



**“El estado actual de la representación político electoral
de los pueblos indígenas de San Luis Potosí (2014-2021)”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Laura Montoya Moctezuma



**“El estado actual de la representación político electoral
de los pueblos indígenas de San Luis Potosí (2014-2021)”**

T E S I S

Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Laura Montoya Moctezuma

Director de tesis

Dr. Patricio Rubio Ortiz

ÍNDICE

Introducción	4
1. El tema, la ciencia y el plan metodológico	4
2. Los intereses y objetivos	5
3. Importancia y argumento del tema indígena	7

Capítulo I

Conceptos mínimos para el análisis de la representación y participación política indígena	10
I.1 La democracia, su definición y sus adjetivos	10
I.1.1 Democracia electoral	13
I.1.2 Democracia participativa o democracia directa	15
I.1.3 Democracia representativa o democracia indirecta	16
I.2 Representación y participación política	16
I.3 ¿Qué son las Instituciones y el institucionalismo?	18
I.4 El nuevo institucionalismo en ciencia política	23
I.4.1 Institucionalismo Histórico	29
I.4.2 Interacción entre instituciones y organismos	35
I.5 El cambio institucional	36

CAPITULO II

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas	39
---	----

II.1. El comienzo y desarrollo de la lucha por el reconocimiento	39
II.2 La demanda de representación indígena	42
II.3 El cambio político y su influencia en la inclusión de representación indígena	46
II.4 Movimientos sociales en México	48
II.5 La reinención de las relaciones entre los indígenas y el estado mexicano	51
II.6 Reformas y derechos para los indígenas	57
II.6.1 Instrumentos Internacionales	58
II.6.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	61
II.6.3 El sistema interamericano	62
II.6.4 Los esfuerzos previos al Convenio 169 de la OIT	63
II.6.5 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	65
II.6.6 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas	68
II.7 Desarrollos recientes	71
II.8 La legislación nacional y la participación y representación indígena	73
II.9 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
II.10 Pueblos originarios con registro en San Luis Potosí	82
II.10.1 Población originaria Teenek o Huasteco	83
II.10.1.1 Organización social Teenek	83
II.10.2 El pueblo originario de los “Pames” o Xi’oi	84
II.10.2.1 Organización social	85
II.10.3 El pueblo originario de los Náhuatl o Nahuas	86
II.10.3.1 Organización Social	86

CAPITULO III	
El cambio institucional en la participación y representación indígena	88

III.1 Los acuerdos para las elecciones del 2012	92
III.2 Los acuerdos del 2014	98
III.3 Acuerdos, normas y Elecciones de 2017-2018 al 2020-2021	100
III.3.1 Las nuevas reglas para indígenas	108
III.4 La Comisión Temporal de Inclusión	119

IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. Sobre la teoría del institucionalismo histórico	123
2. El institucionalismo histórico y el caso de la participación y representación indígena en San Luis potosí	124
3. El camino recorrido	127
4. El camino por recorrer	128
Bibliografía	132

INTRODUCCIÓN.

En México, la participación y la representación de los pueblos originarios ha sido un tema olvidado, que recién se ha vuelto a posicionar en la palestra de la discusión política y jurídica. Luego de las manifestaciones de algunos sectores originarios, y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994, el estado mexicano accedió a constitucionalizar la existencia jurídica de esos grupos. En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se reformó el artículo 4° constitucional, con una redacción en extremo escueta, respecto a los derechos humanos de los indígenas. Más adelante en el año 2001, en el periodo de gobierno de Vicente Fox, se llevó a cabo la reforma del artículo 2° constitucional (entre otros), siendo está la reforma más grande en la historia constitucional del país. Sin embargo, la participación y la representación política de las poblaciones originarias, no ha alcanzado la cobertura ni el ejercicio que se esperaría por los grupos proindígenas y los mismos indígenas.

1. El tema, la ciencia y el plan metodológico.

El presente trabajo se inscribe en la dinámica de los estudios sobre democracia y representación (véase a autores como Bobbio, 1984; Cohen, 2000, Dahl, 1993; y Gargarella, 1997, entre otros) y sin duda, en el área de los derechos humanos de primera generación y, con mayor especificidad, en los derechos político-electorales de comunidades indígenas. Dicho estudio lo acotamos en espacio y tiempo a San Luis Potosí, en un periodo que corre del 2014 al 2021, la razón de esta delimitación está dada por el método y las fuentes de que disponemos. En ese sentido, proponemos el estudio de la participación y representación política de comunidades u pueblos originarios del estado de San Luis Potosí, a partir de los

comicios de 2014 y los siguientes. Consideramos que esta delimitación temporal nos permite recuperar una serie de datos que nos permitan observar el comportamiento político, no solo de las comunidades originarias, sino también del conjunto institucional público que interviene en el proceso electoral.

Es claro que el tema se inscribe dentro de los terrenos de las ciencias jurídicas (derecho, teoría jurídica, sociología jurídica, derechos humanos) y la ciencia política, con una inclinación hacia la parcela de la teoría, con un ligero acento en la práctica; esto es que, el tema de los derechos político electorales, si bien nos remiten inmediatamente a la ciencia del derecho y más a los derechos humanos de primera generación, también es cierto que la inspección profunda de este fenómeno, tiene su centro de gravedad en los estudios sobre comportamientos y cifras electorales, por lo que la política es la disciplina que mayor herramienta y teórico-metodológica puede proporcionarnos para el presente análisis.

2. Los intereses y objetivos.

La pregunta que guía el trabajo es: ¿Cuál es la representación política electoral de los pueblos indígenas en los procesos electorales de San Luis Potosí correspondientes a las elecciones locales del 2014-2021 y cómo intervienen las instituciones de participación y representación política en el Estado, sobre todo, al investigar, promover, estimular, respetar y en su caso, resarcir los derechos electorales que han sido violentados en este sector de la población?

Nos interesa conocer el grado de representación político electoral de las poblaciones y comunidades indígenas en los procesos electorales de San Luis Potosí, correspondientes a las elecciones locales del 2014-2021. En ese sentido, pretendemos medir el comportamiento electoral de los grupos étnicos del estado y el objetivo central es el de conocer, comprender y describir, la participación y representación política de los pueblos originarios del estado

potosino, así como el grado de apertura institucional de los organismos electorales e institutos que intervienen en ambos fenómenos, y lograr tener una visión enriquecedora sobre la democracia actual y desarrollo institucional en nuestro Estado.

Consideramos el desarrollo del presente trabajo, como una aportación a los estudios sobre democracia, porque las reformas Constitucionales del 2011 han venido a afirmar un sistema de protección de derechos humanos que es necesario observar, monitorear, comprender y ejercer, sobre todo en materia de derechos humanos de pueblos indígena, como parte de un importante eslabón en la cadena del ejercicio democrático sobre poblaciones históricamente excluidas. Por eso, nos proponemos alcanzar la respuesta de las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el volumen de la representación político electoral de las poblaciones indígenas en San Luis Potosí, correspondientes a las elecciones locales del 2014-2021?
- ¿Existe diferencia en la participación indígena, en los comicios a nivel local?
- ¿Cuáles son las principales problemáticas que se observan en las decisiones judiciales, ya sea a nivel local, regional (o nacional), al respecto de los derechos político-electorales de las poblaciones indígenas (potosinas)?
- ¿Cómo acceden los indígenas al ejercicio de sus derechos políticos, y si este acceso está libre de intervenciones externas a las comunidades?
- ¿Existen o han existido candidaturas indígenas conforme a usos y costumbres en el país, el estado potosino o municipios de esta entidad? Si es así ¿Cuál ha sido el proceso y la problemática respecto al tema?
- ¿Existe la posibilidad en el Estado de contar con candidaturas netamente indígenas para la representación de cada grupo étnico, a nivel estatal y municipal?

- ¿Existe un régimen político electoral, paralelo al régimen institucional ordinario en el Estado y la federación, que sea operado por comunidades indígenas en México o San Luis Potosí?
- ¿La legislación potosina contempla o cumple con protocolos de actuación en materia político electoral, en términos de discriminación o exclusión étnica, así como con perspectiva de género?
- ¿Existen las acciones afirmativas en nuestro estado, en materia de derechos político-electorales de pueblos indígenas, cuales son y cómo operan?

3. Importancia y argumento del tema indígena. -

Como ya mencionamos la representación política electoral de pueblos indígenas es un tema que ha dejado de ser ajeno en nuestro país, debido a que son un importante componente de la población, y el que salgan a votar y sean votados, implica por lo menos, un notable cambio en el poder legislativo. Esto representa un gran interés para los estudios de ciencia política y, en lo particular, porque a pesar de que existen estudios al respecto de la temática que aquí proponemos, no encontramos con abundancia, trabajos que aborden nuestro territorio potosino y el porcentaje de población en el estado, respecto a la población no indígena, es un volumen que, políticamente, debe de tener un peso si no decisivo por lo menos si abundante en unos comicios.

Hoy en día se cuentan 826 pueblos indígenas en América Latina en donde Brasil suma a 305 pueblos, Colombia (102), Perú (85) y México (78), como los países que mayor diversidad étnica tiene, por otro lado, están Costa Rica y Panamá, con 9 pueblos indígenas cada uno, El Salvador (3) y Uruguay (2). (CEPAL, 2014, p. 44)

En México hay 25 millones 694 mil 928 personas que se auto adscriben indígenas, lo que representa el 21.5% de la población mexicana, esto de acuerdo con la encuesta intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2015). Por lo que corresponde nuestro tema de investigación, en San Luis Potosí hay 630 mil 604 personas que se auto adscriben indígenas, lo que representa el 23.2% de la población de nuestro estado (INEGI 2015). Como puede verse, es importante el volumen de ciudadanía originaria que dialoga y transacciona socialmente con la cultura hegemónica, en un área de relaciones en donde los pueblos originarios están en desventaja, por la exclusión y discriminación histórica; de ahí es que deriva la importancia de conocer el estatus que guarda la participación y representaciones de dichos pueblos.

Nuestro argumento es que las demandas de los indígenas para participar en los procesos electorales, así como, para ser parte de los tomadores de decisiones en los órganos legislativos, a partir de la reflexión y análisis sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, sigue siendo un apunte pendiente en la agenda política del país y de nuestro estado. Así que nos interesa conocer y destacar lo fundamental de su representación y participación en la toma de decisiones de gobierno; por ello consideramos que tenemos, ciudadanía y estado, el desafío de tomar acciones destinadas a incrementar la representación política de los indígenas en los órganos legislativos y, que participen de manera eficiente garantizando cubrir con las necesidades básicas de sus representados. Por tanto, llevamos a cabo una evaluación cuantitativa y cualitativa de la situación político electoral en el pasado reciente. Esta evaluación apunta sobre los procesos electorales locales correspondientes al 2014 – 2021, se trata de medir el comportamiento electoral de comunidades indígenas en San Luis Potosí, así como el reconocimiento político y su representatividad, con base en sus derechos humanos y la realidad pluricultural de nuestra nación. Nos resulta fundamental para todo este

trabajo, conocer el grado de apertura institucional, para poder identificar hasta donde intervienen las instituciones de participación y representación ciudadana en el Estado, sobre todo, al investigar, promover, estimular, respetar y en su caso, resarcir los derechos electorales que han sido violentados, en específico a las poblaciones indígenas. Para ello, analizamos los factores que influyen y favorecen la igualdad, inclusión y representación de sus integrantes en los órganos del estado mexicano, dentro del esquema de control político.

CAPITULO I

Conceptos mínimos para el análisis de la Representación y Participación Política indígena

En el presente apartado pretendemos definir los conceptos de mayor uso en este trabajo, así como la orientación de nuestro análisis que, desde ya, se apunta por definir y comprender el conjunto de términos y conceptos que la temática que planteamos requiere para su análisis y comprensión, por eso, consideramos importante retomar tanto los contextos, como los conceptos ya elaborados por la teoría política, tales como democracia, representación, participación, institucionalismo, campos políticos e inclusión, entre otros que son la base para la definición de nuestro objeto de estudio.

I.1 La Democracia, su definición y sus adjetivos. -

La democracia puede ser vista como concepto, como sistema, como teoría y como proceso. Para este trabajo, proponemos recuperar de manera sucinta, algunas definiciones de la democracia, por un lado, como sistema político o de gobierno y por otro lado como proceso de participación política. En ese sentido, recurrimos a la revisión de lo que autores de la talla de Bobbio, Dhal, Sartori y otros, nos han dado como propuesta de definición de “democracia”. Igualmente, describimos una mínima historia del concepto, como mero antecedente contextual, sin pretender ahondar ni en debates ni en historia universal de la democracia.

La democracia, es un término que se empezó a utilizar en Atenas, a mediados del siglo v a.C., para denominar su sistema político, el cual, se basaba en que todos los ciudadanos participan por igual en el desempeño de los cargos públicos. Sin embargo, el nombre con el que se conocía la igualdad de los derechos de participación política era el de isonomía (Abellán. 2011: 23), debido a que los atenienses no habían desarrollado una teoría sobre la democracia.

Abellán (2014: 24) explica que en la historia griega lo que se encontraba en discusión no era tanto la igualdad ante la ley, si no la igualdad en los derechos de participación, dado que de lo que se trataba era una lucha por la distribución del poder entre los ciudadanos-soldados con los derechos de los nobles, logrando la igualdad con el establecimiento de las reformas de Clístenes, mismas que consistían en una reorganización político-territorial del Ática, unida a una reorganización de las instituciones políticas.

Bajo esta reforma, Clístenes creó una nueva unidad político-territorial básica llamada democracia con la unión de: *demos*, que estaba integrada por poblaciones, es decir “el pueblo”, con la palabra *kratos*, que indicaba el criterio del “poder”. Lo que se traducía como: “quien o quienes debían gobernar” y “el gobierno del pueblo” (Abellán, 2014, p. 46). En este sentido, Abellán (p. 48) destaca dos puntos característicos de la constitución “democrática” de los atenienses. El primero de ellos consistía en que: en la democracia gobierna el pueblo la “masa, “los muchos”, es decir, que gobierna la mayoría. Y el segundo, que todos los ciudadanos son iguales (ricos y pobres). Así mismo, destaca que el autor de *La constitución de Atenas* describe a la democracia como el régimen que permite al pueblo vivir según intereses en total impunidad: es decir, “vivir sin riesgos”.

La formulación de nuevos conceptos para el termino democracia: en la primera década del siglo XX, se refiere a la lucha por el poder, a la competencia entre partidos y líderes por conseguir votantes. A partir de la mitad del siglo XX el concepto ya no solo se refiere a la democracia como método para la selección de gobernantes, además se atribuye como la participación política de los ciudadanos, entendida como el proceso de desarrollo humano y político.

En este sentido, el termino democracia ha indicado ser una entidad política, una forma de estado y sistema de gobierno, la cual, la única manera de entenderse es al considerarse

caracterizada por un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones y bajo que procedimientos (Bobbio. 2000: 24). Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar o colaborar en la toma de decisiones colectivas. Bobbio atribuye esta característica al régimen democrático, asignando poder a un número muy elevado de miembros del grupo. Aun y cuando esta expresión resulta ser muy vaga, se puede decir que en un país se dio un proceso continuo de democratización, cuando el número de quienes tienen derecho al voto aumento progresivamente ya sea de manera directa o indirectamente. Respecto a los mecanismos fundamentales procesales que caracterizan el régimen democrático, son las normas constitucionales y las leyes que de estas se desprenden, las encargadas del correcto funcionamiento y desarrollo del juego, mismas que se desarrollan de manera entrelazada y a su vez diferenciada por la propia influencia de los individuos.

De modo que, Sartori desarrolla las nociones más próximas de 4 diferentes tipos de democracia, a saber: directa, de referéndum, electoral y representativa. (2005, p. 150) Existen otros adjetivos que se le han adjuntado al concepto Democracia, tales como Incluyente; Real; Deliberativa; Global; Participativa; Radical; Sustentable; Paritaria, etcétera. (véase: 2001, Taylor, p.24-27; Crespo, p. 38-49; Avritzer, p. 50-65; López-Guerra, p. 116-129; Cobo, p. 130-141)¹ Si bien, resulta interesante conocer cada una de esas definiciones, es pertinente avisar que no es de nuestro interés profundizar en esas definiciones, sí en cambio, nos interesa destacar algunas otras que cobran mayor sentido para nuestro trabajo a la luz de su análisis, así que no detendremos nuestra marcha en las definiciones de todos estos epítetos de la democracia. A continuación, abordamos los que nos parecen relevantes para nuestros fines.

