



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 8 • Número 2 • noviembre 2021

Vol. 8 / N° 2

Artículos

Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el 'enfoque diferencial'

*Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y
Ángela Patricia Martínez Sánchez*

Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México

*Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y
Christian Adonai González Valdez*

Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales

Myriam del Carmen Galeano Lozano

O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI

Maria Celina D'Araujo

Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey

*Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo
y José Fredman Mendoza Ibarra*

Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos acerca de los hospitales públicos en Quito

Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde

Informe

Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez "Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina". 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.

Guillaume Fontaine

Reseñas

Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia

Bairon Otálvaro Marín



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 8, Número 2 - noviembre 2021



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 8, Número 2, noviembre 2021

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2020

1ª. edición: mayo 2020



Índice

Introducción 5-6

Artículos

Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el ‘enfoque diferencial’ 9-34

Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y
Ángela Patricia Martínez Sánchez

Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México 35-57

Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y
Christian Adonai González Valdez

Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales 59-84

Myriam del Carmen Galeano Lozano

O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI 85-103

Maria Celina D’Araujo

Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey105-133

Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo
y José Fredman Mendoza Ibarra

**Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos
acerca de los hospitales públicos en Quito**135-149
Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde

Informe

**Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez
“Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020.
México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.**153-163
Guillaume Fontaine

Reseñas

**Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción
en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho
y la democracia**167-170
Bairon Otálvaro Marín

Política editorial..... 171-174

Artículos



Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey

Indigenous self-determination and political representation in the Monterrey Metropolitan Area

Kate del Rosario Rodríguez Alejandro*, Víctor Néstor Aguirre Sotelo**, José Fredman Mendoza Ibarra***

Recibido: 31/01/2021 - Aceptado: 17/05/2021

105

Resumen

En el presente artículo se analiza el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena durante las administraciones municipales del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) entre 2018 y 2021. El estudio se realiza desde una perspectiva cualitativa, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en materia indígena y se enviaron solicitudes de información para conocer las acciones gubernamentales de seis de los municipios con mayor cantidad de habitantes de esa etnia. También se identifica la discriminación institucional y la brecha de implementación como variables que influyen en la representación política y la libre determinación de las poblaciones originarias en los distintos ayuntamientos del AMM. Se concluye que el desconocimiento de la ley de derechos indígenas dentro de las administraciones municipales en el AMM implica la obstaculización de la representación política y del ejercicio de la libre determinación, además, aumenta la discriminación institucional y se amplía la brecha de implementación de derechos.

Palabras clave: Área Metropolitana de Monterrey; brecha de implementación; discriminación institucional; libre determinación; representación política indígena.

Abstract

This article analyzes the exercise of self-determination and indigenous political representation during the municipal administrations of the Metropolitan Area of Monterrey (AMM), 2018-2021. Using a qualitative approach, semi-structured interviews were applied to representatives of civil society organizations in topics related to indigenous people, and requests were sent for information in order to understand governmental actions in the six municipalities with the largest numbers of indigenous people. In addition, the study identifies institutional discrimination and gaps in implementation with variables that intercede in political representation and the exercise of

* Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: kate.rodriguez@uanl.edu.mx

** Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: victor.aguirrest@uanl.edu.mx

*** Universidad de Monterrey. Contacto: jose.medozai@udem.edu

free determination in native populations in different communities in AMM. It concludes that lack of understanding of the law of indigenous rights within the municipalities of AMM leads to obstacles in political representation and the exercise of free determination, as well as institutional discrimination and wider gaps in the implementation of rights.

Keywords: Self-determination; indigenous political representation; institutional discrimination; implementation gap; Metropolitan Area of Monterrey.

Introducción

En México existen 68 grupos etnolingüísticos y 364 variantes lingüísticas dispersas en su territorio, refiere el Consejo Nacional de Población (CONAPO 2016). Además, se posiciona, en términos absolutos, como el país con más población indígena de América Latina (Pasquali 2019). Según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México viven más de 25,6 millones de personas que se autoadscriben como indígenas, es decir, más de un 20 % de la población total.

Las entidades federativas con mayor población hablante de lengua indígena son Oaxaca, Yucatán y Chiapas. Los procesos migratorios en la nación se vieron acelerados en la década de los 90, pues la movilización de la población rural hacia espacios urbanos e industriales, en aras del desarrollo, desencadenaron drásticos cambios políticos y sociales en los estilos de vida (Mendoza 2018; Wright y Aguirre 2018), como es el caso del Área Metropolitana de Monterrey (AMM), situada en el estado de Nuevo León, al noreste de México.

En Nuevo León habita una población de 5,11 millones de personas, de las cuales más de 410 000 son indígenas (INEGI 2015). Dentro de esa cifra, 352 000 se autoadscriben a la categoría étnica que se estudia en el presente artículo. Las personas indígenas representan en su totalidad el 6,88 % de la población del estado y radican mayoritariamente en el AMM. Esta migración proviene principalmente de los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Oaxaca y Veracruz (García 2013).

El presente estudio tiene como objetivo analizar el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena en las administraciones municipales de los municipios del AMM durante el periodo 2018-2021, tomando en consideración algunas variables contextuales como la discriminación institucional y la brecha de implementación. El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera, se realiza un esbozo teórico sobre las variables de libre determinación, representación política indígena, discriminación institucional y brecha de implementación, así como la contextualización del caso de estudio. En la segunda se describen el método, los

objetivos de estudio y la hipótesis de investigación. En la tercera se realiza el análisis de los datos, para finalizar con una cuarta sección donde se discuten los resultados y se establecen las conclusiones del estudio.

Apuntes teóricos sobre libre determinación y representación política indígena

Dentro del proceso político-histórico en América Latina se describe y justifica la razón de la precaria y desigual representación de las personas indígenas, situación que aún se mantiene vigente. Las luchas emancipadoras por la independencia acontecidas en el cono sur del continente, solamente significaron la ruptura de las élites políticas criollas, pasando por alto la libertad de todos los habitantes. Así, quedaron fuera de esos planes de emancipación los indígenas y los negros, sometidos a la voluntad de los mestizos, pues se promulgaba, desde una perspectiva segregacionista, que estos eran incapaces de entender los beneficios de la civilización y se les consideraban sociedades temporarias destinadas a desaparecer (Tuaza 2020; Santamaría 2016).

Los legados coloniales y el divorcio entre personas no indígenas y pobladores originarios siguen vigentes, pues la reproducción del colonialismo interno (González 2006) representa una forma de opresión y dominación dentro de una misma comunidad política; se impone la cultura de ciertos grupos sociales sobre otros, del mestizo sobre el indígena. Por ello, es conveniente reconocer las herramientas jurídicas, políticas y administrativas necesarias para combatir aquellas estructuras discriminatorias, sistematizadas e institucionalizadas.

Surge la necesidad de una reconfiguración del Estado en América Latina, pues un ajuste estructural y de democratización (Assies, Van der Haar y Hoekema 2002) significa cambios de paradigma en la forma de operar desde el interior de las instituciones políticas, públicas y gubernamentales. Para ello, la adopción de un nuevo marco jurídico internacional, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, reflejó el progresivo reconocimiento de una discriminación étnica-histórica hacia los pueblos indígenas que acentuaba la exclusión de beneficios políticos, sociales y económicos, así como las carencias en materia de derechos colectivos (Martínez 2015). Posteriormente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, reconoció, a diferencia del Convenio 169, el derecho a la libre determinación en su artículo 3, así como el consentimiento previo libre e informado, especialmente en los artículos 19 y 32 (Llanes 2020).

A partir de allí, en México comenzaron las reformas constitucionales en materia indígena. En la Constitución de 1992 se reconoció la existencia de los pueblos indígenas en el artículo 4, disposición que fue posteriormente ampliada en el artículo 2 durante las reformas constitucionales de 2001. Además, la discusión sobre la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas se volvió un foco de atención internacional impulsado principalmente por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 (Llanes 2020).

No obstante, el reconocimiento jurídico de esas comunidades no acabó con las problemáticas político-sociales a las que se enfrentan. Elementos como la libre determinación y la representación política, en un contexto migratorio, continúan obstaculizados por fenómenos político-sociales como la discriminación institucional y las brechas de implementación generadas por las prácticas cotidianas opuestas a lo estipulado en los marcos legales mexicanos.

