sobre la “ciudadanía étnica” (El caso de México)” en OLVERA, Alberto J., (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- DE LA PEÑA, Guillermo (2006). “Nuevos intermediarios étnicos, el movimiento indígena y la sociedad civil: dos estudios de caso en el Occidente mexicano” en DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, 14 de agosto de 2001, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, 21 de mayo de 2003, México.
- FONT, Joan (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en ZICCARDI, Alicia (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/IIS.
- GÓMEZ, Magda (2003). “Quédense con su ley: otro sexenio perdido”, *Ojarasca* 77, *La Jornada*, septiembre 2003.
- GUERRA, Rodríguez Carlos (1996). “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias” en *Las Políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- GUTIERREZ, Roberto (1996). “La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología” en KROTZ, Esteban (coord.). *El estudio de la cultura*

*política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)*, CNA, CIESAS, México.

GUTIERREZ, Chong Natividad (2004). "Mercadotecnia en el "indigenismo" de Vicente Fox", en HERNÁNDEZ Castillo Rosalva Aída, Sarela PAZ y María Teresa SIERRA, *El Estado y los pueblos indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS, México.

GUTIERREZ, Martínez Daniel (2006). "Prólogo. El Espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje" en GUTIERREZ, Martínez Daniel (Coord.), *Multiculturalismo. Desafíos y perspectivas*, UNAM, COLMEX, Siglo XXI, México

HABERMAS Jürgen, (1998) *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.

-----, (1999) *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.

HAGOPIAN, Frances y Scott P. Mainwaring (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

-----, (2006). "Democratización: avances y retrocesos en América Latina". *Revista de Ciencias Políticas (Santiago)*, vol.26, no.2, Chile.

HARVEY, Neil, (1996) "Nuevas formas de representación en el campo mexicano: La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), 1985-1993" en DE GRAMONT C., Hubert (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, UNAM, Plaza y Valdés, México.

-----, (2000). *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, ERA, México.

HECKATHORN, Douglas (1996). "The Dynamics and Dilemmas of Collective Action." *ASR*, vol. 61 (1996), pp. 250-277.

HERNÁNDEZ, Castillo Rosalía Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra (2004). "Introducción" en HERNÁNDEZ Castillo Rosalva Aída, Sarela PAZ y María Teresa SIERRA (coord.), *El Estado y los pueblos indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS, México.

-----, (2001). *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*, CIESAS, Porrúa, México

- HERNÁNDEZ, Navarro Luís y Ramón Vera Herrera (Comps.) (1998). *Acuerdos de San Andrés*, ERA, México.
- HEVIA, De la Jara Felipe (2006). "Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los Marcos legales de la Participación en América Latina" en DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.
- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (1979). *INI 30 años después, Revisión crítica*. INI, México.
- ISUNZA, Ernesto (2006 a). "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión), en DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.
- (2006 b). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en ISUNZA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.
- y Hevia Felipe (2006). *Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Cuadernos para la democratización, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- KROTZ, Esteban (comp.) (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Anthropos, UAM, Barcelona, México.
- y Rosalía Winocur (2005). "Cultura política y participación ciudadana" en AZIZ, Nssif Alberto y Jorge Alonso SÁNCHEZ, *Estado mexicano: herencias y cambios. Vol 3 Sociedad civil y diversidad*, Cámara de Diputados, CIESAS, Porrúa, México.
- KYMLICKA, Hill, (1996) *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, España.
- LAZARSELD, Paul (1973). "De los conceptos a los índices empíricos", en BOUDON, Raymond y LAZARSELD, Paul, *Metodología de las ciencias sociales. I. Conceptos e índices*, Editorial Laia, Barcelona, España.



- LÓPEZ, Monjardín Adriana (1986). *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía posible*, Siglo XXI, México.
- MANCUR Olson, 1992. *La Lógica de la Acción Colectiva*, Ed. Limusa, Grupo Noriega Editores, México.
- MARTINEZ, Borrego, Estela y Sergio Sarmiento Silva (1996), "Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social" en *Las Políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- MEDINA, Andrés (1995). "Sistemas de cargos en la cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico" en *Alteridades*, año 5, #9, 1995, México.
- MEYER, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México.
- MOCTEZUMA, José Luís, (et al) (2003) "Etnografía del desierto, La estructura social O'odham, Conca'ac, Yoeme y Yoreme" en *La comunidad sin límites. Estructura social y organización comunitaria en las regiones Indígenas de México Vol. 3*, Millán, Saúl y Julieta Valle (Coord.), Colección Etnografía de los pueblos indígenas de México, INAH, México.
- MOYA, García Xavier y Sally-Anne Way (2001) *Ganando espacios. Las metodologías participativas en procesos rurales en México*, Instituto de Desarrollo Social, Universidad de Sussex, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, Reino Unido.
- NAHMAD, Salomón (2004). "Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de México" en HERNÁNDEZ Castillo Rosalva Aída, Sarela PAZ y María Teresa SIERRA (coord.), *El Estado y los pueblos indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS, México.
- NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OEHMICHEN, Cristina (1999). *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México (1988-1996)*. UNAM/IIA, México.
- OFICINA DE REPRESENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2002). *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 2001-2006*. ORDPI, INI, México.
- OLIVER, Pamela (1993). "Formal Models of Collective Action." ARS, vol. 19, (1993), pp. 271-300.

OLVERA, Alberto J. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. FCE, Universidad Veracruzana, México.

----- y Ernesto Isunza (2004). ““Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía” en ZICCARDI, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM/IIS, México.

----- (2006). “Los discursos de la participación y la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX” en ISUNZA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.

PORTILLO, Álvaro (2004). “Normas y cauces institucionales de la participación” en ZICCARDI, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM/IIS, México.

ROSALDO, Renato (2000). “La pertenencia no es un lujo: Procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural” en *Desacatos*, Num. 3, CIESAS, México.

ROTHSTEIN, B. (2001). “Las instituciones políticas: una visión general”, en GOODIN, R. y Dieter H. (eds) (2001), *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo I*, Istmo, Madrid, España.

SNOW, David (et. al.) (1993). “Framing Processes” *ARS*, vol. 19, (1993), pp. 271-300.

SARIEGO, Rodríguez Juan Luis (2005). “Política indigenista en tiempos de la alternancia: de los dichos a los hechos” en AZIZ, Nssif Alberto y Jorge Alonso SÁNCHEZ, *Estado mexicano: herencias y cambios. Vol 3 Sociedad civil y diversidad*, Cámara de Diputados, CIESAS, Porrúa, México.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1999). “Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas” en NIETO, Montesino (coord.) *Sociedades multiculturales y democracia en América Latina*, UNESCO, México.

----- (2000). *Conflictos Étnicos y Estado Nacional*. Siglo XXI, México.



TARROW, Sidney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid.

THEDE, Nancy (2006). "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos" en ISUNZA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.

WEBER, Max (1964). *Economía y sociedad*, FCE.

YASHAR, Deborah J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZICCARDI, Alicia (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en ZICCARDI, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM/IIS, México.