¹ Al respecto de todos estos adjetivos adjudicados a la Democracia, puede consultarse la Revista *Metapolítica* (2001). (5) (18) México: Centro de Estudios de Política Comparada; véase también: *Metapolítica* (2000). (4)(14). México: Centro de Estudios de Política Comparada.

I.1.1 Democracia electoral. -

El área en la que la teoría de la democracia dispone de datos fiables y abundantes como la opinión pública y el comportamiento del voto, Sartori la identifica como la “democracia electoral” en donde se logra apreciar la expresión de las elecciones, es decir, sostiene que:

- 1) La democracia postula una opinión pública autónoma;
- 2) Que apoya, a través de las elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo;
- 3) Que, a su vez, son sensibles ante las opiniones del público.

La preocupación se presenta en los resultados de los análisis de los votos y encuestas, ya que dependen de si se cuenta con la “suficiente información” para detectar que efectivamente se suministra una oportuna opinión al público y ésta resulta ser de mucha influencia para elegir de manera acertada a quien tomará decisiones. No obstante, aun y que se tienen identificadas las características para llevar a cabo una adecuada democracia electoral, las encuestas arrojan lamentables resultados.

Bajo este entendido, Sartori (2005) describe los problemas que versan sobre la causa y los generaliza de la siguiente manera: 1) el ciudadano promedio muestra escaso interés por la política; 2) la participación ciudadana es mínima; 3) en muchos aspectos e instancias el público no tiene opinión, más bien, sentimientos inarticulados en los que se mezclan estados de ánimo e impulsos. Tomando en cuenta lo anterior, ¿Cómo es que se logra la democracia electoral?, Sartori evalúa 2 diagnósticos y una teoría democrática participativa (p. 141).

Un primer diagnóstico se centra principalmente en el proceso de información, y establece tres motivos, el primero de ellos es la insuficiencia cuantitativa, es decir, que existe un exceso de información difícil de digerir que inundan a través de mensajes al ciudadano normal y le obliga a desconectarse del contexto político; el segundo motivo Sartori lo llama proclividad,

en el que refiere que la información esta sesgada, donde realmente a lo que se enfrenta el ciudadano es a un problema de ética profesional decreciente por el “respeto a la verdad” (2005: 141); finalmente un tercer motivo, la pobre calidad de la información, la cual se relaciona con la televisión en donde a menudo se muestra una verdad tan incompleta que resulta del todo falsa; lo aconsejable es contar con creadores de noticias más responsables.

Un segundo diagnostico consiste en que los ciudadanos estarán mejor informados y se interesarán más en la política cuando se den a conocer las instrucciones del proceso político de manera detallada y con una mayor difusión de este. En un sentido general, seria “educar políticamente a los ciudadanos” (Sartori, 2005, p. 145).

¿Que busca la democracia electoral? motivar a la población para que se muestre interesada por la política y, alcanzar el porcentaje más alto de participación ciudadana. Si esto es así, entonces, depende de quién desea ser elegido representante, se acerque a la población para que lo elija y así aumentar los porcentajes de participación electoral. Es una cuestión de provocar el ánimo del voto y la creencia en el partido a través del proselitismo.

El comportamiento del voto ha variado a través del tiempo entre los individuos; la pérdida de interés, los que votan a favor y los que votan en contra. Sartori lo llama “voto racional”, lo que los votantes tienen que decir (2005. p.148), una vez que identifican la correcta percepción del problema o problemas y el correcto entendimiento de las consecuencias de cada solución.

Finalmente, es el pueblo quien tiene el poder, en términos de poder electoral al decidir por sus representantes a través del voto, no obstante, es tarea del sistema político motivar a los ciudadanos a que participen en los procesos electorales.

I.1.2 Democracia participativa o democracia directa. -

La democracia participativa como su nombre lo indica, deriva de la importancia del concepto participación; por lo que entendemos a este concepto como una serie de espacios y mecanismo que guían el ingreso de la ciudadanía a la toma de decisiones, es decir, la participación ciudadana; entendemos por esta última, el medio por el cual la sociedad civil se fortalece a partir de su mayor inclusión en la vida pública, además de ser 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, citado en Flores, 2020 p. 31) “La participación ciudadana supone una menor distancia entre el gobierno de los representantes y las preferencias de quienes los seleccionan para hablar y tomar decisiones en su nombre” (Del Tronco, 2021 s.p.). En ese sentido, la democracia participativa requiere de una sociedad más activa, es decir, que su participación no se agote en las urnas, sino que vaya más allá de la emisión del voto. El reto consiste en crear una ciudadanía integrada organizada y preparada para desarrollar un rol dinámico en la configuración política en donde el ciudadano proponga acciones de gobierno o iniciativas a través de asambleas y debates, en donde se tomen las decisiones necesarias para la acción política estatal y se vigile su cumplimiento.

Aunque la aplicación de la participación no es meramente en un sentido de cantidad sino de calidad. Preguntémonos entonces ¿Qué es lo que quiere la democracia, no es acaso que vote la mayoría de los ciudadanos?, pues no, la participación no representa un papel importante en la teoría específica del Estado democrático (Sartori, 2005), la cuestión es, por ejemplo: para qué tener mil votos de ciudadanos que no saben lo que quieren, que participaron en las elecciones por interés capital; Pues bien, eso no representa la democracia.

La teoría de la democracia participativa es atribuir un papel importante y poner el acento en los grupos *pequeños e intensos*. Es decir, intensos porque sobre esa base surgen y perduran,

y pequeños si lo que se quiere es disponer del tamaño óptimo para una participación óptima (p. 154). Pensemos que, si la democracia participativa representa una amalgama entre mecanismos que impliquen a la ciudadanía a acudir a las urnas para decidir por políticas previamente diseñadas o para elegir representantes y, mecanismos diseñados para que los ciudadanos representantes se involucren en procesos diálogo para tomar decisiones, entonces estamos hablando de una democracia de referéndum o democracia representativa.

I.1.3 Democracia representativa o democracia indirecta. -

Si la democracia participativa acerca al ciudadano a las esferas de la política gubernamental, en la democracia representativa o indirecta, se requiere de representantes ante el poder público, elegidos mediante el voto de la ciudadanía. En ese orden de ideas, esta democracia requiere de los mecanismos de la participación ciudadana —como lo es el voto— para dotar de legitimidad a los representantes elegidos y que sean ellos quienes tomen decisiones a nombre de los representados. Esta democracia es el sistema mayormente aceptado por distintos países que se caracterizan por su filiación liberal.

I.2 Representación y participación política

Continuando con la definición de los conceptos necesarios para nuestro trabajo, consideramos importante definir los que resultan el centro de gravedad de nuestro objeto de estudio, esto es: la representación y la participación política. En este sentido, sabemos que el concepto de “representación” ha experimentado cambios a través del tiempo y, aunque sigue siendo la forma del poder estatal desde un ámbito individual, como de integración de intereses, resulta ser un tanto complicado establecer qué significa que un órgano represente al pueblo en su totalidad y cómo se relacionan el poder entre Estado y sociedad. Es necesario

entender la importancia de que las instituciones jurídicas no nacen de manera irreflexiva, por el contrario, van modificando su fondo y forma con el paso del tiempo, debido al desarrollo institucional del Estado dando paso a la transformación de la representación política, que en los últimos años ha sido un tema de consulta y debate en la agenda pública.

A partir de la representación entendida por Manin (2019) como “la relación cualitativa entre representantes y representados, en cuanto a la relación entre los deseos de los gobernados y las decisiones de los gobernantes” (p. 239); en este mismo sentido Marcos Criado (2012) aborda como concepto de representación “la situación o poder del representante que expresa el Estado como unidad de decisión, por otro lado, entendida como la relación de los intereses y demandas ciudadanas con la autoridad” (p.80) ambos autores involucran de forma compleja elementos que afirman un carácter democrático del Estado, teniendo como consecuencia, interpretar el reconocimiento del pluralismo ya establecido en la constitución.

Criado aborda la representación política desde dos perspectivas: “una fenomenológica, que registra y describe los distintos hechos sociales y normativos que suponen cambios en un contexto real que sirve de referencia, como en la articulación jurídico-constitucional”, otra es la “analítica, que trata de establecer el significado de la representación y política a la luz de la evolución del uso jurídico-constitucional de la expresión” (2012, p. 79). En este sentido, aunque existe una relación entre ambas, sobresale la analítica, teniendo esto como base, buscamos analizar y crear un balance crítico de la representación político electoral con el desarrollo del estado actual de las instituciones y de los organismos públicos, en relación con la igualdad sustantiva de los ciudadanos y su derecho a participar en la vida política, es decir, se busca identificar los ámbitos de análisis jurídico-constitucional que como consecuencia provocan la transformación de la representación.

En un sentido amplio, el concepto de representación se emplea para referirse a las funciones de las instituciones políticas tanto en ciencias sociales como en ciencia política. Es así como la representación en un régimen democrático solo puede ser organizada, obtener legitimidad y ser asumida, a través de la institucionalización, es decir, mediante la legitimidad que otorgan las instituciones diseñadas para tal fin, por lo que es importante que definamos qué y cuáles son las instituciones que intervienen en el fenómeno de la representación; por ello, ahora hemos de definir (en el siguiente apartado) lo que entendemos por institución o institucionalismo.

I.3 ¿Qué son las Instituciones y el institucionalismo?

El concepto de institución se ha generalizado en los últimos años en las ciencias sociales, (Hodgson, 2006; Rivas, 2003; Fioretos, 2018)² esto es reflejo del crecimiento de la economía institucional, además del uso de este en otras disciplinas (filosofía, sociología, política etcétera), sin embargo, su uso en ciencias sociales tiene larga historia que se remonta a por lo menos Giambattista Vico y no parece haber consenso hoy día sobre su definición; al respecto Hodgson define a las instituciones como:

Institutions are the kinds of structures that matter most in the social realm: they make up the stuff of social life. The increasing acknowledgement of the role of institutions in social life involves the recognition that much of human interaction and activity is structured in terms of overt or implicit rules. Without doing much violence to the relevant literature, we may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions. Language, money, law, systems of weights and measures, table manners, and firms (and other organizations) are thus all institutions (2006, p. 2).

² Al respecto Orfeo Fioretos et. al. explican que a partir de los años noventa, el institucionalismo tuvo un crecimiento significativo, sobre todo en cuanto a sus tres vertientes del neo institucionalismo: “Since the 1990s, historical rational choice, and sociological varieties of institutional analysis have experienced significant growth in their empirical scope and analytical sophistication. While the three versions of the “new institutionalisms in Political Science have areas of overlap, they offer different solutions to central challenges that have confronted students of politics over the ages, including how to better understand and explain the complexity of the political world” (2018, p. 3).

Es importante aclarar lo que entendemos por teoría institucional e institucionalismo, la primera la identificamos porque busca explicar a las instituciones; por otra parte, nos referimos al institucionalismo como un enfoque de las ciencias sociales, sobre todo de la ciencia política. (Moyado, 2013) Así pues, las instituciones son la base de todo sistema político, al mismo tiempo que influyen en la economía y marcan la pauta para las relaciones humanas. (North, 1993, p.14) La definición de institución deviene de las disciplinas económicas y, como apunta Santiago P. Macario, uno de los problemas para su definición se debe al hecho de que:

El institucionalismo carece en realidad de un conjunto bien definido e integral de teorías o principios, al menos tal como se estilaba en la tradición clásica. [...] Otra razón de la dificultad mencionada es la carencia o ausencia de lo que podría llamarse una "escuela institucionalista". Hay hasta dificultad en saber cuándo se puede calificar de "institucionalista" a un economista (1952, p. 78).

Entendemos que el sentido de *institución* es claramente normativo, es decir, basándonos en las citas anteriores, entendemos que las instituciones son agentes normativos que ordenan la interacción humana. Como menciona Moyado (2013): “Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales, cuya aplicación requiere de un conjunto de instituciones específicas para regular los comportamientos de los individuos que las conforman” (p. 30). En ese sentido, E. M. Burns define al institucionalismo como un método de aproximación a problemas económicos “en el que se da un lugar predominante a la interacción entre las instituciones sociales, por una parte, y a las relaciones y los aspectos económicos de la conducta [humana], por la otra” (Burns, 1931 citado en Macario, 1952, p. 81).

Sobre la misma idea coincide Peters (2003), quien define a la institución como: “conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los

miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (p. 51). Podemos decir entonces que las instituciones, son reglas de operación de un sistema para concatenar y encauzar institucionalmente, a través de redes, relaciones de intercambio económico, social y político entre los distintos subsistemas. (Rivas, 2003, p. 39)

Jepperson considera a la institución como un patrón social en la que se identifican procesos de reproducción particular en los que, “cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos por algún conjunto de recompensas y sanciones decimos que un patrón se encuentra institucionalizado” (Moyado, 2013, p. 28).

En el mismo sentido, Douglas North (2014) menciona que estas son limitaciones creadas para establecer, definir e imponer las pautas de comportamiento que modelan la interacción humana, en resumen, son las reglas del juego. Por eso, incentivan con recompensas o sancionan con castigos, lo que permite el moldeado de la conducta humana ya sea político, económico o de otra forma. Así entonces, entendemos que las instituciones limitan y definen las decisiones de los individuos, proporcionando la estructura o plataforma en donde se suscita la interacción o comportamiento humano, como una guía de comportamiento diario. De ahí que Douglas North señala que, para que funcionen las instituciones, es vital que se conozca el orden normativo y las consecuencias de su incumplimiento o violación.

Peters define a la *institución* de dos formas, “desde una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social” (2003, p. 49). Esa es una idea compartida por Lecours para quien las instituciones son las Constituciones, los parlamentos, la burocracia, las cortes, el ejército, incluso el sistema de partidos, entre otros: “En otras palabras, las instituciones son los organismos referidos al Estado, al gobierno y a la sociedad

que procuran un acercamiento entre éstos, definición ampliamente aceptada por muchos institucionalistas” (Lecours, 2005 citado en Moyado, 2013, p. 29).

March y Olsen (1989) conceptualizan el rasgo más importante de la institución como una “lógica de lo adecuado” que influye sobre el comportamiento; esta conducta adecuada, se da por sentada cuando los individuos piensen en primer lugar en los beneficios concretos que obtendrán como consecuencia de sus actos, es decir que, los individuos harán elecciones consientes, las que estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes aún y que las instituciones más desarrolladas dejen zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales, lo que a su vez requerirá de ciertos medios para controlar las conductas y reforzar lo adecuado. (p. 51)

Como puede verse, hay un consenso en los autores consultados, respecto a la definición de institución e institucionalismo, en el que se destacan las siguientes características coincidentes:

1. Las instituciones son normas que identifican fronteras en el comportamiento humano
2. Motivan y guían las decisiones o elecciones del individuo
3. Pueden ser formales o informales
4. Imponen sanciones o bien pueden premiar

Así entonces, entendemos que la teoría institucional analiza las capacidades de poder del estado y sus instituciones, las cuales son creadas como estrategia para la interacción entre las partes en conflicto y aminorar los costos de las vulnerabilidades de una y otra parte, en la negociación y resolución del conflicto. La teoría considera que las instituciones son una creación del estado, concebidas para la resolución de conflictos, con reducción de costos y la disminución de incentivos de corrupción, con la finalidad de “[...] facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos y

distribuyendo las capacidades en forma más equitativa” (Vargas, 2008, p. 47-58 citado en Moyado, 2013, p. 31).

Sobre estas características es que consideramos pensar nuestro objeto de estudio, desde esta perspectiva institucionalista, en el sentido del ordenamiento de las reglas del juego electoral, en donde se conjugan una serie de normas que ordenen la contienda y que, en el caso de los pueblos originarios, esas reglas del juego, se ven enfrentadas a las propias reglas de las comunidades indígenas, dado lo cual, entendemos que las instituciones formales e informales se presentan en este fenómeno político, en donde las instituciones informales indígenas (uso y costumbre) se constituyen de forma distinta incluso controvertida, con las instituciones formales (organismos y normas electorales).³

Acerca de la formación de las instituciones, March y Olsen, identifican que las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman (1989, p. 27 citados en Peters, 2003, p. 55); un ejemplo de esto sería, que los actores políticos aprenden, como parte de los procesos generales de socialización, normas comunes como la reciprocidad, la cooperación y la honestidad. De igual manera, cuando se funda una organización de la cual son parte varios individuos, lo adecuado es que todos los miembros voten y con ello, las normas sociales adecuadas se vayan institucionalizando.