Justicia social: entre la discriminación institucional y la brecha de implementación

El discurso de la justicia social (Fraser 2008) se puede analizar a través de dos corrientes reivindicadoras que están relacionadas con la libre determinación y la representación política: la redistribución económica dependiente de la clase y el reconocimiento dependiente de la política de identidad. Sin embargo, ninguna por sí misma reconoce a plenitud el problema social que enfrentan las minorías, en este caso los pueblos indígenas.

Taylor (2009) menciona la importancia de la construcción de la identidad, pues la falta de reconocimiento político y social repercute en individuos que sufren un reflejo degradante de sí mismos, causando una variante de opresión donde la identidad indígena se percibe deformada y reducida. En consecuencia, “la desigualdad social es, ahora, el efecto de una producción cultural que atenta contra el proceso de autoidentificación” (Palacio 2016, 71). Por lo tanto, la dicotomía del reconocimiento se ve compuesta por la esfera individual y colectiva (Appiah 2009). En la segunda se refleja una política del reconocimiento que deberá ser brindada por los poderes del Estado.

Algunos autores manifiestan que dentro de las democracias la legalidad deberá ser universalista y accesible para todos. Sin embargo, la contradicción impera donde se encuentran sectores de la población a quienes la pobreza, la desigualdad y la violencia les impide ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos (O’Donnell 1993; Taylor 2009). Debido a la gran cantidad de migrantes que se asientan en aquellas

zonas de desigualdad ciudadana, las personas indígenas se ven en la necesidad de adaptarse a nuevos paradigmas de identidad o identidad subjetiva, referida a la búsqueda de nuevos factores que estructuren una reivindicación de la etnicidad dentro de contextos urbanos (Ávila y Jáuregui 2019; Bello 2004; Mendoza, Martínez y Rodríguez 2020).

Marta Ochman define a la ciudadanía como “el derecho y la disposición de participar en una comunidad política, a través de la acción autorregulada, inclusiva, pacífica y responsable, con el objetivo de maximizar el bienestar público” (2013, 66). En consecuencia, la ciudadanía es también la institucionalización de la relación entre la persona y el Estado (Martínez 2012), además de ser condicionante para acceder al reconocimiento de la metrópoli. Sin embargo, aquellos lineamientos sobre ciudadanía que fueron implementados “desde arriba” integran a personas indígenas bajo prácticas políticas occidentales y homogeneizadoras (Mendoza, Martínez y Rodríguez 2020), pues no promueven el ejercicio de ciudadanía étnica o diferenciada (Peña 1995; Sieder 2008) como una redefinición de reglas de la participación social y política de estos pueblos en los espacios públicos.

La libre determinación debe ser entendida en función de dos aspectos analíticos. En primer lugar, como una respuesta a la visión y a las prácticas de tutela de corte colonial ejercida por las instituciones políticas y las políticas públicas del Estado. Un segundo aspecto sería la reconceptualización del ejercicio de derechos, tanto individuales como colectivos, para poner en práctica la gestión de recursos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas indígenas como sujetos colectivos en un marco de pluralismo jurídico (Aparicio 2009; Yrigoyen 2009). Es decir, la libre determinación promueve la construcción de espacios, donde el diálogo intercultural sea el que fundamente la legitimidad y la credibilidad de los distintos poderes y niveles de gobierno, bajo prácticas que respeten las identidades y diferencias culturales.

Siguiendo este esquema, la libre determinación resulta un proceso importante para comprender hacia dónde van dirigidos los esfuerzos del Estado en sus tres niveles en México (municipal, estatal y federal), y cuál es la posición y perfil de los actores involucrados en el mismo. En un contexto migratorio, como el de la población indígena en el AMM, ¿el ejercicio de la libre determinación, más allá de lo estipulado en las leyes, se fortalece o más bien se debilita? Ejemplos como la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia invitan a reflexionar acerca de que el desconocimiento de las instituciones y actores gubernamentales sobre la importancia de la interculturalidad, y la falta de reconocimiento real de la población indígena como sujetos políticos, puede resultar en un debilitamiento del ejercicio de la libre determinación (Carrillo 2013).

Por lo tanto, la representación política es parte fundamental de una gramática de justicia social. Es imposible consolidar una redistribución económica equitativa y un reconocimiento de identidad diferenciada sin la expresión política de estos intereses ciudadanos (Iglesias 2013). En otros términos, se requiere abrir espacios al desarrollo de identidades indígenas politizadas que propicien la participación en los asuntos públicos (Cabrero 2013). No obstante, los pueblos indígenas sufren un grave problema de representación como consecuencia de la exclusión y desigualdad social, por lo que es necesario que el Estado realice las reformas necesarias para brindar estabilidad democrática (Bello y Rangel 2002).

Sin embargo, los problemas de ejercicio de ciudadanía persistirán o incluso se recrudescerán en un Estado esquizofrénico (O'Donnell 1993), pues se mezclan en él características de democracia y autoritarismo de manera compleja: la legalidad democrática “se desvanece en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas” (O'Donnell 1993, 74). El régimen democrático no siempre se ve aplicado equitativamente en todos los sectores de la ciudadanía, algunos obtienen un trato institucional segregado e injusto.

Aun cuando las realidades de los contextos políticos y sociales de las personas indígenas no se han desarrollado en condiciones ciudadanas iguales y justas, se han implementado “nuevas formas de hacer uso del derecho consuetudinario hasta la utilización y/o combinación con el derecho estatal” (Martínez, Rodríguez y Leone 2019, 3). Estas nuevas formas de participación política utilizadas en la contemporaneidad mexicana, aunque no exclusivas, han trascendido la debilidad democrática que socava la ciudadanía étnica, generando condiciones óptimas que amplían sus capacidades de injerencia y decisión en los distintos niveles de gobierno, incluso hasta estadios transnacionales. Algunas estrategias de participación política eclosionan en la negociación de espacios institucionales que propician formas de competencia electoral, abriendo canales de libre determinación en el marco de un desarrollo social incluyente (Wright et al. 2018).

Para alcanzar una representación política justa es insustituible el ejercicio de la acción afirmativa (Dietz y Mateos 2008), también conocida como discriminación positiva. A través de esta figura se pregona el empoderamiento de los grupos étnicos en los procesos de emancipación política mediante “cuotas” en los cuerpos representativos. Así surgen oportunidades para el ejercicio del poder, en este caso, por vías de representación de aquellos actores que no pertenecen a la ciudadanía hegemónica. “La acción afirmativa puede contemplarse como la promoción, gubernamental y social, de la inclusión social de un grupo (...) tradicionalmente discriminado y excluido” (Rodríguez 2004, 35).

Por otra parte, el efecto de la ausencia del Estado democrático en los sectores de ciudadanía indígena se consolida en una discriminación institucional hacia los mis-

mos (Stavnhagen 2010). Esta va más allá de simpatías o antipatías interpersonales, manifestándose en niveles sistemáticos que se vuelven prácticas de gobierno tendientes a la segregación, como prestaciones de servicios públicos de menor calidad.

A ello se suman políticas públicas insuficientes, sostenedoras de un estado de exclusión que dificulta la movilidad social de los grupos minoritarios, perpetuando relaciones de explotación y dominación (Wieviorka 1992). A raíz de esto, surge de manera análoga una opresión política y social denominada “indigenización” de la marginación (Martínez 2015), la cual plantea que la exclusión política, la desigualdad social, la pobreza económica y la discriminación cultural se concentran de manera más radical en la población indígena que en el resto de la ciudadanía.

Asimismo, la “multiculturalización” del Estado (Sieder 2008) establece el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la teoría, pero en la praxis se desarrolla en un plano políticamente remoto que obstaculiza el respeto y la práctica de los mismos. Surge la brecha de implementación (Martínez 2015), que trata de dar cuenta y señalar que las prácticas político-administrativas se encuentran muy alejadas de la normativa jurídica internacional y, por lo tanto, del constitucionalismo multicultural (Van Cott 2000) como sinónimo del reconocimiento de derechos. La consumación de estos resulta ser poco efectiva dada la ausencia de recursos que deberían ser asignados, y de voluntad política para llevarla a cabo (Stavnhagen 2002), además de la falta de mecanismos para exigir los derechos reconocidos constitucionalmente (Aylwin 2014).

Contextualización de la representación y participación política indígena

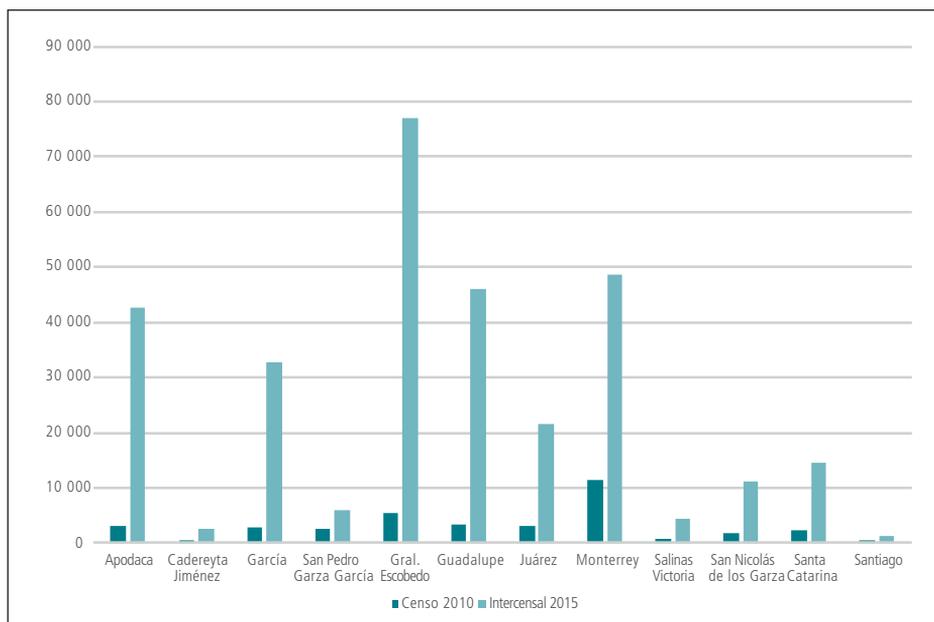
El AMM comenzó a ser receptora de grandes oleadas migratorias indígenas durante la década de los 70 del siglo XX, pues se volvió foco de atracción por su crecimiento económico y expansión urbana, con oportunidades laborales en los sectores industrial y de servicios (García 2013). En la década de los 90 el fenómeno migratorio se aceleró y acentuó en el AMM (Wright y Aguirre 2018) ocasionando cambios políticos y sociales en los estilos de vida de la población (Mendoza 2018), pues el proyecto-nación mexicano que había sido implementado trataba de integrar a los pueblos indígenas desde una perspectiva asimilacionista, que desconocía el carácter sociohistórico y político de la problemática étnica nacional (Gracia y Horbath 2019).

Nuevo León es el estado de la república con mayor crecimiento de población indígena entre 2000 y 2010 (Wright y Aguirre 2018), pasando de tener 15 400 a 40 500 hablantes de estas comunidades. La Encuesta Intercensal 2015 del INEGI añadió por primera vez un parámetro diferente al de hablante de lengua indígena

–identidad objetiva–, que es el de la autoadscripción –identidad subjetiva–, en el cual se sumaron 352 000 personas que se autoidentifican como tal, lo cual totaliza 410 000 personas indígenas en Nuevo León.

En el AMM residen 308 000 personas indígenas y 100 000 se encuentran dispersas en el resto del estado. Por lo tanto, los municipios del AMM con mayor población de esa etnia son General Escobedo con 77 079 habitantes, Monterrey con 48 581, Guadalupe con 46 094 y Apodaca con 42 580. Estos datos se amplían en el gráfico 1.

Gráfico 1. Población indígena en el AMM



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2010; 2015).

Por otro lado, los municipios del AMM que cuentan con mayor población indígena en términos porcentuales son Escobedo con 19,47 %, García con 16,91 % y Salinas Victoria con 10,86 %. Le siguen Juárez con 8,68 %, Apodaca con 7,83 %, Guadalupe con 7,43 %, San Pedro con 6,71 %, Santa Catarina con 6,31 %, Monterrey con 5,67 %, Santiago con 5,54 %, Cadereyta Jiménez con 2,82 % y San Nicolás de los Garza con 2,62 %.

Además, es preciso señalar que Nuevo León ha sido testigo de políticas en materia indígena desde la reforma del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2001, que hace hincapié en aspectos de consulta en los planes de desarrollo en los niveles nacionales, estatales y municipales, así como

de la representación y participación política en los ayuntamientos municipales. A partir de este constitucionalismo multicultural (Van Cott 2000) el Congreso del Estado de Nuevo León promulgó en 2012 la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas, que hace referencia al derecho a la libre determinación, autonomía y representación indígena en su artículo 9:

En el ejercicio de la libre determinación, los indígenas y afromexicanos tienen el derecho de elegir, cada uno de esos pueblos, a quien los deberá representar ante el Ayuntamiento respectivo.

Los ayuntamientos de los municipios en los que estén asentados los indígenas y/o afromexicanos, deberán crear órganos o comisiones encargados de atender sus asuntos; sus titulares o integrantes deberán respetar en su actuación los usos y costumbres de los indígenas y afromexicanos (Congreso del Estado de Nuevo León 2012, art. 9).

La ley reconoce el derecho indígena y afromexicano de elegir un representante entre la población que vigile sus intereses frente a los ayuntamientos. El 2 de julio de 2020, siguiendo al artículo 28 de la misma ley, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) dio comienzo a un proceso de consulta libre e informada con el objetivo de precisar acciones afirmativas capaces de asegurar la representación política-electoral indígena en los ayuntamientos y en el congreso local del estado (CEENL 2020, 3). También se trató el tema de las candidaturas independientes indígenas, el principio de paridad de género, y mecanismos que faciliten y propicien el acceso a la participación política para dicha población.

Como resultado del proceso de consulta, el 21 de septiembre de 2020 se aprueba la implementación de acciones afirmativas para el proceso electoral 2020-2021, que renueva cargos a las diputaciones locales y a la gubernatura del estado, así como a los integrantes de los ayuntamientos. Tales acciones afirmativas aseguran la participación a una representación indígena dentro del congreso, una regiduría o sindicatura en siete municipios de Nuevo León: Apodaca, García, Ciénega de Flores, General Escobedo, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería, de los cuales cuatro forman parte del AMM. Para la postulación se debe evidenciar el vínculo étnico del candidato con la población indígena, así como el cumplimiento de la paridad de género en las candidaturas (CEENL 2020).

Por ello es muy importante mencionar los resultados de las acciones afirmativas dentro del Proceso Electoral 2021 en Nuevo León, pues fueron 10 las fórmulas indígenas registradas a diputaciones locales, compuestas por una candidatura propietaria y una suplente, tal como se expone en la tabla 1. De las candidaturas propietarias, en cuatro fueron designadas mujeres.

El estado de Nuevo León cuenta con 26 distritos electorales, de los cuales solo ocho fueron competidos por candidatas indígenas, dado que en los distritos 1 y 19 se encontraban dos por cada uno. En este último caso una de las candidaturas propietarias no era indígena, pero se asume que la suplente sí lo era al encontrarse registrada en la lista de candidaturas con criterio étnico. Como no se brinda mucha información de quienes ocupan las suplentes, se desconoce si el resto era de personas indígenas o no. Por lo tanto, solamente nueve candidaturas indígenas eran propietarias.

Tabla 1. Personas indígenas registradas en candidaturas para diputaciones propietarias del Proceso Electoral 2021 en Nuevo León

Partido/Coalición	Distrito	Municipio	Candidato/a
Partido Acción Nacional	Distrito 1	Monterrey	Gema Villalobos Ante
Movimiento Ciudadano	Distrito 1	Monterrey	Galileo Hernández Reyes
Partido Verde Ecologista de México	Distrito 6	Monterrey	Luis Alberto Cruz Flores
Redes Sociales Progresistas	Distrito 7	Apodaca	Miriam Lucerito Martínez Sepúlveda
Fuerza por México	Distrito 8	Monterrey	Jessica Aurorita Arredondo Jiménez
“Va Fuerte por Nuevo León” Partido Revolucionario Institucional Partido de la Revolución Democrática	Distrito 9	San Nicolás de los Garza	Mireya Vera García
Partido Encuentro Solidario	Distrito 17	General Escobedo	José Ángel Montes Blanco
Partido del Trabajo	Distrito 19	Santa Catarina	Juan Augusto Castillejo Ramírez
MORENA	Distrito 19	Santa Catarina	Mario Alejandro Soto Esquer
Partido Nueva Alianza	Distrito 21	Sabinas Hidalgo	Carlos Ramiro Reyes C.