Las Instituciones representan el modo en que van evolucionando las sociedades a lo largo del tiempo; Interpretar y descifrar cómo funcionan “las reglas del juego en una sociedad” a las

³ Precisamente por eso, es importante plantearnos en este análisis ¿en qué sentido o términos, confluyen o disienten las instituciones formales e informales en el fenómeno de los derechos político-electorales de las poblaciones indígenas?

que North (2014) llama instituciones, es entender el cambio histórico, es decir, limitaciones formales e informales las cuales North (2014) las caracteriza de la siguiente manera:

A. Limitaciones formales. - Son normas que idean los humanos, tales como:

a. Instituciones creadas: Las Constituciones políticas, las leyes

B. Limitaciones informales. – Son acuerdos y códigos de conducta generalmente no escritos:

a. Instituciones evolucionadas: Derecho consuetudinario (uso y costumbre)

Entendamos por limitación no solo aquello que se les prohíbe a los individuos, si no también, aquellas condiciones que permite a los individuos llevar a cabo ciertas actividades, en este sentido las limitaciones formales son las normas que crean los humanos, por ejemplo, las constituciones políticas, las leyes, entre otras ya escritas, éstas tienden a cambiar a partir de decisiones políticas o judiciales. Por otra parte, las limitaciones informales que corresponden a los códigos de conducta, costumbres y tradiciones, corresponden a las instituciones que evolucionan a lo largo del tiempo, “conectando el pasado con el presente y el futuro” (North. 2014) siendo éstas la llave para interpretar el cambio en la historia e incluso llegan a ser la clave para que algunos autores logren descifrar una proximidad en las conductas de nuevas sociedades.

1.4 El nuevo institucionalismo en ciencia política. -

Peters considera que el primer pensamiento sistemático, acerca de la vida política, consistía en que al observar las preguntas fundamentales que los estudiosos formulaban, se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos (gobernantes y/o gobernados), por lo que la influencia de las instituciones en la sociedad estaba encaminada a favorecer el desarrollo en su interacción. (2003, p.16)

Dado que el comportamiento del individuo es inestable, existe la necesidad de formar instituciones políticas para que orienten hacia propósitos colectivos. Peters destaca que Johannes Althusius, Thomas Hobbes, John Locke y Montesquieu, desde diferentes posturas, coinciden en que la formación de instituciones fuertes amplía el equilibrio en las estructuras políticas y salvaguardan a la humanidad de sus peores instintos.

Luego de un análisis respecto a quién o quiénes constituyen la formación de las instituciones, Peters atribuye al gobierno ser el encargado de la elaboración y aplicación de la ley a la sociedad. De manera que, al atribuir una serie de normas también impone valores articulados entre sí. (2003, p. 20) En otras palabras, el Estado es prácticamente una entidad metafísica que encarna las Instituciones gubernamentales y al mismo tiempo se vincula con la sociedad, la cual, al ser significativamente influenciada por la naturaleza del Estado se manifiesta fuerte y desarrollada. Una de las características del nuevo institucionalismo es que “logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente” (Rivas, 2003, p. 39).

Para poder comprender mejor la propuesta del neoinstitucionalismo, retomaremos brevemente al institucionalismo clásico o tradicional, el cual, influido por el derecho y la filosofía política, se define desde un enfoque legal y formal, que observaba caducidad en el estudio de regímenes políticos y las Constituciones, en donde priva una influencia positivista y (sic) idealista un cierto “deber ser” con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad. (Rivas, 2003, p. 38; Moyado, 2013, p. 32)⁴

⁴ Socorro Moyado Flores, expone un largo listado de características del “viejo institucionalismo”, citando a Powell y DiMaggio (1999), que le permite concluir que: “Observamos entonces que para los viejos institucionalistas de la sociología las instituciones son también prácticas y compilaciones simbólicas, esto es,

El institucionalismo clásico tuvo permanencia en estudios de política comparada, hasta mucho tiempo después de la Segunda Guerra Mundial; en ellos se puso especial atención en los cambios operados en las diferentes formas del Estado, y en instrumentos y mecanismos normativos, como la soberanía, las jurisdicciones y las leyes. Así entonces el viejo institucionalismo se determina por cinco características:

- 1) El legalismo
- 2) El estructuralismo
- 3) El holismo
- 4) El historicismo
- 5) El análisis normativo

En la ciencia política el institucionalismo tradicional (formal y legalista) observó una importante aceptación y popularidad a partir de estudios del Estado, concebido este como estructura política formal y legal concentradora del poder político. Paralelamente a esos estudios, también se llevaron a cabo otros sobre el parlamento, los partidos, la iglesia, etc. Sobre esos primeros estudios, se destaca que “[...] la mayoría de las propuestas tienen un marcado carácter normativo, descriptivo y terminan perfilándose como meras yuxtaposiciones, explicaciones más sistemáticas alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y naturalmente los fines” (Rivas, 2003, p.38). Así entonces, el institucionalismo clásico es un enfoque legal y formal, por la influencia del derecho y la filosofía política, que se conformaba con el estudio de los regímenes políticos y las constituciones.

Ahora bien, el conductismo y el funcionalismo son el trasfondo del nuevo institucionalismo, concebido en 1944 en el texto *El pueblo elige* (1960) de Paul Lazarsfeld, en donde aborda los procesos electorales, enfocándose en votantes individuales. Este análisis representó un

la recolección de la cultura se manifiesta en la configuración de las instituciones como extensión de valores sociales interiorizados por los actores, en términos meramente racionales” (2013, p. 37-38).

cambio importante para el análisis político ya que por primera vez se abordaba el efecto del comportamiento individual, sus acciones y valores en la política. En este enfoque se abandonó la tradición meramente descriptiva y los análisis legalistas y formalistas de los trabajos de principios del siglo XX.

Peters (1999, p. 15-17) afirma que el nuevo institucionalismo surge para recuperar las aportaciones del institucionalismo clásico y superar las limitaciones del análisis conductista y la elección racional. El término es formulado por James March y Johan Olsen en 1984, con lo que se proponen reorientar los análisis empíricos en la ciencia política. Ambos autores proponen la confrontación de los supuestos del conductismo y la teoría de la elección racional, caracterizados por los distintos ismos que los conforman (contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo) Así entonces, para March y Olsen, el nuevo institucionalismo propone a la *acción colectiva* como objeto de estudio.

El neoinstitucionalismo se desarrolló al cobijo de la teoría económica; revaloró la importancia de las instituciones, ubicando el análisis en las estructuras y organizaciones y no en los aspectos puramente formales de las instituciones; reconoció la utilidad del conductismo para el análisis político empírico. March y Olsen (1984, p. 738) consideran que el neoinstitucionalismo reconoce mayor autonomía de las instituciones políticas; por lo que se vuelve necesario analizar a las instituciones como actores políticos que, debiendo actuar con coherencia y autonomía, toman decisiones y las ejecutan.

En una perspectiva general, atendiendo al orden, continuidad y cambio político, la perspectiva neoinstitucionalista considera a las normas y las identidades como indispensables para la estabilidad y los escenarios de cambio; considerando al cambio como una constante y es, en el mismo cambio, en donde se dan los ajustes para la reproducción institucional. (March y Olsen, 2006, p. 11)

El nuevo institucionalismo se aleja del idealismo y se plantea propuestas más reales, Rhodes afirma que este: “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones [...] En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes, 1997 citado en Rivas, 2003, p. 39). Si bien el neo institucionalismo no abandona el estudio de las constituciones y las formas del estado, ni los estudios comparados, sí reconoce que las instituciones tienen la capacidad autonormativa; en ese sentido, este enfoque mantiene implícita una metodología institucional-descriptiva. Conviene recordar lo que advierte José Antonio Rivas, respecto al neo institucionalismo:

El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. No perdamos de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente (2003, p. 39).

El neoinstitucionalismo concede importancia central a las instituciones ya que, las considera la argamasa que une y estructura a la sociedad. Este enfoque combina teorías económicas con las de las instituciones, para analizar las interacciones entre ambas. También intenta ir más allá de los límites de los modelos tradicionales. (Medna y Barroetaveña, 1996, p. 156 citados en Rivas, 2003, p. 40) José Antonio Rivas Leone, establece que el neoinstitucionalismo es un enfoque flexible, respecto al estudio de las instituciones y sus cambios, así como de las dinámicas que influyen en ellas y en los individuos. La premisa inicial es que las instituciones son una creación humana, por lo que cambian y son alteradas por humanos; por lo que el cambio institucional reviste una enorme importancia para el

análisis institucional. En ese sentido la metodología de este enfoque “tiene un carácter institucional-descriptivo; formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, del sociólogo e intenta explicar la relación que se establecen entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad” (Rivas, 2003, p. 40).

Hall y Taylor (1996) identifican un listado simplificado del nuevo institucionalismo a saber: el de elección racional (*rational choice*), el de corte más sociológico y el histórico y, aunque sí bien parecen diferentes, no son excluyentes ya que presentan referencias cruzadas entre sí, incluso algunos estudiosos coinciden en el uso de metodologías y explicaciones comunes. (Vease: Thelen, 1999; Soltan, Uslaner y Haufler, 1998) Por otra parte, Guy Peters (2003; 1999, p. 17-20) identifica, en un listado amplio, al institucionalismo normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional y societal. “Según Guy Peters (1999, p. 64) el institucionalismo histórico fue virtualmente la primera versión del nuevo institucionalismo, sin embargo, a pesar de su novedad, aun se trabaja en definir su distintividad frente al Institucionalismo Sociológico y al de Elección Racional” (Trigo, 2016, p. 228). Al decir de Saúl Saavedra-Echeverry, el institucionalismo histórico es hoy un conjunto de ideas coherentes de investigación para la ciencia política, la cual, tiene como objetivo central “realizar una comprensión profunda y contextualizada de los procesos de formación y cambio de las instituciones políticas a lo largo del tiempo, es decir, procesos temporales concretos. Su principal apuesta es entender y explicar los resultados de la acción política” (2016, p. 84). Para Peter A. Hall, (1998, p. 27-30), existen solo tres vertientes principales del nuevo institucionalismo: el del *rational choice* (RCH) o elección racional; el sociológico (IS) y, institucionalismo histórico (IH). Todas estas vertientes aportan elementos nuevos para la ciencia política. El mismo Hall divide estas perspectivas para su comprensión “primero, en

la discusión de la relación instituciones-comportamiento o estructura-individuo y, segundo, en el debate acerca de cómo las instituciones se originan y cambian” (Farfán, 2007, p. 90). Esta división permite recoger ciertas características de cada institucionalismo y complementar uno con otro. De estas perspectivas y sin descuidar que podamos apoyarnos en las otras vertientes, nos interesa trabajar principalmente con el institucionalismo histórico, por lo que describiremos sus características y la funcionalidad de dichos enfoques, para el tema que abordamos en este trabajo.

I.4.1 Institucionalismo Histórico. -

Como ya comentamos, el IH recoge aportaciones tanto del enfoque neoinstitucional sociológico, como del racional, por lo que utiliza el enfoque de “cálculo estratégico” y el enfoque cultural o sociológico. Un caso de confluencia entre el IER y el IH es que “se acepta la existencia de una interacción significativa entre individuo e instituciones” (Farfán, 2007, p. 90). Por una parte, el IER pondrá mayor énfasis en la acción racional del individuo que busca maximizar su utilidad dentro de un marco de restricciones, en tanto que IH pone especial atención en las normas; así, para el IH las preferencias se producen en un contexto institucional que influye fuertemente en la decisión. Sobre las preferencias, el Institucionalismo Sociológico (IS) explica mejor como afectan las instituciones a las preferencias y las identidades, “ya que nos dice que los actores deben seleccionar sus preferencias dentro de un repertorio de opciones culturalmente determinado” (Farfán, 2007, p. 90).

El Institucionalismo Histórico considera al Estado como una entidad homogénea y, afirma que este, se conforma por una compleja red de grupos de interés común, así como de organizaciones, que se diferencian por la capacidad de poder e influencia. La idea básica es

que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante es decir que, dentro del ámbito gubernamental, cuando un programa o una organización toman determinado rumbo, este puede ser alterado, por tanto, requiere de una buena dosis de presión política para producir tal cambio. Por ello, el IH analiza estructuras y procesos políticos de larga duración en donde, tanto las propuestas que sustentan a las instituciones, como estas últimas, son escenarios de disputa entre los actores sociales. (Fioretos, 2016)

Para el IH es importante observar críticamente la continuidad de los arreglos institucionales, porque es ahí en donde puede verse la calidad de los arreglos en el diseño de mecanismos en los que se expresa la gobernabilidad (privada y pública), los intereses individuales y el bien común. (Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo, 2001; Theda, Skocpol, et. al.; King, 1995 1992 citados en Peters, 2003, p. 99)

El institucionalismo histórico agrega valor al estudio de las instituciones. El institucionalismo histórico redirecciona el entendimiento de las instituciones dentro de los sistemas económico-sociales. El institucionalismo histórico se aparta del aislamiento teórico de los enfoques racionalistas de las instituciones que tratan de enmascarar verdades atemporales para ofrecer un medio de abarcar las sutilezas y complejidades del mundo de la política sin renunciar al objetivo de encontrar los flujos causales, patrones y tendencias significativos dentro de los procesos del desarrollo histórico del mundo (Vargas, 2008, p. 50).

El IH centra su análisis en la noción de la llamada “dependencia de la vía” (*path dependence*), esta noción considera que las decisiones tomadas en el pasado tienen influencia en las decisiones del presente. De aquí que, las decisiones, las acciones y los arreglos institucionales de la actualidad, están influidos por los arreglos del pasado.

Es importante atender a la prevención que hace Steinmo (2008, p. 118 citado en Trigo, 2016, p. 228) respecto a comprender que el IH no es una *teoría particular*, como tampoco es un *método específico*; ¿entonces cómo se percibe el IH? Este es un enfoque “para el estudio de

la política y el cambio social” por lo que es importante distinguir la diferencia entre lo que significa un marco analítico y qué, una teoría. “Mientras que la primera es útil para generar explicaciones acerca de la política (*politics*) con licencias epistemológicas para realizar supuestos simplificadores; la segunda es útil para explicar y predecir el mundo político” (Stanley, 2012, p. 476 citado en Trigo, 2016, p. 228).

En un sentido más amplio, este enfoque representa un intento de ilustrar cómo las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales en el que ellas toman lugar, planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta (Thelen y Steinmo, 1992, p. 2). Es así como, el institucionalismo histórico, se desarrolla como respuesta a la “teoría política de grupos” y a la “estructural-funcionalista” de las décadas del ’60 y 70, tomando prestados ambos enfoques, pero intentando ir más allá de estos (Hall y Taylor, 1996, p. 937). En este aspecto, Hall y Taylor afirman que el Institucionalismo Histórico (IH), por una parte, aceptó el argumento de la “teoría de grupos”, esto es: Que los conflictos entre grupos rivales por recursos escasos se encuentran en el corazón de la política (*politics*). Sin embargo, era necesario buscar una mejor explicación para el carácter distintivo de los resultados de la política nacional y para las desigualdades que marcan esos resultados. De tal manera, ellos encontraron esas explicaciones en la “organización institucional” y en el análisis de los conflictos en la estructura de la economía; asimismo, como se privilegian unos intereses y se desmovilizan otros (Hall y Taylor, 1996, p. 937)” (Trigo, 2016, p. 228).

Destacamos del IH la intención de obtener explicaciones, sobre el análisis de la elección de los individuos, considerando críticamente a esa, desde su dimensión espacio-temporal, como un producto de un tiempo determinado, en un determinado contexto; (véase a Katznelson y Weingast, 2005) debido a ello, el IH pone atención en el proceso de selección de prácticas institucionales, en las que se han sustentado las tomas de decisiones y los acuerdos institucionales, así como la conformación, interacción y el cambio institucional, obtenidos por la investigación y la negociación de: “lo que es la mejor práctica en las circunstancias actuales de intereses organizados en conflicto, para imponer su voluntad colectiva entre los grupos y sobre los individuos” (Vargas, 2008, p. 51). Por otra parte, Hall y Taylor (1996, p. 938 citados en Trigo, 2016), consideran que el IH se caracteriza por cuatro elementos:

- 1) los institucionalistas históricos tienden a conceptualizar la relación entre instituciones y la conducta individual en términos relativamente amplios.
- 2) Ellos destacan las asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones.
- 3) Ellos tienden a tener una visión del desarrollo institucional que destaca el concepto de *path dependence* y el de consecuencias no-intencionales.
- 4) Ellos están especialmente preocupados en integrar el análisis institucional con la contribución de otros tipos de factores que pueden generar resultados políticos” (p. 229).