Fuente. Elaboración propia a partir de una solicitud de información realizada a la CEE.

En cuanto a las personas indígenas registradas en las candidaturas a regidurías, se presentaron 57 fórmulas en total, compuestas de una candidatura propietaria y una suplente. Siete fórmulas fueron postuladas al municipio de Apodaca, seis al municipio de Ciénega de Flores, nueve al municipio de García, 12 al municipio de General Escobedo, siete al municipio de General Zuazua, siete al municipio de

Guadalupe, uno al municipio de Montemorelos, uno al municipio de Aramberri, cinco al municipio de Pesquería, y dos al municipio de Santa Catarina.

Por otra parte, el artículo 9 atribuye a los ayuntamientos del estado la obligación de instituir órganos encargados de atender asuntos de materia indígena y afroamericana. El ayuntamiento de San Pedro Garza García contaba con la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas en la administración 2015-2018, según el Reglamento para la Orientación a Personas Indígenas o Migrantes del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, sin embargo, no se encuentra información al respecto dentro del portal web del gobierno. Mientras que la ciudad de Monterrey tiene una Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas que sigue vigente.

Por último, el ayuntamiento de Juárez cuenta con la Comisión de Atención de los Derechos Humanos y Grupos Vulnerables, además de la Dirección de Grupos Vulnerables, que a su vez dispone del Servicio de Atención a Grupos Indígenas, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad.

Metodología

El objetivo general del artículo es analizar el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena en el AMM en las administraciones municipales 2018-2021. A partir de este, se desglosan los siguientes objetivos específicos de la investigación:

- Analizar la discriminación institucional en el AMM y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación.
- Identificar la brecha de implementación de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas de Nuevo León y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación.
- Determinar los efectos de las acciones afirmativas en el AMM y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación de las personas indígenas.

Como hipótesis de la investigación se plantea que la discriminación institucional y la brecha de implementación influyen en el ejercicio de la libre determinación de las personas indígenas y por ende en la representación política en el AMM.

Se establece como pregunta de investigación: ¿De qué manera las administraciones municipales 2018-2021 del AMM cumplen con la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el estado de Nuevo León en cuanto al derecho de la libre determinación y la representación indígena?

El estudio se realiza desde la perspectiva cualitativa, por lo que se aplican entrevistas semiestructuradas a miembros o representantes claves de organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en el AMM, como se expone en la tabla 2, puesto que se ha comprobado que la proximidad de la población indígena a la sociedad civil organizada incentiva a la participación política (Mendoza 2018). Se construyó la teoría subjetiva a partir de los relatos de los entrevistados desde la formulación de tres tipos de preguntas, según Uwe Flick (2007): preguntas abiertas, preguntas basadas en la teoría, y preguntas de confrontación, para dar paso a la construcción de la realidad social y política de las personas indígenas en el AMM.

Tabla 2. Perfil de informantes clave

Informante clave	OSC indígena/proindígena
Informante 1	Zihuakali (OSC indígena)
Informante 2	Zihuame Mochilla (OSC proindígena)
Informante 3	Fomento Educativo Intercultural (OSC proindígena)
Informante 4	Procuración de Justicia Étnica (OSC indígena)

Elaboración propia.

La recolección de datos de análisis se llevó a cabo siguiendo un modelo interpretativo, por tanto, se presentan las categorías de análisis utilizadas en esta investigación.

Tabla 3. Descripción de las categorías de análisis

Categorías dependientes	Descripción
Libre determinación	Injerencia de la población indígena en el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno.
Representación política indígena	Reconocimiento y representación de las demandas de las personas indígenas a través de acciones afirmativas dentro de las instancias de gobierno y procesos electorales.
Categorías independientes	Descripción
Discriminación institucional	Discriminación sistemática dentro de la estructura institucional que promueve prácticas de gobierno de exclusión a la población indígena.
Brecha de implementación	Reconocimiento jurídico de los derechos de las personas indígenas que, sin embargo, no se implementan o respetan en las prácticas político-administrativas de gobierno.

Fuente. Elaboración propia a partir de Stavenhagen (2002; 2010), Tomaselli (2016), Martínez (2015) y Dietz y Mateos (2008).

Las entrevistas se realizaron en una modalidad virtual a través de la plataforma Google Meet, debido a las normas sanitarias implementadas por la pandemia de COVID-19. Por ello, también se formularon solicitudes a los municipios del AMM a través de la Plataforma Nacional de Transparencia-INFOMEX NL, para identificar la población indígena residente en el municipio, y para solicitar la información relacionada con sus representantes y los organismos que atiendan sus demandas dentro de los ayuntamientos.

Para finalizar, el análisis de las entrevistas semiestandarizadas se realizó mediante el software Nvivo 12, que desarrolla categorías y sus relaciones a partir del texto, es decir, a partir de un método inductivo, facilitando el proceso de interpretación de los datos. Se realizó una codificación axial en dos niveles, pues se parte de la definición de la categoría y sus subcategorías (categorías dependientes y categorías independientes), que sirve para esclarecer la relación de un fenómeno con sus causas y consecuencias (Kvale 2011). Además, se utilizó el interaccionismo simbólico como perspectiva de investigación en el campo, permitiendo la interpretación y reflexión de los significados subjetivos de los entrevistados que construyen cierta realidad social y política (Flick 2007).

Análisis

El ejercicio de la libre determinación y su relación con la representación política en el AMM

La libre determinación ha sido el componente óptimo para conocer hasta qué punto la participación indígena se torna asequible. Es decir, la representación política sirve para determinar el grado de libertades individuales y colectivas, y para establecer qué prioridades de justicia social existen en los estados democráticos (Basave 2015).

Algunos autores han determinado que, si bien es cierto que la igualdad política es un aspecto fundamental de la calidad de la democracia, también resulta difícil de medir en términos sustantivos. Estos autores retoman la igualdad económica como el componente ideal para determinar la igualdad política y la capacidad de participación y representación política de la ciudadanía en contextos democráticos (Dahl 1996; Lijphart 2003). Resulta conveniente establecer que “el derecho a la autodeterminación, en términos generales, no puede ser sino continuo y evolucionario” (Tomaselli 2018, 26). La libre determinación deberá ser entendida desde lo local y a partir del contexto en que se sitúan las personas indígenas en un espacio como el del AMM.

Como ya se mencionó, la pregunta general de esta investigación es ¿de qué manera las administraciones municipales 2018-2021 del AMM cumplen con la Ley

de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León en cuanto al derecho de la libre determinación y la representación de esos habitantes? A partir de la misma se aborda el análisis, en el cual confluyen las categorías dependientes libre determinación y representación política, mientras que como categorías independientes se incluyen brecha de implementación, discriminación institucional y acciones afirmativas.

Que los gobiernos municipales del AMM cuenten con organismos dirigidos a personas indígenas no es sinónimo de representación política, pues aquellos solamente implementan acciones institucionales que abordan cuestiones relacionadas con el origen étnico:

No hay representación como tal en estos momentos, García yo creo que la llegó a tener, pero hace dos administraciones y se perdió completamente (...) Escobedo ha tenido un buen acercamiento hacia las comunidades y un buen nivel de atención (...) pero no al grado de tener una representatividad. Para mí es muy claro la diferencia entre tener una política pública de atención a indígenas a tener una representatividad dentro del cabildo y, te digo, desafortunadamente le han sacado la vuelta. A veces hay lagunas en la ley por lo que no llegan a puntos de precisión de que lo tiene que ocupar una persona de origen indígena, simplemente les marca a los ayuntamientos que debe de tener como una representación (Informante clave 2, 2020).

Hay una regidora de asuntos indígenas pero la señora no es indígena, no ve la pertinencia cultural o la necesidad que tienen ellos de organizarse (Informante clave 1, 2020).