Pierson y Skocpol (2008) definen tres rasgos característicos de la aplicación del IH en la comunidad de investigadores que utilizan este enfoque: 1) Abordan cuestiones amplias que interesan a públicos diversos tanto, como a un público intelectual; 2) Lo usan para desarrollar explicaciones sobre resultados importantes, por lo que se toman muy en serio el tiempo, destacando secuencias y transformaciones, así como procesos de escala y temporalidad variables; 3) Con el IH se analizan contextos macro y las hipótesis abarcan los efectos combinados de instituciones y procesos y, no únicamente una sola institución o proceso a la vez.

Si se considera a estos tres rasgos en su conjunto (agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones), se podrá observar que dan cuenta de un enfoque institucionalista histórico reconocible que realiza contribuciones poderosas a la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas por parte de nuestra disciplina (Pierson y Skocpol, 2008, p. 9).

En términos metodológicos, el IH se identifica “por utilizar enfoques narrativos en la construcción de explicaciones históricas basados en métodos de análisis cualitativos y un enfoque interpretativo, utilizando fuentes secundarias como son los periódicos” (Rowlinson, & Hassard, 2013, p. 113 citados en Trigo, 2016, p. 229). En resumen, consideramos al IH como el enfoque más adecuado para el análisis en nuestro trabajo, ya que este enfoque:

- a) Se pregunta por los orígenes y las variaciones de patrones, los arreglos institucionales importantes insertos en un determinado contexto político-social (Pierson y Skocpol, 2008);

b) El objetivo del IH es el de comprender cómo y por qué las estructuras políticas pueden llegar a restringir y condicionar el comportamiento o la vida de los individuos, y la forma o vía, en que canalizan ese comportamiento;

c) Excluye posiciones deterministas y plantea la posibilidad de acción de los individuos, en donde estos, no son considerados meros cumplidores de normas (incluso normativa cultural institucionalizada) de tal manera que los actores cuentan con un amplio margen para elegir entre distintas opciones, a fin de lograr objetivos previamente concebidos (Scharpf, 1997; Zurbruggen, 2006 citados en Saavedra-Echeverry, 2016, p. 84). En concreto, consideramos que el IH es fundamental en este trabajo por cómo explica Orfeo Fioretos:

Analytically, historical institutionalism is distinguished by a conceptual toolbox that draws attention to the role of temporal phenomena in influencing the origin and the change in institution that govern political and economic relations. Scholars emphasize how temporally defined phenomena such as the timing and sequence of events generate formal and informal institutions and how their emergence and change impact public policies and distributions of political authority. Such emphases have helped scholars revisit conventional understandings of both the origin of major institutions as well as articulate why the institutions often persist after their original impetus is no longer present. Focusing on temporal phenomena, like critical (historical) junctures and path-dependent trajectories, has helped scholars reveal the far-reaching consequences that institutions may have for the nature of political power and for the strategies, preferences, and identities of actors over time. Attention to temporal phenomena has also helped scholars bridge accounts of political history as a series of punctuated changes followed by high levels of institutional stability with theories of incremental change to explain the sources of complex, overlapping structures of political authority (2018, p. 4).

En consecuencia, los académicos que trabajan con el enfoque institucionalista histórico tienden preferentemente a preguntarse ¿por qué determinadas estructuras institucionales logran institucionalizarse en algunos momentos y lugares mientras que en otros no? ¿Cómo organizaciones parecidas desarrollan características divergentes de evolución? ¿Qué efectos producen en un sistema político determinado organizaciones con diferentes niveles de institucionalización? ¿Cómo los actores se configuran históricamente? ¿Cómo definen sus

preferencias y percepciones? ¿Cómo construyen sus capacidades estratégicas? (Thelen, 1999; Pierson y Skocpol, 2008). En concreto, consideramos que el IH nos podría arrojar un análisis crítico, mucho más certero y completo, que los otros enfoques del nuevo institucionalismo debido a que:

- A. Nuestro tema contiene una fuerte dosis de confrontación social (sistema comunitario, informal) contra el estado nacional (estructura o sistema normativo dominante, formal)
- B. A lo largo del tiempo (en términos de la modernidad) en México, la estructura ha impuesto las *reglas del juego* electoral, en las que ha operado la negociación y el cambio institucional – hablamos de un pasado reciente.
- C. Los cambios y negociaciones no han estado desprovistos de manifestaciones indígenas –en algunos casos de manera violenta— el caso más claro: el levantamiento del EZLN. Por lo que tenemos aquí, acciones colectivas que a la fecha no han sido convergentes en cuanto a su manifestación, gestión y trámite. Nos referimos con esto que del lado de los individuos (electores) no se ha visto una alianza entre los actores y sí por el otro lado (la estructura), se han llevado a cabo acciones de orden político, legal-constitucional y organizacional, que, sin embargo, no han surtido las necesidades y demandas de las poblaciones indígenas. Un caso de éxito, en el sentido de la acción colectiva, es el municipio de Cherán, Michoacán, en donde el sistema institucional electoral –el INE— (estructura formal) fue modificado por la presión y la gestión (acción colectiva) de los individuos (actores) asociados en comunidad.
- D. El impacto de las decisiones que se tomaron en distintos tiempos ha afectado el sentido de los cambios y decisiones actuales. Nos referimos aquí a la firma del

Convenio 169 (1991) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los acuerdos de San Andrés Larrainzar, Chiapas (1996).

- E. Como efecto de las acciones colectivas, las negociaciones y acuerdos, también es necesario tomar en cuenta las injerencias en la estructura, nos referimos en este caso a las reformas constitucionales que, sobre el tema indígena, se han realizado en el artículo 4° constitucional y posteriormente al artículo 2° (entre otros más) para terminar con una serie de ajustes reformadores en este último.

Básicamente, el enfoque del Institucionalismo histórico nos ha permitido conocer el estado del arte de nuestro objeto de estudio, en un determinado momento histórico, con las condiciones y características que modelaron el fenómeno situacional, amén de las normas y políticas de la participación indígena en lo político, con lo que hemos de comparar el presente con ese momento histórico, es decir, nos permitió conocer el antes y el después de la representación y la participación política indígena.

I.4.2 Interacción entre instituciones y organismos. -

Al igual que las instituciones, los organismos u organizaciones juegan un papel importante al proporcionar una estructura a la interacción humana. Es decir, las organizaciones no trabajan por sí solas, son agentes de cambio que se espera tengan un comportamiento de manera racional, a partir de la aplicación de instituciones con el fin de lograr los objetivos para los cuales fueron creadas.

Dos de las principales contribuciones institucionalistas consisten: Primero en “considerar a la organización formal no solo interdependiente, si no que se interpenetra con los diversos elementos de la sociedad racionalizada: los actores modernos y sus “intereses” (Jepperson, 1999, p. 262). demostrando su adecuación con la sociedad y reduciendo la incertidumbre a

través de una estructura estable de la interacción humana. Y segundo, “el poner en manifiesto que los sistemas organizacionales y la sociedad racionalizada dependen de la organización política moderna del Estado-Nación” (Jepperson, 1999, p. 262) es decir, si Jepperson y Meyer se refieren por organización política moderna al sistema de reglas que confiere la autoridad social en pos de fines colectivos, en establecer agentes de regulación e intervención colectiva (Swanson, 1971 citado en Jepperson, Meyer, 1999: 264) sin omitir la democratización. Podemos entender que, la organización política moderna corresponde a la formal aplicación de instituciones de quien gobierna en la actualidad y, su influencia en la sociedad la tiene a partir de las organizaciones formales estructuradas de manera eficaz que responden a dichas normas vigentes, las cuales se crean para reconstruir y sistematizar a la sociedad en torno a un buen desarrollo, crecimiento profesional, tecnológico, económico, cultural, social y político. Teniendo en cuenta que, el que las instituciones mantengan estabilidad no garantiza el hecho de que estén en cambio permanente, se requiere de grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, que a su vez se relacionen con organizaciones; las cuales deben funcionar gracias a las instituciones formales, para que se dé el cambio institucional.

I.5 El cambio institucional. -

El cambio institucional es un proceso que surge de la alteración de las limitaciones formales e informales en las sociedades. Sin embargo, este cambio es demasiado complicado, teniendo en cuenta que las instituciones tienden a cambiar de modo incremental y adaptativo (discontinuo). El cambio incremental se da en las normas formales ya que estas van dando cambios graduales y paulatinos, ya lo dijo North (2014), pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales logrando apreciar su impacto en

periodos de tiempo cortos. Dicho cambio proviene de las percepciones de los individuos agentes de cambio en organismos políticos y económicos que les indican que podrían reeditarles mejor alterando en un cierto margen el marco institucional existente. Estas percepciones dependen fundamentalmente de la información que reciben los agentes de cambio proveniente del exterior; sin embargo, es todavía más importante la forma en que se procesa esa información para su aplicación.

North entiende que cuando las personas son enfrentadas a condiciones de información y de habilidades limitadas, en esa circunstancia la gente actúa con reglas que restringen la elección. En ese sentido es fundamental definir las limitaciones que dan forma a las relaciones interpersonales, por lo que North divide las limitaciones en formales e informales. Por eso es que el cambio discontinuo o en su caso adaptativo, son un resultado del encajamiento de limitaciones informales en la sociedad ya que las costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes e impenetrables a las políticas deliberadas. De manera que, el nuevo institucionalismo tiende a adaptarse a la entrada de limitaciones informales y estas a su vez ponen resistencia para seguir conservando su identidad.

La Matriz Institucional produce resultados luego del entrelazamiento de las organizaciones resultantes en ese marco institucional y las redes externas que se producen entorno al contexto que se trate. Se espera que los organismos que se desarrollan en este marco institucional se vuelvan más eficientes para la sociedad. Por consiguiente, el entramado de las limitaciones institucionales formales e informales generan organismos particulares de cambio que nacen debido a los incentivos contenidos en el marco y que, en consecuencia, dependen de él en cuanto a la deductibilidad de las actividades que emprenden.



Elaboración propia

CAPITULO II

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

En este apartado, pretendemos describir de forma muy sucinta los antecedentes de la lucha por el reconocimiento de la presencia y la representación indígena en México, sin embargo no abundaremos en detalles de toda esta lucha histórica, ya que es una historia que aún está viva y que es del dominio público, por lo que nos concentraremos en describir, en el siguiente apartado, lo relativo al cambio en México, y el efecto de inclusión, participación y representación indígena, por ello solo mencionamos algunas datos que nos parecen importantes, para finalmente, llegar a la etapa temporal que nos interesa analizar.

II.1. El comienzo y desarrollo de la lucha por el reconocimiento. -

La llegada del europeo a lo que hoy es América, tuvo diversas consecuencias para los pueblos originarios. Una de las más longevas y complicadas es la del estatus jurídico del mal llamado “indio”. Luego de los famosos debates sobre la existencia del alma del indio,⁵

Los españoles definieron lo que debía entenderse teológica y jurídicamente, por los pobladores originarios, por lo que conceptualizaron a todos bajo las mismas reglas. Luego de la conquista, la empresa colonizadora se ciñó a ciertas reglas que definieron el estatus jurídico y social del indio, el cual se definió a partir “de la concurrencia para su caso entre un trío de viejos estados, de *status* previamente acuñados, el estado de *rústico*, el estado de persona *miserable* y el estado de menor” (Clavero, 2009, p. 5).

⁵ Al respecto véanse los debates entre Fray Bartolomé de las Casas Ginés de Sepúlveda en los que fue la junta de Valladolid en las obras de Maldonado Simán, B. (2006) “La guerra justa de Francisco de Vitoria” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, México Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 679-701. Maldonado Simán, B. (2008), *La disputa de Valladolid y la guerra justa* en “Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes”, Tomo II, Becerra Ramírez, M., Cruz Barney, O. González Martín, N. y Ortiz Ahlf, L. (coordinadores), México UNAM, pp. 315-334.

La política colonizadora consideró *miserable* al indio, con el argumento de que no podía valerse socialmente por sí mismo, por lo que requería de un amparo especial, por lo que: “Los indios, siempre diferenciados claramente de españoles y mestizos, quedaron colocados en una situación especial, muy cercana a la de los miserables, y, por lo tanto, sujetos a una protección legal especial. Dicha protección se tradujo en procedimientos sumarios y rápidos en los juicios en que intervenían los indios y en una reducción o eliminación de gastos legales” (Borah, 1981, p. 147). En ese mismo sentido, los indígenas fueron considerados vasallos libres de su majestad, capaces de recibir la fe católica, pero en calidad de cristianos nuevos, miserables y menores de edad necesitados de protección. Por eso, tanto la justicia de la Iglesia, como la del rey, debían tratarles de forma especial, con mayor prudencia y templanza por ser “tierras nuevas donde se planta de nuevo la fe” (Traslosheros (2002, p. 488). Esto fundamentó la formación de juzgados especiales.

Konetzen (1946, citado en González. 2018) menciona que “la legislación indiana contemplaba evangelizar y proteger a los indios” (p. 91) en sus usos y costumbres, siempre que no fueran en contra del derecho natural, religión o contra la corona española; lo que con el paso del tiempo permitió que aun y con los matrimonios mixtos las culturas indígenas no desaparecieran, al contrario, lo que buscaban siempre fue mejorar su condición de vida, ese era el plan de organizarse para la lucha de independencia; sin embargo, la independencia y el ascenso al poder político de los mestizos (descendientes de las distintas etnias involucradas con los españoles) perpetuó la exclusión y el racismo contra los indígenas. Como consecuencia, los indígenas perdieron autonomía y reconocimiento legal. El proceso de independencia en México se fundó en doctrinas liberales que “rechazaron a los grupos indígenas como parte constitutiva de sus proyectos políticos” (Munguía, 2017, p. 196) dando

lugar a la construcción del Estado-nación, resultando los mestizos como la cultura hegemónica en el país.

Más tarde, la Revolución Mexicana, adoptó ideas de tendencia agrarista y durante “el gobierno de Díaz se impulsó una política basada en el apoyo a las haciendas, lo que favoreció la clase aristócrata nacional y extranjera, pero no a las clases bajas, entre ellas a indígenas, quienes fueron convertidos en peones” (Munguía, 2017, p.197).

En las elecciones de 1910, Francisco I. Madero recibió el apoyo del sector campesino en su ascenso al poder, aunque, una vez más los indígenas fueron ignorados. En ese mismo periodo, Emiliano Zapata, proclamó el plan de Ayala reafirmando las demandas de los pueblos indígenas y campesinos de México. Aun así, “la Revolución Mexicana no significó un cambio de rumbo a lo que atañe a la población Indígena” (Bonfil Batalla, 2006, p. 105 citado en Munguía, 2017, p. 200) ya que, a nivel nacional, cada una de las rebeliones significaban una lucha de poder entre los generales revolucionarios.

En 1940, en el llamado congreso de Pátzcuaro se formuló el *indigenismo integracionista* que se encargaría de buscar la unidad nacional, es decir integrar a los pueblos indígenas a los beneficios y vida política de la nación, siendo este el primer acercamiento de inclusión de los pueblos indígenas a los intereses del gobierno mexicano.

A nivel internacional, el 5 de septiembre de 1991 entró en vigor el convenio N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en donde se considera, en el artículo

1° que:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Sin embargo, no es aquí donde surge la inquietud por el reconocimiento de los pueblos indígenas. Más bien, se debe a un hecho importante, que descubrió a los pueblos indígenas, como pueblos que se alzaron para defenderse de masacres, discriminación, hambre, racismo, pobreza y represión; fue el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el 1° de enero de 1994 (Montemayor. 2009).

En los últimos, casi 30 años, el movimiento indígena mexicano ha logrado un significativo protagonismo y visibilidad en la política nacional, sin embargo, en su lucha, sigue existiendo el rezago por el reconocimiento de la autonomía, y su representatividad en los comicios y los indígenas, siguen siendo parte de la agenda pendiente en materia de derechos político-electorales en México.

II.2 La demanda de representación indígena. -

Al respecto de la reflexión sobre nuestro objeto de estudio, existen trabajos académicos muy concienzudos que han abordado la problemática que planteamos en este trabajo, destacamos de algunos de esos las propuestas de estudio sobre el fenómeno político del que hemos venido hablando, una autora de este grupo de estudiosos que mencionamos es Martha Singer Sochet (2013), quien analiza la relación entre el establecimiento en México de un esquema democrático constitucional y una política de reconocimiento de las diferencias, partiendo del interés y del estudio de las soluciones que se han dado a las demandas indígenas, en particular, a aquellas que se orientan a la preservación de sus derechos político-electorales. Para ello analiza cada una de las problemáticas que existen, como son la representación y participación indígena, el reconocimiento político, así como el surgimiento de la acción afirmativa, menciona la autora que resulta un poco ambiguo el término de uso y costumbre, puesto que si lo que se busca es respetar la cultura de los pueblos originarios, trasciende a

que, se opte por intentar otra ruta del régimen actual, por ejemplo, dentro del sistema de partidos.

Willibald Sonnleitner (2013) en un estudio destaca los desafíos a los que se han tenido que enfrentar los pueblos y comunidades indígenas, precisamente uno de ellos, es el de aspirar a ser reconocidos legítimamente como legisladores indígenas, sin que hasta el momento se hayan tomado en cuenta mecanismos ni dispositivos para que los representantes de pueblos originarios accedan a las curules. Así mismo, destaca la necesidad de abordar una agenda para futuras investigaciones, que sirva para destacar su representación legislativa de manera más equitativa y democrática con la Nación. A pesar de que se conoce la problemática en materia de derecho político electoral indígena, no se puede llevar a cabo un diagnóstico sin antes consultar a los actores políticos involucrados, que, en su caso, los sujetos de estudio en el tema son los pueblos y comunidades indígenas. Para ello se requiere de investigación empírica y sistemática, por tanto, una de las dificultades que señala el autor es esa falta de atención de las entidades indígenas, representando con ello la carencia del diagnóstico y estudio detallado.

Hadlyyn Cuadriello Olivos (2008), ha estudiado 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, encontrando dificultades para el desarrollo de su investigación, dada la falta de información y un buen método de análisis, por otro lado percibe las deficiencias y carencias de las capacidades organizativas por parte de los consejeros indígenas.

Para que los mecanismos de participación ciudadana puedan construir nuevas formas de entender una ciudadanía, que demanda cada vez más el reconocimiento de las diferentes

culturas en el Estado mexicano, se requiere de hacer consulta y diagnóstico, así como la formulación de políticas que subsanen dichas demandas.

Palmira Flores García (2020) en su trabajo de tesis “Participación Ciudadana y Pueblos Indígenas: El Consejo Consultivo Indígena del Estado de San Luis Potosí (2013 – 2020)” analiza la participación institucionalizada de las comunidades Indígenas a través del CCI de San Luis Potosí, así como las repercusiones en la organización interna indígena. Sin embargo, encuentra muy limitada la participación efectiva de las comunidades indígenas, ya que no cuentan con la capacitación adecuada sobre los procesos que implica el ejercer la participación en un ámbito como el de los asuntos políticos.

Los diferentes estudios citados, han encontrado una significativa falta de interés intercultural y moral de respetar el principio de inclusión de los pueblos Indígenas en la toma de decisiones y, para lograr subsanar las demandas que tienen de sus representados, esto por parte de las instituciones, de los órganos colegiados y de los Organismos Públicos Locales. Hoy en día existe el reto de la Inclusión de pueblos indígenas, en primer lugar, de conocer los diferentes instrumentos jurídicos nacionales y estatales; en segundo lugar: que cumplan con el apego a los mismos, esto es, hacer cumplir la legislación.

El derecho a la representación político-electoral de los pueblos indígenas sigue siendo un tema de consulta y debate en nuestro país, ya que ser parte de los tomadores de decisiones dentro de los órganos legislativos es de especial relevancia en la democracia del México contemporáneo. Por eso, consideramos importante conocer, analizar y estudiar la cantidad de candidatos indígenas a diputados y a los cuántos resultaron electos ya sea por Mayoría Relativa (MR) o por Representación Proporcional (RP), en los 3 procesos electorales locales del Estado de San Luis Potosí. Con el registro numérico sobre la participación electoral y los

resultados de la preferencia en los comicios, hemos podido observar las tendencias electorales para este sector de población en relación con el cambio político.

Dentro del estudio se buscó identificar las acciones de las organizaciones político-electorales para garantizar la representación indígena, respecto al derecho a la Consulta indígena, establecida en las normas que rigen los procesos electorales en el Estado potosino. Esto nos permitió conocer la forma en cómo se ha tratado de resolver la demanda de apertura en el espacio democrático, para la inclusión de pueblos indígenas en los procesos de selección de tomadores de decisiones, específicamente las acciones y consecuencias bajo la dirección del Instituto Nacional Electoral (INE), del Organismo Público Local el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC) y a través de institutos que se encuentran más cerca de los pueblos indígenas, como el Consejo Consultivo Indígena (CCI) del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas (INDEPI) y al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).

Tomando en cuenta que las reformas político-electorales han sufrido transformaciones significativas, la gran mayoría derivadas de la presión de las organizaciones de oposición y los movimientos sociales; mismas que han afectado el régimen político y el sistema electoral. En este mismo sentido, la participación y representación indígena ha sufrido también una transformación importante. En este caso, nos propusimos la tarea de identificar el efecto social y político que se desprende del fenómeno de las reformas electorales y del sistema político electoral mexicano en relación con las instituciones electorales federales, estatales y locales que intervienen con el estado potosino y sin duda con las poblaciones y comunidades indígenas. Esto, para conocer como las instituciones (formales e informales, de las que ya habíamos hablado líneas más atrás) contribuyen al cambio político e influyen en la transformación de los procesos electorales y la elección de representantes indígenas. Esto nos

permitió saber causa y consecuencia del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, describir una posible aportación de como ampliar la participación y representación indígena en los órganos legislativos y por último obtener un trabajo en el cual se describa el desarrollo institucional electoral actual de San Luis Potosí.

II.3 El cambio político y su influencia en la inclusión de representación indígena. –

En las últimas décadas del siglo XX, México experimentó un cambio significativo en su política económica y su política social. Estos cambios se debieron a una serie de factores, incluyendo la globalización económica, la crisis económica de 1994 y las reformas estructurales promovidas por el gobierno mexicano. En términos de política económica, México adoptó un enfoque de libre mercado en las últimas décadas del siglo XX, promoviendo la privatización de empresas estatales y la reducción del papel del estado en la economía. Se firmaron varios tratados comerciales internacionales, incluyendo el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) con Estados Unidos y Canadá en 1994, lo que promovió el comercio y la inversión entre los países. Sin embargo, la adopción de políticas de libre mercado también tuvo sus desafíos. La crisis económica de 1994, causada en parte por la desregulación financiera y el endeudamiento excesivo, provocó una devaluación del peso mexicano y un aumento del desempleo y la pobreza.

En cuanto a la política social, México también experimentó cambios significativos en las últimas décadas del siglo XX. El gobierno mexicano introdujo programas para mejorar la salud y la educación, así como para reducir la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades. A pesar de estos esfuerzos, México todavía enfrenta desafíos en estas áreas, con una tasa de pobreza y brechas significativas en la educación y la salud entre diferentes regiones y grupos de población.

La adopción de un modelo de economía abierta en el país durante los noventa,⁶ generó desigualdades y desequilibrios en el crecimiento y la distribución interna de la riqueza, lo que provocó un importante rezago en los indicadores del bienestar social y el incremento de la pobreza y la desigualdad. La Política Social en México, había tratado de compensar el deterioro en las condiciones de vida de la población, sin embargo, las estrategias y objetivos no fueron suficientes ya que la Política Económica impuso límites que obligaron a concentrar el gasto público en ciertos sectores poblacionales, desafortunadamente con esto, se dejó a un alto porcentaje de ciudadanos en una profunda situación de vulnerabilidad. En ese orden de ideas, es claro que la política social subsiguiente, fue incapaz de combatir los desequilibrios provocados por la adopción del modelo de economía abierta. Los efectos fueron diversos en cuanto a las estructuras sociales y por supuesto las políticas.

Los procesos como los que acabamos de mencionar han traído consigo la evolución del sistema de partidos, así como diversas modificaciones a las reglas e instituciones electorales, dichos cambios políticos han sido buscados para lograr un sistema democrático representativo en nuestro país. En consecuencia, la cultura y los valores políticos de los mexicanos se han reconfigurado, modificando la manera en que la sociedad percibe y evalúa el desempeño de los partidos, los candidatos, los gobiernos, las ofertas políticas y las instituciones.

⁶ Mencionan Torres y Rojas (2015) que: A partir de los años noventa, la Política Económica subordinó las necesidades del país a las estrategias que sigue la dinámica económica mundial, lo que debilita el crecimiento interno y no detiene los impactos que el modelo de economía abierta genera en la población; esto incrementa la tensión y el descontento social. Así, la Política Social es rebasada para actuar como mecanismo de contrapeso, ya que impone restricciones al ejercicio del gasto social que obligan a focalizar los recursos públicos, reorientar programas de atención y reducir coberturas de población y territorio. En síntesis: la Política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza (p.45).

El cambio no se ha consolidado aún, sin embargo, es importante destacar que ya se ha comenzado a labrar sobre el tema de la participación y representación de grupos considerados como vulnerables, dentro de estos el grupo de las poblaciones originarias. Tales cambios se han suscitado por la persistencia de estos grupos en la reivindicación de sus derechos, lo que ha llevado al estado mexicano a implementar reformas constitucionales que marcan una apertura del sistema político a las poblaciones marginadas.

II.4 Movimientos sociales en México. -

Es pertinente aclarar que no ha sido de mutuo propio el cambio que el estado ha iniciado en cuanto a las reformas políticas estas se han derivado de la lucha intensa que han mantenido los grupos como los indígenas, las comunidades LGBT, discapacitados y otros grupos en estado de vulnerabilidad.

Las movilizaciones sociales son efecto del contexto social, político y económico, amén de ser también, un efecto del desarrollo de la tecnología. Estos, son muestra de la conjunción de crisis —como ya decíamos— económica, ecológica, humanitaria, de seguridad y/o violencia. Como producto de la adversidad de las condiciones de vida de las sociedades, la trama social se vence, al mismo tiempo que la solidaridad social es menos frecuente. (Moreno, 2014, pp. 102-103)

Sin duda que los movimientos sociales en lo que ha sido la mitad del siglo XX a la fecha, han sido los grandes resortes de esos cambios en la institucionalidad, uno de los principales movimientos sociales del siglo XX en nuestro país es el de la Revolución Mexicana de 1910. Más allá de hacer una reseña de dicho movimiento, queremos destacar la base social de este movimiento, que marcó la ruta de las manifestaciones y reclamos del sector popular, esto es que, amén de haber sido un movimiento controvertido por su origen y liderazgos (agrarismo

y caciquismo o caudillismo), es importante resaltar que es uno de los movimientos de mayor trascendencia en el país que significó un cambio institucional importante para la época en que se suscitó y aún más allá, podríamos decir que dicho movimiento definió en gran medida la identidad mexicana y la filiación política (aunque está haya sido impuesta), que se volvió el sello identitario del grueso de la población mexicana. Sobre el tópico se han escrito miles de cuartillas por lo que no entraremos a su discusión en este espacio.

En ese orden de ideas, la mitad del siglo XX fue también protagonista de otros movimientos, que si bien no tuvieron el alcance y repercusión social, económica y política que tuvo la revolución mexicana, sí se consideran como parte de la herencia de aquel movimiento de 1910, nos referimos en este caso al movimiento ferrocarrilero⁷ de 1948 a 1959. Al respecto son ineludibles los nombres de Valentín Campa y de Demetrio Vallejo. Básicamente se trató de un movimiento obrero, luchando contra la imposición del estado, respecto a sus líderes, el cual fue reprimido por el estado mexicano. Cuauhtémoc Domínguez Nava (2021) comenta que lo que se debe entender por la rebelión ferrocarrilera es: “al movimiento ferrocarrilero nacional organizado, que surgió de abajo hacia arriba, formado por la base en defensa de los derechos laborales y sindicales, que mantuvo un trabajo político complejo entre sus líderes y la masa trabajadora” (p. 86). La presencia del movimiento ferrocarrilero en la historia mexicana es una muestra de ese institucionalismo opresor, cerrado y autoritario.

⁷ El movimiento ferrocarrilero en México tuvo un papel importante en la historia económica y política del país durante el siglo XX. En 1895, el presidente Porfirio Díaz nacionalizó la industria ferrocarrilera y la convirtió en un monopolio estatal conocido como "Ferrocarriles Nacionales de México" (FNM). Durante el régimen de Díaz y después, durante la Revolución Mexicana, la industria ferrocarrilera jugó un papel importante en el desarrollo económico del país, conectando las regiones rurales con las urbanas y promoviendo el comercio y la industria. Sin embargo, también hubo problemas con el sistema ferrocarrilero. La FNM fue acusada de ser ineficiente, corrupta y deshonesto, y los trabajadores ferrocarrileros estaban insatisfechos con las condiciones laborales y los salarios bajos. En la década de 1920, se desató una serie de huelgas ferrocarrileras que finalmente llevaron al gobierno de México a expropiar la industria ferrocarrilera en 1938. Los ferrocarrileros se unieron a otros trabajadores en la lucha por derechos laborales y mejores condiciones de trabajo, y también participaron en las luchas políticas del país.

Otro ejemplo de ruptura con la institucionalidad del estado fue sin duda el movimiento estudiantil de 1968, que terminó en una gran tragedia y que a la fecha aún no han sido resarcidas las vulneraciones que el estado mexicano cometió contra la población. Para estas fechas tenemos un estado en vías de agotamiento y resquebrajado hacia el interior de las cúpulas del poder, como hacía afuera en cuanto a la credibilidad del electorado, así como en cuanto a su falta de representación. Sin embargo, el estado posrevolucionario tendría todavía un aliento extra y llegaría a su colapso décadas más adelante. Lo interesante del movimiento del 68, es que reveló la posibilidad de que las organizaciones sociales, comunitarias, gremiales o vecinales, podían hacerle frente al estado para el reclamo de sus derechos y demandas. La apertura del sistema no llegaría hasta años más adelante en donde coinciden el agotamiento del modelo económico y la ruptura del sistema político.

En las movilizaciones ya descritas, una constante que atraviesa horizontalmente es la presencia de la violencia en sus más diversas formas, que se justifica como el resquicio necesario que garantiza y salvaguarda el orden social.

La violencia estructural tiene diferentes matices, que va desde la agresión directa con represión física, muerte, tortura y desaparición. Sin embargo, y paradójicamente, los movimientos sociales se han constituido como un factor importante de desarrollo a través de la generación de políticas públicas que contribuyen a mejorar la sociedad. Esto puede verse a lo largo de la historia moderna de México, podemos recordar cómo el pacto de la Casa del Obrero Mundial con el constitucionalismo, durante la lucha de facciones, se tradujo en el artículo 123 de la Constitución de 1917, así como la legislación laboral subsiguiente como resultado de las luchas obreras (Besunsan, 1986), y en general en la construcción de la política social del Estado de la revolución, por lo menos hasta 1982 (Pérez, 1986), pero indudablemente, en tiempos más cercanos, es posible ver que el respeto a los derechos

humanos y la creación misma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es resultado, en buena parte, del movimiento que se gestó en defensa de los presos, procesados, perseguidos y desaparecidos políticos en los años setenta y ochenta. Igualmente, las grandes reformas políticas, como la de 1977 y 1996, fueron resultado de las movilizaciones en defensa del voto, como de la aparición de movimientos armados (Guerrilla de los setenta y EZLN en 1994), más que la voluntad política del régimen (Vizcarra, 2001).

No dudamos que existan otros movimientos sociales que van de la reivindicación de derechos humano de primera, segunda y hasta tercera generación, que han tenido alto impacto en la institucionalidad del estado mexicano. Sin embargo, no es nuestra intención abordar toda la tipología de movimientos sociales, no por ausencia de interés sino por lo acotado del espacio, por ello, preferimos dejar hasta aquí nuestra breve reseña sobre los movimientos de mayor alcance en nuestro país, por considerarlos referentes de la lucha social y como ejemplos de los grandes cambios institucionales.

II.5 La reinversión de las relaciones entre los indígenas y el estado mexicano. -

En nuestro caso, resaltamos la importancia del movimiento indígena, que tuvo su clímax con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y que culminó con la firma de los llamados Acuerdos de San Andrés Larrainzar. En estos, se plasmaron las demandas que las poblaciones originarias tenían para el estado mexicano. Todas ellas sensibles, que pretendieron generar no solo una modificación legal o constitucional, sino que también se trataba de gestionar un cambio de conciencia social.