La carencia de representación ha sido reconocida en trabajos como los de Aldo Muñoz, quien establece que “en el mejor de los casos se les da acceso a cargos en los municipios, pero ello no ha incidido en la superación de su estatus de marginación” (Muñoz 2018, 190). Además, Fredman Mendoza (2018) señala que la participación política indígena deberá ir más allá de los formalismos jurídicos y administrativos, por lo tanto, la persona que represente estos organismos dentro de los ayuntamientos tiene un papel estrechamente relacionado al ejercicio de la libre determinación, pues su actuación indicará la implementación o simulación de este derecho: “Tú hablaste sobre la libre determinación, esto tiene que ver con los usos y costumbres de las comunidades” (Entrevista a informante clave).

Además, los informantes clave reconocen que algunas de las razones por las cuales no ejercen el derecho a la libre determinación en el AMM se deben a una suerte de invisibilidad que se genera como consecuencia de la aglomeración de pobladores de esa etnia en asentamientos irregulares. Son escenarios marcados por la deficiencia

de servicios públicos que el gobierno les debe de brindar, por tanto, concluyen que ello es un reflejo de la pobreza y una carga para el propio municipio:

Vienen de sus comunidades donde no hay trabajo porque no hay los medios económicos para salir adelante, entonces salen a migrar al estado. Obviamente llegan en una situación de vulnerabilidad porque no saben ni dónde establecerse, y por lo regular se establecen en lo que son los cinturones de pobreza, (...) o [en] las colonias que todavía no están regularizadas, [son] asentamientos irregulares. Entonces los municipios (...) los ven como una carga, con una carga sustancial de añadir pobreza a sus municipios (Informante clave 1, 2020).

Por otro lado, también se manifiesta que no ejercer el derecho de libre determinación se debe a una falta de voluntad política (Mendoza 2019) del gobierno para visibilizar las demandas en materia indígena en las distintas instituciones:

Pues se debe principalmente a que no hay voluntad política, así como no hay voluntad política para garantizar la paridad de género desde el congreso del estado, ese órgano colegiado, pues también en este tema no hay voluntad política para hacerlo (Informante clave 4, 2020).

En cuanto al gobierno estatal, se considera que llega a un punto en el que no existe allí la representatividad política indígena, pero tampoco se implementan acciones institucionales capaces y suficientes para resolver las demandas de las personas consideradas como tal, pues la discriminación persiste y el precario acceso a educación y servicios de salud de calidad es constante en Nuevo León (Mendoza y Rodríguez 2020). Brindar financiamiento a OSC indígenas o proindígenas no garantiza la solución de aquellas demandas dentro de los municipios, pues el problema de representatividad va más allá de eso:

El gobierno ha dado financiamientos a organizaciones civiles, y si en este momento alguien le dijera al gobernador:

“—Oye es que tú no estás apoyando.

—¿Cómo no?, a lo mejor no tengo aquí una plataforma de atención indígenas en todos los municipios, pero año con año he estado destinando 4,5 millones de pesos a organizaciones civiles, que hagan o no hagan el trabajo ya no es asunto mío” (Informante clave 3, 2020).

A continuación, se presentan las respuestas de seis municipios con más población indígena del AMM, que se obtuvieron a través de la Plataforma Nacional de

Transparencia-INFOMEX NL. Las solicitudes de información versaron en torno al reconocimiento de la población indígena en sus municipios y la creación de organismos dirigidos a atender sus asuntos dentro del ayuntamiento. El gobierno local en los municipios está obligado, por la Ley de Derechos de Personas Indígenas del estado de Nuevo León, a respetar los usos y costumbres en la implementación de esos mecanismos de atención. Además, se deberá contar con un representante elegido por la propia población.

Escobedo es el municipio del AMM con mayor número de personas indígenas. Reconoce su presencia, sin embargo, no cuenta con un departamento dirigido específicamente a ese segmento de habitantes, ni con un representante en su ayuntamiento:

No se cuenta con algún representante en específico de la comunidad, se trabaja en conjunto de manera grupal con las personas de procedencia indígena. No contamos con un departamento dirigido específicamente a la población indígena, pero sí dirigimos nuestros programas a este grupo de población como lo es el Programa de Atención y Prevención del Trabajo Infantil (PAPTI) (...) Dichas actividades se realizan en las colonias Fernando Amilpa y Colinas del Topo Chico, donde habitan miembros de las comunidades otomí y náhuatl (Ayuntamiento de General Escobedo 2020, vía INFOMEX NL).

Monterrey es el segundo municipio con más habitantes de esa etnia y cuenta con una Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas. No obstante, su coordinador no fue elegido por la población a la cual debe representar:

El gobierno municipal cuenta entre sus comisiones del ayuntamiento con la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, la cual tiene entre sus atribuciones la de proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos (Ayuntamiento de Monterrey 2020, vía INFOMEX NL).

De igual manera, el Ayuntamiento de Apodaca no cuenta con un organismo que responda a las demandas de las comunidades objeto de estudio que se encuentran en el municipio:

En vista de que en este municipio no se tiene identificado algún colectivo indígena, no existe ninguna dependencia o comité en particular que sea encargado, sin embargo, los programas que presta el municipio se llevan a cabo con igualdad para toda la población que reside en el municipio (Ayuntamiento de Apodaca 2020, vía INFOMEX NL).

Por otro lado, en el Ayuntamiento de Guadalupe sí se identifica la presencia de la población indígena. Al cuestionársele a su funcionariado si cuentan con algún organismo que la atienda específicamente, señalaron: “todo funcionario público municipal tiene el deber de atender a toda clase social del municipio de Guadalupe, Nuevo León, sin distinción alguna” (Ayuntamiento de Guadalupe 2020, vía INFOMEX NL).

El Ayuntamiento de Juárez también reconoce a la población indígena de su municipio y cuentan con una Dirección de Atención a Grupos Vulnerables donde se atienden las demandas de esos habitantes, aunque no esté específicamente dirigida a ellos. Sin embargo, tampoco tienen un representante de ese grupo poblacional:

El acercarse a la población indígena llevó a la creación de la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables para que fungiera como organismo de enlace y consulta directa con la actual administración. Se tienen identificados en nuestro padrón los asentamientos indígenas y sus líderes en las siguientes áreas: Avenida Las Torres; Colonia Héctor Caballero, Camellón Central; Eloy Cavazos, Colonia Héctor Caballero; y Lomas de Arabia, Colonia Los Naranjos (Ayuntamiento de Juárez 2020, vía INFOMEX NL).

Para finalizar, el municipio de García no reconoce o identifica la presencia de pobladores originarios, por lo que no tiene ningún tipo de organismo ni representante a su favor: “el ayuntamiento no identifica presencia de población indígena hasta el momento, así mismo el ayuntamiento no cuenta con representación de la población indígena; y no se cuenta con departamento dirigido a la población indígena” (Ayuntamiento de García 2020, vía INFOMEX NL).

Tabla 4. Cumplimiento de los municipios con mayor población indígena del AMM con el derecho de libre determinación y representación indígena

Municipio	Cantidad/Porcentaje de población indígena	Sí cumple con la ley	No cumple con la ley
Escobedo	77 079 / 19,47 %		X
Monterrey	48 581 / 5,67 %		X
Guadalupe	46 094 / 7,43 %		X
Apodaca	42 580 / 7,83 %		X
García	32 801 / 16,91 %		X
Juárez	21 476 / 8,68 %		X

Elaboración propia.

La brecha de implementación: factor para el ejercicio de la libre determinación y representación política

La brecha de implementación mantiene relación con la libre determinación y la representación política indígena en el AMM, pues las codificaciones analizadas en estas variables se ven relacionadas de manera similar. Si bien es cierto que el reconocimiento jurídico es el primer paso para el cumplimiento de la norma y la determinación de actores, instituciones y procedimientos, también la validación de los derechos ha constituido en ocasiones un paliativo a las demandas del sector indígena y de organizaciones nacionales e internacionales.