La lucha zapatista se detonó el 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas, la escaramuza duró solo 12 días, aunque el efecto fue tan profundo que aún hoy día se siguen discutiendo las propuestas de este levantamiento, plasmados primero en la Declaración de la Selva

Lacandona y luego en los Acuerdos de San Andrés Larrianzar. Las propuestas de los acuerdos se resumían en 8 puntos. Entre todos esos puntos, se destaca la necesidad del respeto a la autonomía, la libre determinación y los derechos culturales y políticos. Desafortunadamente, los acuerdos no fueron cumplidos en su totalidad por la administración del entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo. Sin embargo, fueron el comienzo para comenzar a revertir el rezago social y político ancestral en el que los indígenas habían estado viviendo por intervención del no indígena.

Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar tienen una importancia política e histórica para México, ya que después de quinientos años se realizaría un pacto con los pueblos indígenas que habían estado marginados políticamente en la construcción de la nación mexicana. Por lo menos desde el punto de vista constitucional nunca se les había mencionado a estos pueblos como parte integrante de la nación mexicana, aunque históricamente han estado presentes en los momentos más álgidos de los conflictos sociales en la construcción del Estado nacional, excepción hecha de los cambios al artículo 4o. constitucional en 1992 (Sámano, 2001, p. 106)

Precisamente, un primer cambio notorio de la institucionalidad se puede ver en la reforma del artículo 4º constitucional. Para ello en 1989 Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de la República instaló como órgano consultivo del Instituto Nacional Indigenista (INI) a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México (CNJPIM), la que tenía como funciones principales:

- 1) Generar las propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas que contribuyan a mejorar la impartición de justicia a los pueblos indígenas de México;
- 2) Proponer a promover la realización de los estudios y eventos necesarios para conocer la situación de los pueblos indígenas frente al derecho positivo o consuetudinario y frente a los derechos humanos, individuales y colectivos;
- 3) Conocer, evaluar y hacer recomendaciones respecto del Programa de Defensoría que desarrolla el Instituto Nacional Indigenista;
- 4) Difundir materiales sobre el tema de la justicia para los pueblos indígenas. Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión recibirá el apoyo que el Instituto pueda proporcionar (Aragón, 2007, p 162).

Luego de varios debates y desacuerdos entre la intelectualidad mexicana, encargada de la propuesta de reforma, llegó el texto a la constitución que reconocía la presencia de las poblaciones indígenas en México; finalmente en 1992, el artículo 4° constitucional estableció:

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

Este artículo compartía espacio con las disposiciones sobre derechos sexuales y reproductivos de nuestra Constitución. Esto nos deja ver que el tema de los derechos indígenas no estaba aún en la mesa de debate como una posibilidad de ser considerado un tema específico que requería de especial atención. Como quiera que sea, el texto constitucional es realmente corto al respecto de los derechos de los pueblos indígenas, aunque en aquel momento de la inclusión de este párrafo al artículo cuarto, parecía que eran reformas profundas.⁸ Sin embargo, no era suficiente la adición de ese texto que reconocía la presencia de los pueblos originarios, aún faltaba una reforma con mayor alcance para la garantizar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

⁸ Según apreciaba en ese entonces Carlos Durand Alcántara (1995): “La profunda reforma a los ordenamientos jurídicos efectuada en los últimos años evidencia el regreso a un constitucionalismo liberal –de cuño extranjero— el cual, al mismo tiempo que se orienta por un nuevo auge de la centralización del capital, fortalece la concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

Si bien es cierto que en el caso de los pueblos indios el gobierno salinista introdujo la adición al artículo 4° constitucional, con la cual, tras un periodo de quinientos años, se reconoció a la Nación mexicana como pluriétnica y pluricultural, también es cierto, que en los hechos las etnias del país continúan ubicándose en los márgenes del subdesarrollo, circunstancia que se viene reforzando con la reforma legal salinista.

Bajo efectos aún imprevisibles, las nuevas leyes de aguas, bosques, tierras (agraria), de minas y ecología, proyectan cambios substanciales en las relaciones en que hoy se desenvuelven los pueblos indios. Baste señalar la nueva dimensión que durante la actual coyuntura adquieren instrumentos legales como la concesión, la expropiación, la asociación de capitales, etc.; actos jurídicos en virtud de los cuales se incrementará el saqueo de los recursos naturales existentes en los territorios indios” (p. 165-166).

Luego de la presencia del EZLN y las críticas internacionales a México por la marginación y exclusión de los pueblos originarios, se llevó a cabo una reforma constitucional de mayor envergadura que la reforma del artículo cuarto constitucional, en la época de gobierno de Carlos Salinas, nos referimos al actual artículo 2° constitucional, en el que han quedado plasmados los derechos humanos de los pueblos originarios y las obligaciones del estado mexicano para con este sector. El trámite de la reforma no fue sencillo y aunque se pretendió dar una forma mucho más justa al reconocimiento de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, las reformas no estuvieron libres de críticas.

No sería hasta el sexenio de Vicente Fox que la tan anhelada reforma indígena llegaría al pleno del Congreso de la Unión. El 14 de agosto de 2001 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el conjunto de reformas a la Constitución que se pretendía que modificaran el estatus jurídico de los pueblos indígenas en nuestro país. Las reformas se aplicaron a los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115, de la Constitución general. La reforma enfrentó desde sus albores severas críticas, lo que motivó serios y largos debates para su aprobación. Este paquete de reformas tiene varios antecedentes que culminan en un proyecto que, aunque recogió muchos elementos de las anteriores propuestas, “dejó insatisfechos a algunos sectores importantes de la población, particularmente en el caso de los principales afectados por el tema: los pueblos y comunidades indígenas” (Carbonell, 2002, p. 11). El cambio de una a otra era de relaciones con los pueblos indios en nuestro país se da principalmente en torno a tres temas fundamentales:

- a) Derecho a la Identidad
- b) Derecho a la libre determinación
- c) Derecho a la Autonomía

Antes de la reforma 2001, había ya críticas severas sobre la “mexicanización” del indio. Una de esas críticas es la de Carlos Durand, quien critica el “formulismo jurídico” de la igualdad del artículo 1º de la constitución general:

Teórica y doctrinariamente, este tipo de principios es irrefutable, sin embargo, en los hechos este pronunciamiento “homogeneizó” a doce millones de indígenas para corporativizarlos al proyecto nacional, con lo que se “hizo iguales a los desiguales” [...] El Estado mexicano aplicó en la Constitución un criterio mono-étnico... el del bloque hegemónico como fenómeno político-social. Este hecho no es gratuito, sin que configura un problema de poder en el que le proyecto capitalista plantea a la “homogeneización” y omisión jurídica de las poblaciones indígenas, como un hecho necesario y además útil para la reproducción y expansión de su sistema (Durand, 1992, p. 88).

Karla Pérez Portilla, inquiera una incisiva crítica al respecto del principio de igualdad⁹ plasmado en las reformas del 2001:

Un Estado, una sola nación y un pueblo homogéneo son presupuestos falsos que esconden la existencia de las diferencias, soslayando los intereses y necesidades básicas de quienes se encuentran sometidos a un mismo marco jurídico. Esta primera negación de las diferencias, sustentada en una supuesta convergencia es siempre criticable, mucho más aun cuando el número y situación del elemento humano “diferente” es desdeñado por considerarse minoritario con respecto a una “sociedad mayor” o bien, mayoritaria, a la que se pretende asimilarlo.

⁹ Patricia Kurczyn Villalobos también ejerció una posición crítica respecto al tema de la igualdad: “La igualdad como todo concepto y como todo acto de conducta, puede comprenderse y ejecutarse de manera absoluta o relativa. En relación con la igualdad como concepto relativo, Giddens dice que debemos preguntar: ¿igualdad entre quiénes, de qué y en qué grado? En este sentido, vale formular la pregunta de si la igualdad a que se refiere la reforma constitucional se dirige concretamente a los grupos indígenas entre sí o entre éstos y el resto de la población mexicana, altamente mezclada desde los tiempos de la Colonia. ¿Cómo establecer la igualdad entre los *tarahumaras* y los *mixtecas*, o entre alguno de éstos con los *lacandones*, *tzeltales* o *nayaris*? Una sola referencia en concreto muestra dicho panorama: ¿hay igualdad de trato familiar en cada uno de estos núcleos?, ¿cuál es la condición de la mujer en la familia y en el pueblo? ¿Se justifica en una norma constitucional proyectar el sentido amplio de la igualdad?, ¿comprenderla en sentido absoluto? Habrá que considerar que las relaciones humanas en sociedad se sujetan a influencias, unas más que otras, con mayor o menor predominio que hace que lo absoluto se aleje de lo real. Por tal razón, lo que corresponde al escenario social, entendido como tejido multirelacional entre seres humanos cuya naturaleza los pretende llevar por los caminos a través de distintos procedimientos, está sujeto a un ejercicio flexible que lo convierte en relativo. Esta conversión adopta sistemas diversos de acuerdo con las tendencias político-sociales en cada una de las cuales surgen variadas manifestaciones pero que en todo caso inciden en las condiciones de pobreza y de desventaja, de desigualdad, discriminación o exclusión. La igualdad absoluta no se llega a cristalizar. No hay igualdad absoluta y el derecho no puede imponerla sin cometer injusticias. La igualdad relativa, por lo contrario, se adapta más al factor humano y en base a la misma pueden manejarse criterios de equilibrio, siempre necesarios, para aplicar la norma en condiciones igualitarias con más apego a la justicia (Kurczyn, 2002, p. 74).

Esta supuesta convergencia de un pueblo homogéneo y una sola nación dentro de un mismo Estado ha provocado el uso e interpretación de uno u otro concepto (Estado, nación y pueblo) como sinónimos (2002, p. 51).

En este sentido, la crítica sobre la homogenización de las identidades en aras del derecho a la igualdad no ha cristalizado, con lo que el debate no queda resuelto; como menciona Miguel Carbonell: “[...] la reforma en materia indígena no cierra ni mucho menos el debate sobre el tema. Al contrario, lo deja perfectamente abierto al remitir el desarrollo de sus disposiciones a las Constituciones y leyes locales” (Carbonell, 2002, p. 15). El tema resulta ser un fenómeno de trascendencia histórica, la recuperación del pasado es vital en este punto para poder desarrollar un marco más cordial y efectivo sobre la relación entre indígenas y no indígenas. Al respecto Miguel Carbonell menciona que:

En el párrafo primero del nuevo texto se recoge una afirmación que quizá no tenga un talante del todo democrático, y que más bien contiene algunos ecos propios de las dictaduras que enarbolaban la causa de la unidad nacional como excusa para prolongar su dominio sobre la sociedad y para cometer los peores vilipendios contra la población. Su texto establece, escuetamente, lo siguiente: “La nación mexicana es única e indivisible” (2002, p. 22).

Está claro que el tema no está resuelto, falta aún resolver el debate de estos primeros puntos que puedan concretar y darle forma clara y sólida a este primer tema: la identidad. El informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006, reporta que:

Algunos de los más grandes errores en la historia de la humanidad se han cometido y se siguen cometiendo por reducir la identidad a una sola dimensión, sea ésta la etnia, la religión o el lugar de nacimiento. La política pública debe garantizar la libertad cultural. Desde esta perspectiva, la libertad cultural adquiere un contenido explícito determinado: las instituciones e intervenciones públicas deben garantizar que la pertenencia a un grupo cultural determinado no implique acceso desigual a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Asimismo, éstas deben proteger el derecho a ostentar aquellas dimensiones de la identidad que reflejen elecciones individuales legítimas, sin que ello implique la exclusión o el trato desigual, ni en el ámbito económico ni en el de la interacción social.

La pertenencia a un grupo cultural específico implica diferenciarse de otros en alguna dimensión concreta y llevar a cabo acciones que reafirmen dicha identidad. El *contrato social*, debe permitir que dichas acciones refuercen la pertenencia al

conglomerado social más amplio: la Nación. En México, los grupos indígenas han mostrado sistemáticamente indicadores sociales rezagados con respecto al resto del país, lo cual llama a acciones concretas para entender las causas de dichas brechas y a actuar mediante intervenciones públicas específicas (CDI, 2005, p. 10).

El mismo informe que citamos expresa que para el diseño de políticas públicas exitosas, en materia indígena, es fundamental desarrollarlas en tres vías:

- a. Reconocer la magnitud de los rezagos en desarrollo humano de los grupos indígenas;
- b. Identificar y analizar la heterogeneidad en el patrón de dichos rezagos entre grupos y regiones; y
- c. Aprovechar los instrumentos de evaluación de impacto de políticas públicas, desarrollados recientemente en el país, para conocer la respuesta diferenciada de grupos indígenas a programas específicos (CDI, 2005, p. 10).

Explica Víctor Toledo Llancaqueo (2000) que los derechos indígenas, ya no son una inefable cuestión indígena o de minorías étnicas, sino que el tema está inserto “en la agenda pública e institucional de los países y en la agenda del sistema multilateral, vinculada a asuntos de derechos humanos, democratización, paz social, medio ambiente o desarrollo social” Toledo, 2000, p. 70).

II.6 Reformas y derechos para los indígenas. -

La actividad reformadora del estado se ha ido incrementando gracias no solo a las propuestas y proyectos políticos, en esta dinámica también han tenido una fuerte influencia, los movimientos sociales que han pugnado por espacios democráticos y políticas de mayor justicia social. Uno de los efectos notorios de la colisión entre el estado y la sociedad civil, puede verse en las reformas políticas acompañadas de grandes reformas constitucionales. En esta parte, queremos describir el marco normativo en el que localizamos nuestro objeto de estudios para, posteriormente realizar el análisis del cambio institucional en torno a la participación y representación política indígena. En ese orden de ideas, revisaremos primero

el marco normativo y algunas figuras político-jurídicas que resultaron emergentes al ritmo de las demandas indígenas.

El consenso normativo es fundamental para establecer la forma y referencia para el diseño, desarrollo e implementación de acciones directas, para poner en práctica el derecho electoral y la representación legislativa de los indígenas, así como para tener en conocimiento la intervención de las instituciones públicas electorales entorno a, si contemplan y cumplen con los protocolos de actuación, sobre todo al investigar, promover, estimular, respetar y en su caso, resarcir los derechos electorales que les han sido violentados a los indígenas.

En este caso, el tema que exponemos tiene dos ámbitos de intervención normativa, esto es que, hay una estructura jurídica nacional y otra internacional. En los siguientes apartados daremos cuenta de forma sucinta de ese contexto normativo en el que está inmerso el tema de la representación y la participación política indígena.

II.6.1 Instrumentos Internacionales. -

La asamblea general en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, afirma que: “los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismo diferentes y a ser respetados como tales” lo cual, entendemos en nuestro país que todos los nacidos o por naturalización somos mexicanos, por tanto, somos iguales, de tal manera que, todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La asamblea general, asegura la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas,

sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos de sus tierras, territorios y recursos, libres de toda forma de discriminación, respetando y promoviendo tales derechos afirmados en los tratados, acuerdos y arreglos constructivos con los Estados, alentando a estos a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados.

Si bien es cierto, se reconoce que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países, se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales, de igual manera las de sus diversas tradiciones históricas y culturales, por tanto, a lo que respecta nuestro tema de investigación, la Declaración de las Naciones Unidas Proclama:

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas a:

- Al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.
- A determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones y a pertenecer a una comunidad o nación indígena, así como tiene el derecho a una nacionalidad.
- Ser libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, ni ser objeto de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígena.
- La libre determinación, ya sea en virtud de su condición política, desarrollo económico, social y cultural. Así como, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales...

- A determinar, conservar y reforzar las estructuras de sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su derecho a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Para garantizar la protección de todos los derechos de los pueblos indígenas, y para que estos, puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, los Estados adoptaran medidas eficaces, proporcionando para ello, servicios de interpretación u otros medios adecuados para su desarrollo, siempre que sea necesario.

Por tanto, los pueblos indígenas tienen el derecho a:

- Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

- Mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales.

- La capacitación y readiestramiento profesional, sin discriminación alguna.

Para ello, los Estados celebraran consultas y cooperaran de buena fe, juntamente con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, lo cual se llevará a cabo, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Así mismo, establecerán y aplicarán, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de los pueblos indígenas.

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración de las

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, velando por la eficacia de lo ahí estipulado.

II.6.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos. -

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Establece los derechos básicos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos, sin distinción de raza, género, religión u orientación sexual. La declaración se divide en 30 artículos que abordan temas como la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, el derecho a un juicio justo y la protección contra la discriminación. También se establecen derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a la educación y a un nivel de vida adecuado. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es considerada como un estándar universal para el respeto de los derechos humanos. Si bien es cierto que este instrumento es un referente global, también es cierto que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no tiene una sección específica que se refiera a los pueblos indígenas. Sin embargo, algunos de los derechos establecidos en la declaración tienen implicaciones para los pueblos indígenas.

Algunos ejemplos son:

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Artículo 2: Toda persona estará protegida contra toda discriminación.

Artículo 15: Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Artículo 27: Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad.

Estos derechos son relevantes para los pueblos indígenas, por los altos niveles de discriminación histórica que han sufrido y por lo mismo una sistemática violación de sus derechos humanos. En ese sentido, contamos también con la legislación internacional, emanada de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, que, si bien no son documentos especializados en materia indígena, si son instrumentos con fuerza de ley que reconocen derechos humanos de primera y segunda generación. Además, existen otros instrumentos internacionales que tienen un enfoque específico sobre los derechos indígenas como por ejemplo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007. Los cuales abordamos sucintamente en los siguientes apartados.

II.6.3 El sistema interamericano. -

El sistema interamericano de derechos humanos es el conjunto de normas y mecanismos que protegen y promueven los derechos humanos en las Américas. Este sistema está compuesto por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, el sistema interamericano de derechos humanos se basa en el Pacto de San José, Costa Rica, un tratado internacional suscrito por los países miembros de la OEA. El Pacto establece los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y los grupos, incluidos los pueblos indígenas.

Además, el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que establece el derecho de los pueblos indígenas a "gozar de las garantías establecidas por las leyes y las reglamentaciones que rigen

la organización y el funcionamiento de los servicios públicos" y a "participar en los servicios que se les prestan".

La CIDH es el órgano encargado de recibir y conocer las denuncias de violaciones de los derechos humanos en los países miembros de la OEA. La CIDH ha emitido numerosas sentencias y opiniones consultivas sobre casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, ha señalado que los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas antes de tomar medidas que puedan afectar a sus derechos y de respetar y proteger sus derechos territoriales.

También existe un Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el cual amplía las obligaciones de los Estados para garantizar derechos económicos, sociales y culturales, y reconoce que los derechos de los pueblos indígenas están estrechamente ligados a estos derechos. Aunque no ha sido ratificado por todos los países miembros de la OEA, es una herramienta importante que ofrece medidas para proteger derechos humanos de los pueblos indígenas.

II.6.4 Los esfuerzos previos al Convenio 169 de la OIT. -

El convenio 169 es un instrumento jurídico internacional, adoptado por una organización internacional, que vincula legalmente a los países que lo ratifican. Esta convención se aprobó en la Conferencia Internacional del Trabajo en la sesión número 76 del 27 de junio de 1989. “Las normas de OIT son de dos tipos: convenio y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que los ratifiquen y se vuelven derecho nacional después de la ratificación; las recomendaciones no tienen fuerza obligatoria y constituyen orientación para la aplicación de los convenios” (Ordoñez, 2000, p. 1).

México forma parte de los países firmantes del *Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Este convenio reemplazó en 1989 al Convenio 107 (1957) a través de la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra. Este acuerdo internacional es vinculante, en él se reconoce el derecho “de la población indígena” a ser objeto de consultas, mas no el derecho a su autodeterminación. Este Convenio de la OIT ha sido ratificado por la mayoría los estados latinoamericanos, aunque entre algunos el Convenio está aún pendiente de ser insertado en la legislación nacional. (Meentzen, 2007, p. 30) Este Convenio es el primer instrumento de protección de los derechos de los pueblos indios considerado como una plataforma jurídica internacional para el reconocimiento del derecho a la libre autodeterminación, además de que se reconoce, por primera vez la condición de pueblos a las comunidades indígenas o tribales. (Pohlenz, 2000, p 158)

En el ámbito internacional había ya algunos ejercicios previos a la confección del Convenio 169, además del Convenio 107. Algunos de estos antecedentes son *La Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Discriminación de los pueblos Indígenas en las Américas*, llevada a cabo en Ginebra, Suiza (1977), que marcó un hito histórico en el proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indios. “Su importancia radica en la amplia representación indígena en las Naciones Unidas: más de sesenta pueblos, organizaciones y naciones indias de quince países, exponen de viva voz ante la comunidad internacional” (Pohlenz, 2000, p 158). Resultado de esa reunión fue la *Declaración de Principios por la Defensa de las Naciones y Pueblos Indígenas del hemisferio occidental*. Con ello, la comunidad internacional daba muestra del ingreso de la representación indígena en la ONU. “Este nuevo protagonismo indígena en la ONU no fue circunstancial ni improvisado, había sido precedido por ciertos acuerdos básicos sobre la

construcción de una conciencia estratégica unificada lograda a través de diversas reuniones previas, entre ellas: la reunión de trabajo *Movimientos de Liberación Indígena en América Latina*, mejor conocida como *Reunión de Barbados II*' (Pohlenz, 2000, p.159).¹⁰

II.6.5 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. -

Este Convenio constituye el primer instrumento de protección de los derechos de los pueblos indios en la tendencia hacia el reconocimiento del derecho a su autodeterminación y se reconoce, por primera vez en un instrumento internacional, su condición de pueblos.

El convenio se compone de 40 artículos, entre los más importantes localizamos el artículo 1, en el que se establece que:

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

¹⁰ Del acuerdo de Barbados siguieron otras reuniones internacionales que pusieron de manifiesto el movimiento diplomático indígena, tales como, el *IV Tribunal Russel sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas*, realizado del 24 al 30 de noviembre de 1980 en la ciudad de Rotterdam, Holanda, y la *Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra*, celebrada del 15 al 18 de diciembre de 1981, en el Palacio de las Naciones Unidas en Ginebra. Otro instrumento que prevé un régimen de derechos a estos grupos sociales es *La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por su sigla en inglés) de 1981, además del Protocolo opcional de la CEDAW del año 2000 que faculta a las Naciones Unidas para realizar investigaciones de casos denunciados, son importantes sobre todo para las mujeres indígenas, aunque no están dirigidos especialmente a los pueblos indígenas. (Meentzen, 2007, p. 34) Finalmente, en junio de 1989, como ya apuntábamos líneas arriba, en la 76a. *Conferencia Internacional del Trabajo* en Ginebra, se realizó la revisión parcial del Convenio 107. Resultado de ello fue la aprobación del *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*, que entró en vigor el 1o. de septiembre de 1991 y fue ratificado por México en 1992.

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Esta disposición establece la posibilidad de definir al sujeto destinatario de las disposiciones del convenio, a partir de un criterio eminentemente subjetivo, aunque nacido de la conciencia del sujeto individual o colectivo. Al mismo tiempo establece el término pueblo para referirse a estas comunidades. Sin embargo por la forma en cómo se redacta el artículo podemos ver que, si bien se reconoce a las comunidades indígenas una identidad diferenciada por sus costumbres tradiciones o legislación, también vemos que en la sección 3 del artículo hay una limitante: El término ‘pueblo’ en este convenio no debe interpretarse en el mismo sentido con el que se entiende en el Derecho internacional, en concreto, esto quiere decir que el convenio no es vinculante para reclamar algún derecho que implique por ejemplo, el goce de soberanía en los estados en los que estos se encuentran, dado lo cual el término pueblo está limitado.

El artículo 3 también es de vital importancia para las comunidades indígenas ya que plantea el goce de Derechos Humanos colectivos. Esto representa una novedad en términos de la naturaleza de este tipo de derechos (tradicionalmente individuales) aunque también una controversia en términos jurídicos

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Además de esta disposición, el artículo 5 refuerza esta idea del reconocimiento de derechos colectivos a pueblos indígenas:

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

El inciso a) establece claramente el ánimo de reconocer estos derechos colectivos, dado lo cual los países firmantes del convenio habrían de aceptar la diversidad cultural al interior del estado. Al mismo tiempo el inciso b) establece también el respeto a la identidad.

En cuanto a la libre determinación el artículo 7 del convenio establece el derecho de estos pueblos a decidir sus prioridades para su desarrollo:

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

El artículo 8° establece la obligación de los estados a tomar en cuenta usos y costumbres en lo que se refiere a la aplicación de la legislación nacional. El límite del ejercicio de este derecho son precisamente los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional. Sin duda que el demás articulado de este convenio es igualmente importante. Sin embargo, dejaremos hasta aquí los comentarios al convenio para continuar, en el

siguiente apartado, con otro instrumento internacional de importancia para el tema de este trabajo.¹¹

II.6.6 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. -

El pasado 13 septiembre de 2007, se emitió en el marco de la Asamblea General de la ONU la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Luego de varias sesiones “El Consejo de Derechos Humanos adoptó la Declaración en junio de 2006, a pesar de las objeciones provenientes de algunos Estados con importante población indígena, a instancia de países africanos, la Asamblea aplazó la toma en consideración del texto a finales del año pasado, pues éstos presentaron objeciones en relación con la cuestión de la autodeterminación y la definición de pueblos "indígenas". Llegado el tiempo, finalmente la Declaración se aprobó con 46 artículos y variadas afirmaciones, preocupaciones, reafirmaciones, consideraciones, y demás declaraciones de principios. Respecto a esta Declaración y pasados ya casi 15 años, me propongo dar algunas opiniones respecto al arduo trabajo que le queda a México en torno al cumplimiento de la citada Declaración. Para ello describiré brevemente los aspectos más relevantes de la Declaración y cómo podría impactar en nuestra legislación mexicana. Así que, con el contexto arriba descrito pasemos a mostrar las características relevantes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas:

1.- La primera parte de la declaración de principios de esta Declaración comienza con afirmaciones contundentes y bien sólidas, consintiendo que los pueblos indígenas son iguales

¹¹ Al respecto del análisis del Convenio 169 para conocer más, se recomienda consultar la obra Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando., (Coord.), 2000, *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT, IX Jornadas Lascasianas*, México, UNAM.

a todos los demás pueblos, reconociendo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales; que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad, además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas.

Con estas primeras afirmaciones la Declaración evidencia una clara adhesión al *jus* naturalismo, fundamento filosófico de los derechos humanos. Además de estas afirmaciones la declaración de principios de este instrumento internacional continúa argumentando y fundando, por largo rato, la emisión del documento en diversas consideraciones de las que llamamos la atención sobre una cuestión más:

“*Reconociendo* que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Esta es probablemente la declaración más delicada que tratar en la agenda legislativa y política de nuestro país. ¿Qué implica que la ONU reconozca la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación? Pues significa en términos concretos que, en el caso de las comunidades indígenas o pueblos originarios, estos podrán ser

reconocidos como comunidades autónomas, independientes, es decir, podrían llegar a constituir tal vez un nuevo Estado.

Es de imaginarse las controversias y problemas que se han suscitado y están por aparecer en el horizonte jurídico de algunos países como el nuestro, que, por una parte, no ha resuelto la condición jurídica del indígena de manera satisfactoria para estos pueblos y por el otro lado, con una fuerte carga histórica colonial o virreinal, que produjo las enormes distancias entre criollos, mestizos, indígenas y negros. Un pretérito que aún se puede palpar activo por los valles, cerros y altiplanos de nuestro país, en dónde los pueblos indígenas pareciera que no han cambiado su situación desde aquellas épocas de la conquista y el coloniaje.

El rezago que nuestro país ha mantenido en diversos conceptos – económico, social, jurídico, político por nombrar algunos— para con las comunidades indígenas más por la ley de la costumbre que por la ley jurídica, nos propone un escenario adverso para el logro de los objetivos de la Declaración. Ejemplo de los esfuerzos inacabados, son los acuerdos de San Andrés Larrainzar, la multi-promocionada reforma del artículo 4° y su migración al artículo 2° en materia indigenista, la proliferación de leyes estatales en materia de pueblos indígenas entre otros eventos de opacos resultados. Todo ello además del proceso natural que debe sufrir la cultura para asimilar los drásticos cambios que la legislación internacional imprime a las formas de la cultura jurídica y social, nos llevan a pensar que la lucha de las comunidades indígenas es un camino que se antoja largo y sinuoso.

2.- En términos muy generales, la Declaración reconoce el disfrute pleno de todos los Derechos Humanos, ya individuales ya colectivos ente los que destacan el derecho a la igualdad, la no discriminación, la libre determinación y dentro de este derecho se reconoce libertad en la condición política y en la consecución de su desarrollo económico, social y cultural; además se reconoce la autonomía o autogobierno respecto de asuntos internos y

locales, así como a disponer de los medios para conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales y a conservar su derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado e incluso se reconoce el derecho a la nacionalidad.

Un cuestionamiento que se le puede hacer a este instrumento internacional es precisamente sobre su legitimidad, es decir ¿quiénes fueron los indígenas consultados para la elaboración de este proyecto? ¿Cuáles fueron los métodos de insaculación para tomar en cuenta la “voz” de estos pueblos a nivel no solo continental sino mundial? La otra más dura es ¿El derecho a la libre autodeterminación, podría propiciar que estos pueblos se queden sin el derecho de exigir la derrama del presupuesto federal a que todos los ciudadanos tenemos derecho? ¿La elección de sus sistemas políticos y económicos podría ser divergente del que se practica en el país y entonces cuáles serían las consecuencias en cuanto al régimen de propiedad y la resolución de conflictos suscitados por la propiedad de tierras y aguas? Lo más crítico dentro de esta Declaración es, ¿cómo haremos para que las comunidades indígenas tengan acceso efectivo a los derechos planteados en tal Declaración luego de cientos de años de abandono, discriminación y marginación?

II.7 Desarrollos recientes. -

El proceso de reconocimiento de derechos a poblaciones indígenas iniciado con la aprobación del Convenio 169, ha continuado desarrollándose a través de más instrumentos internacionales, por ejemplo, en julio de 1992, en la *Segunda Cumbre Iberoamericana*, los gobiernos constituyeron el *Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* con rango de tratado internacional. En el artículo 1.1 del Convenio Constitutivo del Fondo se reconoce que los pueblos indígenas existen como pueblos dentro

de los Estados nacionales, lo que representa un avance irrefutable en la lucha por hacerle visible al Estado a estos grupos. Este es además un argumento fundamental en las posteriores legislaciones ya que es la base de reclamo de otros derechos como la libre autodeterminación y la autonomía indígena.

El 10 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU, en la ciudad de Nueva York, proclamó 1993 el *Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo*; “entre los objetos que se planteaban está la participación de las poblaciones indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos que tengan consecuencias en sus condiciones de vida y en su futuro; ese mismo año se otorga el Premio Nobel a la paz a Rigoberta Menchú Túm” (Pohlenz, 2000, p 160).

En el 2005 la UNESCO emitió la Convención sobre la Diversidad Cultural, con carácter vinculante. La Declaración de Durban (Sudáfrica), suscrita en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo el 2001, también contiene un Plan de Acción con una sección sobre pueblos indígenas, sin embargo, sus recomendaciones no tienen carácter vinculante.

En la Declaración de Durban se hace un llamado a la formulación e implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, a la creación de instancias públicas especiales que actúen contra la discriminación y el racismo, y al fomento y la protección de los derechos humanos de las víctimas del racismo y la discriminación. Además, se insta a mejorar el acceso de los indígenas al empleo, la producción, la capacitación y formación profesional, así como a otros servicios. Entre otros, se mencionan expresamente las políticas públicas y los programas para las mujeres y niños indígenas, diseñados conjuntamente con su

participación (Meentzen, 2007, p. 34-35).¹² Este instrumento tiene el objetivo de reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la autodeterminación y el derecho a la propiedad y uso de sus tierras y recursos naturales.

II.8 La legislación nacional y la participación y representación indígena. –

La producción legal en nuestro país, respecto a los derechos de los pueblos originarios, ha sido rica desde la propia llegada del conquistador, sin embargo, no ha sido una legislación que haya puesto a este sector poblacional, en condiciones de igualdad y de dignidad. Durante el periodo colonial en México, se establecieron varias normas y leyes que tuvieron un gran impacto en la vida de los pueblos indígenas. Algunas de las más importantes incluyen:

1. La Ley de las Indias: Esta ley fue promulgada en 1542 por el emperador Carlos V de España. Se establecieron normas para la conquista, colonización y administración de las colonias en América, incluido México. La ley establecía que los indígenas debían ser evangelizados y reducidos a pueblos pacíficos para ser gobernados por los españoles. También establecía la obligación de los indígenas de prestar trabajo gratuito para la construcción de iglesias y templos, así como para la agricultura y la minería.