Como consecuencia de ese fenómeno, el contenido normativo se identifica como enunciativo y no transformativo (Avedaño 2020). Los informantes clave explican que el reconocimiento de los derechos por parte de los gobiernos no se implementa:

Se hizo ese reconocimiento por parte de las autoridades y se modificó la Constitución del estado de Nuevo León (...) Es una ley [de Derechos de Personas Indígenas] muy completa, se establecen una serie de derechos, pero si tú analizas la realidad, pues verás que no se cumple (Informante clave 2, 2020).

Sobre todo, en cuestiones de la representación política que se debería generar en los ayuntamientos del estado de Nuevo León y el AMM, algunos entrevistados consideran que se pierde entre los objetivos de organizaciones creadas con otro fin:

Los municipios están obligados a tener una representación indígena. La mayoría le pasaron Asuntos Indígenas a la misma Comisión de Derechos Humanos que sí tenía establecido un representante y entonces esto se diluyó (Informante clave 2, 2020).

No, hasta ahorita no se ha cumplido, nada más cuando recientemente salió la ley, algunos municipios se sumaron para implementarlo, pero ahí quedó en el camino, o sea, no se concretó (Informante clave 1, 2020).

Está el derecho a la representación en los ayuntamientos y hasta donde yo sé, hoy por hoy, en las actuales administraciones ninguna tiene a un representante indígena incluido en la nómina municipal y en el puesto correcto (Informante clave 2, 2020).

A través de las consideraciones expuestas por los informantes clave se demuestra que los cambios de administraciones municipales generan un retroceso en acciones institucionales encaminadas a la representación política. No existe un seguimiento en materia indígena por parte de la administración subsecuente, generando una

vez más la brecha de implementación donde los derechos de los pobladores de ese origen étnico y las prácticas político-administrativas se encuentran distantes (Martínez 2015).

Lo que veo es que no cumplen, y sobre todo no cumplen con tener habilitado una representación como lo marca la ley, que todos los municipios de Monterrey y sobre todo los que tienen presencia de nuestras comunidades indígenas. Se deben crear oficinas, instituciones que atiendan los asuntos indígenas (...) Medio cumplieron ese requisito nada más para tener palomita en ese rubro, pero no se ha mantenido, cambia de administración, cambian otras cosas (Informante clave 4, 2020).

En San Pedro, la administración anterior por primera vez abrió una oficina de atención a indígenas, en la cual había representantes indígenas (...) pero llegó la nueva administración y desapareció esa oficina que era de atención a indígenas y migrantes (Informante clave 2, 2020).

De igual manera, los informantes clave revelaron que las representaciones indígenas dentro de los ayuntamientos, más que estar reconocidas por la ley, se encuentran supeditadas a la voluntad política de la administración municipal. Queda a criterio de los presidentes municipales el cumplimiento o no de la ley, y la obligación de tener una dependencia que atienda a la población indígena: “Estas cuestiones, que no debieran, pero sí están sujetas a una voluntad política del alcalde en turno” (Informante clave 2, 2020).

La discriminación institucional: una realidad en el universo de la representación indígena

En trabajos recientes se ha establecido que la discriminación hacia personas indígenas en zonas urbanas, como el caso del AMM, representa un problema dual: afecta su participación política y, en consecuencia, cercena la representación política, obstaculizando directamente el ejercicio de ciudadanía (Rodríguez y Mendoza 2020).

Para los informantes clave queda muy claro cuándo las instituciones de gobierno discriminan a la población indígena debido a falta de sensibilización y desconocimiento de la Ley de Derechos de Personas Indígenas. La discriminación se acentúa con la ignorancia de los funcionarios públicos, lo que conlleva al irrespeto de los derechos indígenas:

En cuanto a la ley indígena y afromexicana de Nuevo León, vamos a las instituciones del funcionariado público, a la fiscalía, a los ayuntamientos, a las di-

ferentes secretarías de desarrollo social que obviamente atienden problemáticas específicas sobre el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones y nos damos cuenta de que ni siquiera tienen conocimiento de que existe una ley, que los indígenas tenemos derechos (informante clave 1, 2020).

Del mismo modo, la invisibilización y discriminación de las personas indígenas recae no solamente en los ayuntamientos del AMM, pues la insuficiencia metropolitana de acciones institucionales se relaciona con la de las instituciones federales. Aquellas muestran incapacidad para hacer visibles las demandas indígenas que surgen en el estado y en los diferentes ayuntamientos, generando un retraso con respecto a esa materia en la localidad:

Para mí uno de los principales responsables es la ausencia o la inactividad del INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) en relación con los municipios y con los estados. Quien es responsable de este retraso indigenista o intercultural es CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) [el informante clave se refiere al INPI] y nadie más, porque es el principal organismo y enlace con la federación que tiene la obligación de formar comités municipales o regionales, o entre las distintas dependencias, y no tenían los perfiles quienes estaban ahí (Informante clave 3, 2020).

Se puede señalar que las instituciones u organismos gubernamentales incurren no solamente en un desconocimiento de derechos, sino también en graves abusos de autoridad, que se intensifica en las instancias policiales del AMM. Por lo tanto, se proyectan grados de discriminación transversales, hasta llegar a una violencia institucional:

Las autoridades son también reflejo de una sociedad, por un lado, por otro lado, la discriminación hacia la población indígena se da en diferentes grados en las instancias gubernamentales, no en todas las instancias gubernamentales se discrimina de igual manera, o sea, donde hay el mayor índice de discriminación es en la policía. La policía discrimina, roba, asalta, maltrata a la población indígena de manera continua, por la apariencia, por lo que quieras. O sea, el robo de la policía en la Alameda es algo bien conocido, porque los detiene por lo que quieras (...) los roban literalmente. Entonces pues esas son, digamos, las peores calificaciones de discriminación (Informante clave 2, 2020).

Hemos estado acompañando a las familias de las personas que fueron asesinadas y heridas por parte de Fuerza Civil, que son de comunidad indígena, y bueno, pues esa es como la más grave muestra de discriminación. ¿Por qué? Porque piensan que sus hechos, que el abuso no va a trascender y que es una población que pueden abusar de ella y no va a pasar nada (Informante clave 2, 2020).

Además, la falta de voluntad política se reconoce como común denominador en la discriminación institucional y en la brecha de implementación. Por lo tanto, las demandas de las comunidades indígenas no son resueltas directamente por el Estado, sino por otras OSC:

No están las comunidades indígenas gestionando sus necesidades y el Estado regresa a nosotros [OSC] para que nosotros apoyemos a gestionar. Si tuvieran la voluntad desarrollada ahorita hubiera traductores intérpretes en lenguas indígenas en el registro civil, en el ámbito educativo hubiera más, en el área de salud, en todas estas áreas. Entonces, de esa manera, se materializa la discriminación institucional (Informante clave 4, 2020)

Las acciones afirmativas: “factor esperanza” para la identidad indígena

Las acciones afirmativas reflejan un avance positivo para la ciudadanía indígena del AMM, pues la representación política significa un aumento de la visibilidad de sus demandas en los ámbitos económicos, sociales y culturales de los que forma parte:

La gente que llegue ahí debe estar comprometida con la posición que va a ejercer, pero para mí sí es un buen comienzo que se tenga incluida una persona que le dé la perspectiva desde la pertinencia cultural, desde lo que las poblaciones quieren y necesitan para su desarrollo tanto económico, social y cultural, viendo esos tres ámbitos yo sí lo veo como algo positivo (Informante clave 1, 2020)

A través de acciones afirmativas, se avanzaría en la eliminación de los estereotipos sobre esta población en el AMM, pues sería un primer paso del reconocimiento indígena para hacerse notar como una fuerza laboral sustancialmente significativa: “Obviamente las autoridades ven a las comunidades y ven únicamente artesanos, a empleadas del hogar, pero no ven a toda la otra fuerza laboral que está ahí dispersa en este estado de Nuevo León” (Informante clave 1, 2020).

Además, las acciones afirmativas permitirían comenzar a construir un camino dirigido al ejercicio de la libre determinación: “Creo que es un camino para poder establecer canales para la libre determinación después, una vez que se abre el camino, pues lo demás va a venir solo, pero sí tiene que ser” (Informante clave 2, 2020).

Algunos de los informantes clave coinciden en que las acciones afirmativas son necesarias para visibilizar las carencias en materia indígena debido al rezago político

que hay en el AMM. Pero también existe cierta inconformidad con estas medidas, pues se implementan desde una lógica que busca contrarrestar la discriminación que sigue latente:

Cuando hay un rezago tan fuerte se requiere de acciones afirmativas; las acciones afirmativas no son el remedio, pero sí se requiere de acciones participativas de manera temporal, mientras se cierra la brecha de desigualdad o se compensan huecos que están abiertos desde el pasado. Para mí las acciones afirmativas no debieran existir, pero es necesario que existan para subsanar los huecos y visibilizar las carencias (...) en donde no se ha cumplido” (Informante clave 2, 2020).

La representación política indígena tampoco garantiza un beneficio para la población, premisa que puede constatarse en las acciones afirmativas que se implementarán en los comicios electorales de 2021:

En parte se cumple en el tema del ejercicio de una representación política indígena (...) pero no podemos asegurar a priori que la representación indígena va a traer beneficios de forma aparejada, ¿no? Por eso nosotros queremos que en este proceso de “representación” haya un compromiso de las personas que se han destacado en su trabajo comunitario, en el trabajo de las organizaciones, pues precisamente esas son las figuras que vamos a apoyar las comunidades indígenas (Informante clave 4, 2020).

Las acciones afirmativas tienen que ser implementadas, pero también abren oportunidades antidemocráticas que son reconocidas por los informantes clave y generan desconfianza:

Por ahí también tenemos la alerta de una organización que trae un proyecto a nivel nacional de casi vender candidaturas indígenas, y eso no nos parece para nada correcto. Incluso nos parece que desvirtúa totalmente la representación política y viene a confundir a la gente, a confundir a los actores políticos y a restar de verdad (Informante clave 4, 2020).

Para algunos de los informantes clave, las acciones afirmativas también implican una posibilidad de que las instituciones políticas no promuevan un beneficio a la ciudadanía indígena del AMM, pues la identidad puede ser vista simplemente como un requisito meramente formal:

En términos burocráticos es una salida fácil, en términos reales o sociales, no (...) Voy a dar algo que escuché, una opinión muy discriminatoria, pero tam-

bién con cierta realidad por cómo la expresó la persona. Dice: “pues es que vale madre, el partido va a agarrar a cualquier [se omite palabra discriminatoria] que se encuentre ahí y lo va a poner en la boleta y lo van a manipular”. Y pues sí, ¿o a poco crees que le va a convenir agarrar a alguien como ciertos o ciertas activistas que sabemos que hay aquí? (Informante clave 3, 2020)

Por lo tanto, se manifiesta la necesidad de que las acciones sean llevadas a cabo por representantes indígenas con una conciencia política:

Ojalá que haya partidos o figuras políticas que les interese tener perfiles con candidatos con una formación o con una conciencia política. También va a haber otros que con tal de cumplir ante el reglamento van a agarrar a una persona, sin subestimar, más manipulable (Informante clave 3, 2020).

También se registra una cierta insatisfacción y preocupación en cuanto a las acciones afirmativas que se implementarán en siete municipios del estado de Nuevo León para las elecciones de 2021, pues quedan fuera de los lineamientos impuestos por la CEE a Monterrey:

Nos preocupa profundamente que Monterrey no haya entrado en esa representación porque sabemos que muchos de los municipios de alrededor de Monterrey son los que tienen la mayor representación indígena, pero también sabemos que muchos de sus municipios aledaños son municipios denominados dormitorios, donde la gente va y prácticamente se va a dormir, porque su vida laboral y educativa se desarrolla en Monterrey (Informante clave 4, 2020).

Las acciones afirmativas se apoyan en dinámicas político-electorales, supeditadas a correlaciones de fuerzas alejadas de las particularidades de los derechos y cercanas a lógicas de rentabilidad electoral y de distribución de poder. Resulta conveniente retomar lo establecido por Fredman Mendoza (2018) cuando de participación de personas indígenas se trata: la representación de ese sector puede surgir desde la adhesión a las dinámicas de los partidos tradicionales, emerger como actores políticos organizados electoralmente del tipo partido étnico, o ampliar el sistema de usos y costumbres para obtener representación política.

Para el caso de las acciones afirmativas en Nuevo León en 2021, y una vez pasadas las elecciones, las candidaturas o fórmulas indígenas se implementaron vía partidos políticos tradicionales. El resultado fue desfavorable pues no resultaron electos en los distritos postulados. Además, ningún partido político incorporó alguna persona indígena en la representación proporcional y, en consecuencia, se

manifestó la ausencia de alguna agenda por parte de los partidos o los candidatos de esa etnia. Lo que significa que una vez más la representación política indígena en Nuevo León estará ausente.

Discusión y conclusiones

Las administraciones municipales del AMM durante el periodo 2018-2021 han incumplido con los derechos de representación política y su relación con la libre determinación de las personas indígenas que permanecen en la localidad. De tal manera, se ha generado una grave confusión en el contexto social y político por parte de los ayuntamientos que cuentan con algún organismo dirigido a cumplir sus demandas, puesto que sus integrantes o representantes no pertenecen a ningún grupo étnico que se encuentre en Monterrey y su zona metropolitana, quebrantando el ejercicio de la libre determinación. Es decir, la población indígena no tiene ninguna injerencia en las tomas de decisiones que se ejecutan en los ayuntamientos, y existe segregación e invisibilización.

Invariablemente, la discriminación institucional acentuada hacia las personas indígenas influye en la perpetuación de ese fenómeno, pues las instituciones políticas y de gobierno de la Zona Metropolitana de Monterrey no propician una igualdad de oportunidades para solucionar las demandas ciudadanas. Múltiples razones determinan la existencia de esa situación, entre ellas se encuentran la discriminación a personas indígenas y a hablantes de lenguas ancestrales, o el desconocimiento de la Ley de Derechos de Personas Indígenas por parte de funcionarios públicos. La discriminación es transversal a las instituciones públicas y a su vez ejercida en distintos grados, que van desde el desconocimiento de la ley por parte de funcionarios públicos hasta una violencia institucional, intensificada en instituciones policiales que carecen de una sensibilidad encaminada al reconocimiento de la población indígena y sus derechos.

Durante la investigación se comprobó que los cambios de administraciones municipales generan retrocesos institucionales en cuestiones de apoyo a las poblaciones originarias, pues estas se encuentran supeditadas a una voluntad política y abren nuevamente la brecha de implementación que comenzaba a cerrarse. Las acciones afirmativas figuran como una suerte de “factor de esperanza”, pues abren canales para consolidar la libre determinación y por lo tanto garantizar la representación política de la etnia, lo cual generará un reconocimiento de sus demandas con oportunidad de posicionarlas en la agenda política. Sin embargo, ello también implica retos para la población en cuanto a los oportunismos de instituciones políticas con

respecto a las candidaturas y el indispensable requisito de identidad/autoadscripción que pudiera ser utilizado para fines antidemocráticos.

Para ejercer la libre determinación y alcanzar la representación es necesario reconfigurar la voluntad política de los gobiernos municipales. Resulta vital garantizar la representación indígena dentro de los ayuntamientos del AMM con la creación de organismos que atiendan sus asuntos y respeten los usos y costumbres de los grupos étnicos que habitan en los municipios, tal como establece la ley. Es insustituible la injerencia de personas indígenas en la toma de decisiones dentro de los ayuntamientos, pues la creación de organismos integrados y representados por quienes no poseen tal ascendencia perpetúan la lejanía y el desconocimiento, dado que las problemáticas de indígenas urbanos están lejos de comprenderse.

Bibliografía

- Aparicio, Marco. 2009. "La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 42(142): 13-38. <https://bit.ly/3AYxOEC>
- Appiah, Kwame. 2009. "Identidad, autenticidad, supervivencia. Sociedades multiculturales y reproducción social". En *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, coordinado por Charles Taylor, 213-232. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Assies, Willem, Gemma Van der Haar y André Hoekema. 2002. "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina". *Papeles de población* 8(31): 95-115. <https://bit.ly/3xBGzLO>
- Avedaño, Elia. 2020. "Los derechos indígenas en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". En *Manual de Derecho Indígena*, coordinado por Jorge Alberto González Galván, 205-230. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ávila Sánchez, María y José Jáuregui Díaz. 2019. "La desigualdad de Género en el trabajo en Mujeres migrantes Indígenas en Nuevo León, México". *Revista Latino-americana de Geografía e Género* 10(1): 43-65. <https://bit.ly/2T3yBCO>
- Aylwin, José. 2014. "Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación". En *Derechos Humanos de los grupos vulnerables*, coordinado por Jane Felipe Beltrão, Jose Claudio Monteiro de Brito Filho, Itziar Gómez, Emilio Pajares, Felipe Paredes y Yanira Zúñiga, 275-300. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

- Basave, Agustín. 2015. *La cuarta socialdemocracia. Dos crisis y una esperanza*. Madrid: Catarata.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel. 2002. “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL*, 76: 39-54. <https://bit.ly/3xBIBCx>
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cabrero, Ferran. 2013. “Ejercer derechos, refundar el Estado”. En *Ciudadanía Intercultural*, coordinado por Ferran Cabrero, 12-103. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carrillo, Diana. 2013. *Jurisdicción Especial Indígena: ¿Mecanismo de fortalecimiento o debilitamiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2016. *Panorama General sobre la Población Indígena en Nuevo León*. Monterrey: CDI.
- CEE (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León). 2020. “Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-066/2020, que revoca en lo combatido el acuerdo CEE/CG/36/2020”. Publicado el 27 de octubre, Monterrey. <https://bit.ly/2VqxvSs>
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2016. “Infografía de la población indígena, 2015”, 10 de mayo. <https://bit.ly/3ATyIYi>
- Congreso del Estado de Nuevo León. 2012. Ley de Derechos de Personas Indígenas y Afromexicanas. P.O. 80, Decreto n.º 325, 22 de junio.
- Dahl, Robert. 1996. “Equality versus Inequality”. *PS Political Science and Politics* 29(4): 639-648. <https://www.jstor.org/stable/420786>
- Dietz, Gunther y Laura Mateos. 2008. “Los estudiantes indígenas en las universidades latinoamericanas: ¿nuevos sujetos, nuevos enfoques?”. *Cuadernos interculturales* 6(10): 11-14. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55261002.pdf>
- Durin, Severine. 2010. “Políticas neoindigenistas y multiculturalistas en el medio urbano. El Estado y los indígenas en el Área metropolitana de Monterrey”. En *Etnicidades urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*, coordinado por Severine Durin, 313-337. Ciudad de México: CIESAS.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. España: Ediciones MORATA.

- Fraser, Nancy. 2008. "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". *Revista de trabajo* 4(6): 83-102. <https://bit.ly/3ea4CRa>
- García, Diana. 2013. "La espacialidad de los indígenas en el área metropolitana de Monterrey". *Relaciones* 34(134): 57-92. <https://bit.ly/3ecKP3z>
- González, Pablo. 2006. "Colonialismo interno". En *Sociología de la explotación*, coordinado por Pablo González Casanova, 185-205. Buenos Aires: CLACSO.
- Gracia, María y Jorge Horbath. 2019. "Exclusión y discriminación de indígenas en Guadalajara, México". *Perfiles Latinoamericanos* 27(53): 1-24. <https://bit.ly/36yGuTU>
- Granados, José. 2005. "Las nuevas zonas de atracción de migrantes indígenas en México". *Investigaciones geográficas*, 58: 140-147. <https://bit.ly/3wzDh17>
[https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30010-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30010-6)
- Iglesias, Clara. 2013. "Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconciliaciones de Nancy Fraser". *Investigaciones feministas*, 3: 251-269. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2012.v3.41149
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015a. *Encuesta Intercensal. Panorama sociodemográfico de Nuevo León*. Nuevo León: INEGI.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015b. *Encuesta Intercensal. Principales resultados*. Nuevo León: INEGI.
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) y CEE (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León). 2020. "Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informadas para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el Estado de Nuevo León". Publicado el 2 de julio, Monterrey.
- Kvale, Steinar. 2011. *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones MORATA.
- Kymlicka, Will. 1996. "Derechos individuales y derechos de grupos en la democracia liberal". *Isegoría*, 14: 5-36. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1996.i14.209>
- Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Planeta.
- Llanes, Rodrigo. 2020. "La consulta previa como símbolo dominante: significados contradictorios en los derechos de los pueblos indígenas en México". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 15(2): 170-194.
DOI:10.1080/17442222.2020.1748934
- López, Francisco. 2006. *Autonomía y derechos en México*. Ciudad de México: Ce-Acatl.

- Martínez, Christian, Patricia Rodríguez y Miguel Leone Jouaunny. 2019. "La vía política indígena: Agencia y nuevas formas de politización en América Latina". *Polis Revista Latinoamericana* 8(52): 5-9. <https://bit.ly/3xA1VA4>
- Martínez, Manuel. 2012. "La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México". *Elecciones* 11(12): 235-263. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4435885>
- Martínez, Manuel. 2015. "Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina". *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60(224): 251-277.
- Mendoza, Fredman y Rosario Rodríguez. 2020. "La participación política indígena y las organizaciones de la sociedad civil. Análisis de la zona metropolitana de Monterrey, México". *Revista Temas Sociológicos*, 27: 689-719. <https://doi.org/10.29344/07196458.27.2441>
- Mendoza, Fredman, Zaida Carolina Martínez y Kate del Rosario Rodríguez. 2020. "La construcción de ciudadanía en mujeres indígenas migrantes de las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. ¿Continuidad o reconfiguración sociopolítica?". *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 12: 55-74. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3951191>
- Mendoza, Fredman. 2018a. "Participación político-electoral de personas indígenas en ciudades industriales. Análisis de Monterrey y su Área Metropolitana". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Mendoza, Fredman. 2018b. "Participación político-electoral indígena como elemento axial del sistema político. Una revisión teórica". En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 63-96. Ciudad de México: ITACA.
- Muñoz, Aldo. 2018. "Reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla en comunidades indígenas. El caso de la región de Ixtlahuaca, Estado de México". En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 161-193. Ciudad de México: ITACA.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva sociedad*, 128: 62-87. <https://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/>
- Palacio, Martha. 2016. "Las políticas del reconocimiento en clave pragmatista". *Perspectiva filosófica* 2(43): 64-105. <https://doi.org/10.51359/2357-9986.2016.230319>
- Pasquali, Marina. 2019. "México, el país americano con más población indígena", 10 de octubre. <https://bit.ly/3i027ln>
- Peña, Guillermo. 1995. "La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6: 116-140. <https://bit.ly/3wA7pt6>

- Rodríguez, Jesús. 2004. ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla? Ciudad de México: CONAPRED.
- Santamaría, Alejandro. 2016. “La consulta previa desde la perspectiva de la negociación deliberativa”. *Revista Derecho del Estado*, 36: 227-247. <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n36.08>
- Santos, Boaventura. 2010. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.
- Sieder, Rachel. 2008. “Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala”. En *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, compilado por Santiago Bastos, 69-96. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2002. *Derechos humanos y cuestiones indígenas*. Ciudad de Guatemala: ONU.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2010. “Cómo hacer que la declaración de los derechos indígenas sea efectiva”. *Revista IIDH*, 52: 141-169. <https://corteidh.or.cr/tablas/r25564.pdf>
- Taylor, Charles. 2009. *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tomaselli, Alexandra. 2016. *Indigenous Peoples and their Political Participation*. Múnich: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tomaselli, Alexandra. 2018. El múltiple derecho a la participación política de los pueblos indígenas. Una mirada desde el derecho internacional. En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 21-61. Ciudad de México: ITACA.
- Tuaza, Luis. 2020. “Alcance de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en América Latina”. *Revista de Ciencias Sociales* 26(4): 276-292. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28065077022>
- Van Cott, Donna. 2000. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pensilvania: University of Pittsburgh Pre.
- Wieviorka, Michel. 1992. *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- Wright, Claire, y Néstor Aguirre. 2018. “La consulta previa como herramienta de la multiculturalidad en contextos migratorios: Evidencia desde Nuevo León, México”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 9(2): 178-201. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V9N2-ART1787>
- Wright, Claire, Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Alejandro Rodríguez Cruz. 2018. *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y comunidades indígenas*. Toluca: Grupo Editorial Jano.
- Yrigoyen, Raquel. 2009. “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento”. *El Otro Derecho*, 40: 11-54. <https://bit.ly/3r6TQQT>