¹² “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 fue ratificado por los cinco países del presente estudio, pero a pesar de tener carácter vinculante apenas se aplica. Como ya se ha mencionado, falta aún lograr un consenso internacional sobre la orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas. A propósito de este tema existen también dos acuerdos internacionales: la Declaración de Brasilia (Fondo Indígena 2004) y el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (ONU 2005 – Documento A/60/270). Lamentablemente, ninguno de los dos es vinculante, ni son muy conocidos. En la Declaración de Brasilia se mencionan algunos cambios importantes en las políticas públicas para los pueblos indígenas de los últimos años, entre ellos la creación de instancias estatales especializadas, así como la búsqueda de una mayor atención a la diversidad cultural y a las particularidades de cada pueblo en las políticas públicas en general. Por otro lado, se procura una mayor y mejor definición de políticas públicas explícitas para los pueblos indígenas, con un carácter continuo e integral que alcance a todos los sectores estatales, y que se apoye en un fondo especial para los pueblos indígenas, y en la incorporación de nuevos conceptos, estrategias, procedimientos y métodos, adecuados a la realidad específica de cada pueblo” (Meentzen, 2007, p.35).

2. El sistema de encomiendas: Este sistema fue establecido en 1548 y permitía a los conquistadores españoles recibir encomiendas, o el derecho a recibir tributos y trabajos de los indígenas en una región específica. El sistema fue criticado por abusos cometidos por los encomenderos, incluyendo la explotación de los indígenas y la violación de sus derechos.
3. El Cédula Real de 1713: esta ordenanza emitida por el rey Felipe V de España, ordenaba a los españoles en México que debían tratar a los indígenas con "humanidad y caridad", y prohibía la esclavitud de los indígenas. Sin embargo, en la práctica, esta cédula no fue cumplida y la esclavitud continuó en las colonias.
4. La Real Cédula de Gracias de 1789: fue una ordenanza que otorgaba a los indígenas ciertos derechos y privilegios. Por ejemplo, les permitía a los indígenas obtener la ciudadanía española, si cumplían ciertas condiciones, y les permitía a los indígenas no ser obligados a trabajar gratuitamente.
5. El bando de castas: Este sistema de castas fue establecido en 1786 y clasificaba a los indígenas según su grado de mezcla racial. Los indígenas pura sangre eran considerados inferiores y se les negaban ciertos derechos y oportunidades.

Es así como en algunos episodios históricos en que contó con legislación muy especializada para la relación entre colonizadores y los indígenas, ya para las relaciones de indígenas consigo mismos. Se contaba en la época colonial con un juzgado de indios en donde se dirimían las controversias suscitadas en las relaciones entre unos y otros, amén de otras figuras jurídicas que se aplicaban para la vida en comunidad y fuera de ella. Es importante mencionar que estas normas y leyes tuvieron un impacto devastador en las comunidades indígenas ya que justificaron y legitimaron la esclavitud, los abusos, la discriminación y la

pérdida de tierras y recursos, entre otras consecuencias devastadoras que aun hoy en día siguen afectando a los pueblos indígenas.

II.9 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -

La Constitución política de México, ha sufrido distintas reformas que han querido responder a las demandas y necesidades de la población y el estado, ajustando criterios y teorías según las temporalidades e intereses de todo tiempo a lo largo del tiempo. Al día de hoy, consideramos que el ingreso de los derechos humanos a la carta magna representa un avance significativo ya que coloca al humano como el centro de gravedad de todo el andamiaje constitucional. Ejemplo de esto es la redacción del artículo 1° en donde se entremezclan derechos humanos de primera y segunda generación. Dicho artículo representa la base de la consideración de los derechos humanos y define claramente a sus destinatarios. Para el caso que nos ocupa, sin duda que este artículo resulta esencial para aquella vieja propuesta de igualdad, tan prometida a los pueblos originarios:

Artículo 1°

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

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y Unidad General de Asuntos Jurídicos tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tal artículo abre al sistema, para reconocer derechos humanos a todas las personas sin distinciones. Además, que esto confirma la transformación institucional, respecto a la relación con distintos sectores poblacionales, en este caso, nos enfocamos en el sector

indígena. En ese orden de ideas, encontramos que la institucionalidad se extiende en su apertura en el artículo 2º, al establecer toda una nueva línea de relación con los pueblos indígenas al establecer que:

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

Sin embargo, corresponde a las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deben tomar en cuenta los criterios etnolingüísticos, principios generales y asentamientos físico para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

No nos detendremos a realizar una crítica ni un análisis profundo de lo que implican tanto las teorías o conceptos que subyacen en la construcción y operación de este artículo, así que solo destacamos lo esencial que es de interés para nuestra investigación. En ese orden de ideas nos interesa destacar los apartados A y B de este artículo en donde localizamos, respectivamente, los derechos humanos de los pueblos originarios y las obligaciones del estado mexicano respecto a esos derechos y poblaciones. Así entonces, nos interesa describir lo referente al tema político-electoral:

Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

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

En esta primera parte, el legislador establece las bases para la consideración y definición del sujeto destinatario de estos derechos humanos. En otras palabras, define quién o quiénes son los pueblos originarios, no sin antes dejar en claro que, aunque se reconoce que la Nación es pluricultural, no debe de romperse el pacto nacional, es decir, deja en claro que la nación es una sola y no puede dividirse. Establece también, los parámetros para identificar a las personas indígenas, así como a los pueblos ya las comunidades originarias. Lo que representa el centro de las críticas que ya mencionamos líneas más arriba, aunque al mismo tiempo, es muestra del avance en cuanto al reconocimiento del estado a los derechos de los pueblos originarios.

En el apartado A. encontramos algunos postulados que reconocer las capacidades de los pueblos originarios para dotarse a sí mismos de sus propias autoridades comunitarias a través del ejercicio de su autonomía.¹³ En el apartado B. se localizan las obligaciones del estado, respecto de la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos

¹³ A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

humanos a la libre autodeterminación y la autonomía de los pueblos originarios.¹⁴ En relación con esta disposición Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que: “Las constituciones y leyes en las entidades federativas reconocerán y regularán el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades garantizando el principio de paridad de género, de manera gradual, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Constitución” (LGIPE, art. 26). De lo establecido en las disposiciones anteriores, se desprenden dos aspectos con relación a la representación política indígena:

1) la implementación progresiva de la paridad de género en la elección de autoridades en los pueblos y comunidades indígenas conforme a las normas aplicables y;

¹⁴ Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

[...]

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos. V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

[...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. 4Unidad General de Asuntos Jurídicos Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

2) el reconocimiento del derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena observando el principio de paridad.

De este consenso normativo, se infiere la acción que ocupa a los organismos públicos electorales a garantizar los derechos político-electorales de todas las personas, en especial a garantizar la inclusión de las comunidades indígenas en los espacios de toma de decisión.

El derecho a la representación político electoral de pueblos indígenas, tiene su base fundamental en los derechos humanos universales, los cuales suponen la garantía al cumplimiento de la tutela, goce y ejercicio de la ciudadanía. Si bien es cierto que, los indígenas en su calidad de ciudadanos mexicanos tienen acceso a sus derechos político-electorales a través de las organizaciones públicas locales, pueden y exigen este derecho desde su reconocimiento, el goce, ejercicio y restitución del mismo. Es entonces que, el estado tiende a dotar de herramientas a los ciudadanos y grupos vulnerables, en específico a pueblos indígenas para que puedan acceder al ejercicio de sus derechos. En la actualidad, persiste el desafío de promover y fortalecer la representación pluricultural en la democracia mexicana, además de cubrir con las demandas de participación y consulta indígena.

La declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos, contempla que todas las personas tienen derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos o escogidas, de igual manera, se señala que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, inciso I, párrafo 4, establece que: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”

En relación con esta norma, la LGIPE en su artículo 26, párrafo 3 y 4, dispone que:

- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.
- Se busca legitimar la construcción del estado de derecho a través del vínculo entre pueblos indígenas y gobierno para su representación legislativa.

Los Organismos Públicos Locales (OPL) responden a los niveles de organización de eficacia para formar el sistema electoral, como medio a través del cual se integran los órganos de gobierno y de representación política bajo la voluntad de los ciudadanos.

En este sentido, el INE en coordinación con los OPLE`s, y este a su vez, con los institutos nacionales y los órganos colegiados como el INPI y el CCI del INDEPI; son los encargados de organizar e implementar estrategias concretas para asegurar y permitir la presencia de los pueblos indígenas dentro las elecciones en sus entidades federativas, para la designación de gobernadores, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y jefes de gobierno, garantizando la participación de los sectores de población específicos.

Por tanto, la Ley para el Instituto del Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, a través del consejo consultivo será encargado de diseñar y operar un sistema de consulta y Participación indígena, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades y representantes de las comunidades indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

También, se le atribuye, asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones estatales, así como a los municipios y organizaciones de los sectores sociales y privado que lo soliciten.

En conjunto con el Consejo Consultivo del Estado de San Luis Potosí, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) tendrá las atribuciones y funciones de:

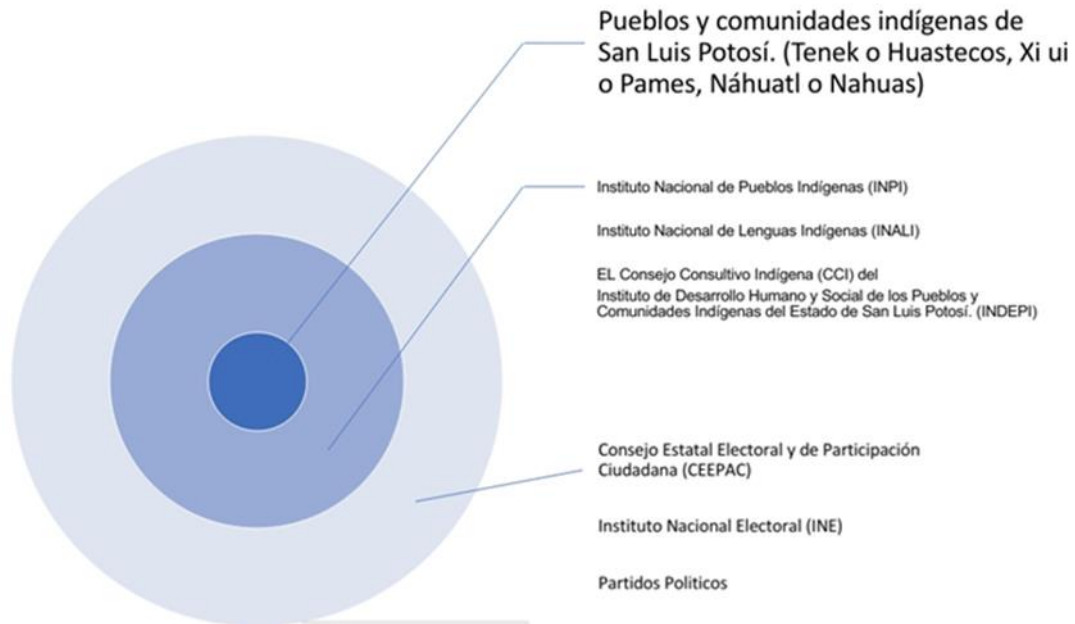
- Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afroamericanos en las diversas instancias del estado, así como el ejercicio efectivo de sus derechos a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales.

- Será el órgano técnico de los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos.

Para el cumplimiento de dichas atribuciones, podrá llevar a cabo estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta; siempre y cuando respete las instituciones, órganos, normas, procedimientos, y formas de organización con que cada pueblo y comunidad cuente para la toma de decisiones, en el marco del pluralismo jurídico.

En este sentido, el Organismo Público Electoral CEEPAAC contempla la posibilidad de iniciar los trabajos en busca de asegurar la participación de personas indígenas, coadyuvando a las instituciones encargadas de cuidar y salvaguardar los intereses de los pueblos originarios residentes en el Estado, mediante una instancia que vigile y atienda las solicitudes hacia una transición de sistemas en su caso. A partir del estudio de las normas y leyes aplicables al tema de investigación, tenemos el siguiente mapa de actores:

Mapa de actores: Representación político electoral de Pueblos indígenas del Estado de San Luis Potosí



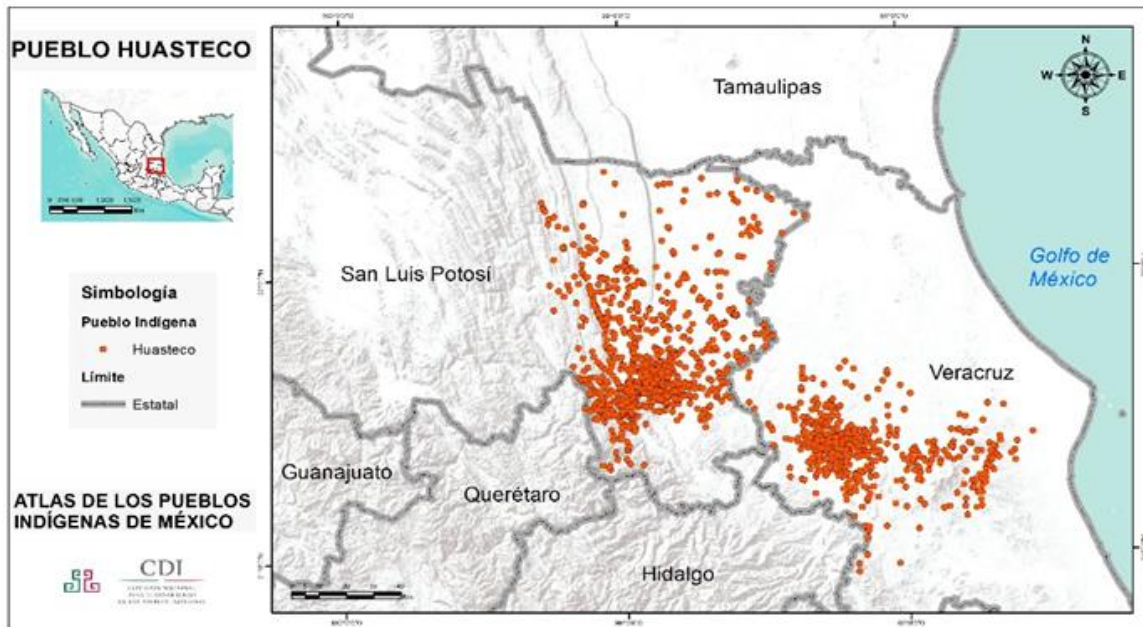
Elaboración propia

II.10 Pueblos originarios con registro en San Luis Potosí. -

Los pueblos indígenas en nuestro país son un importante componente de la población. Es decir, en México hay 25 millones 694 mil 928 personas que se auto adscriben indígenas, lo que representa el 21.5% de la población mexicana, esto de acuerdo con la encuesta intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2015). Por lo que corresponde nuestro tema de investigación, en San Luis Potosí hay 630 mil 604 personas que se auto adscriben indígenas, lo que representa el 23.2% de la población de nuestro estado (INEGI 2015). En el Estado de San Luis Potosí, fundamentalmente en la Huasteca potosina, se localizan tres grupos de indígenas: Teenek o Huasteco, Xiui o Pames, Náhuatl o Nahuas.

II.10.1 Población originaria Teenek o Huasteco. -

La mayoría de los teenek o Huastecos de San Luis Potosí, viven al oriente del estado, dentro de la cuenca del Rio Panuco. Se concentran mayoritariamente en once municipios, de los cuales sobresalen Aquismón, Tanlajas, Ciudad Valles, Huehuetlan, Tancanhuits de Santos, San Antonio, Tampamolón y San Vicente Tancuayalab. De acuerdo con datos proporcionados por el Sistema de Información Cultural, en diciembre de 2019, en San Luis Potosí había 105,112 personas pertenecientes a la cultura Teenek o Huasteco. Comparten espacio con población no indígena y nahuas que ocupan el sur de la región.



Mapa obtenido de la página <http://atlas.inpi.gob.mx/huastecos-ubicacion/>

II.10.1.1 Organización social Teenek. -

La unidad social básica de los teenek es la familia agrupada principalmente por lazos de sangre, por lo que se encuentra constituida por el padre, la madre y los hijos. Las familias

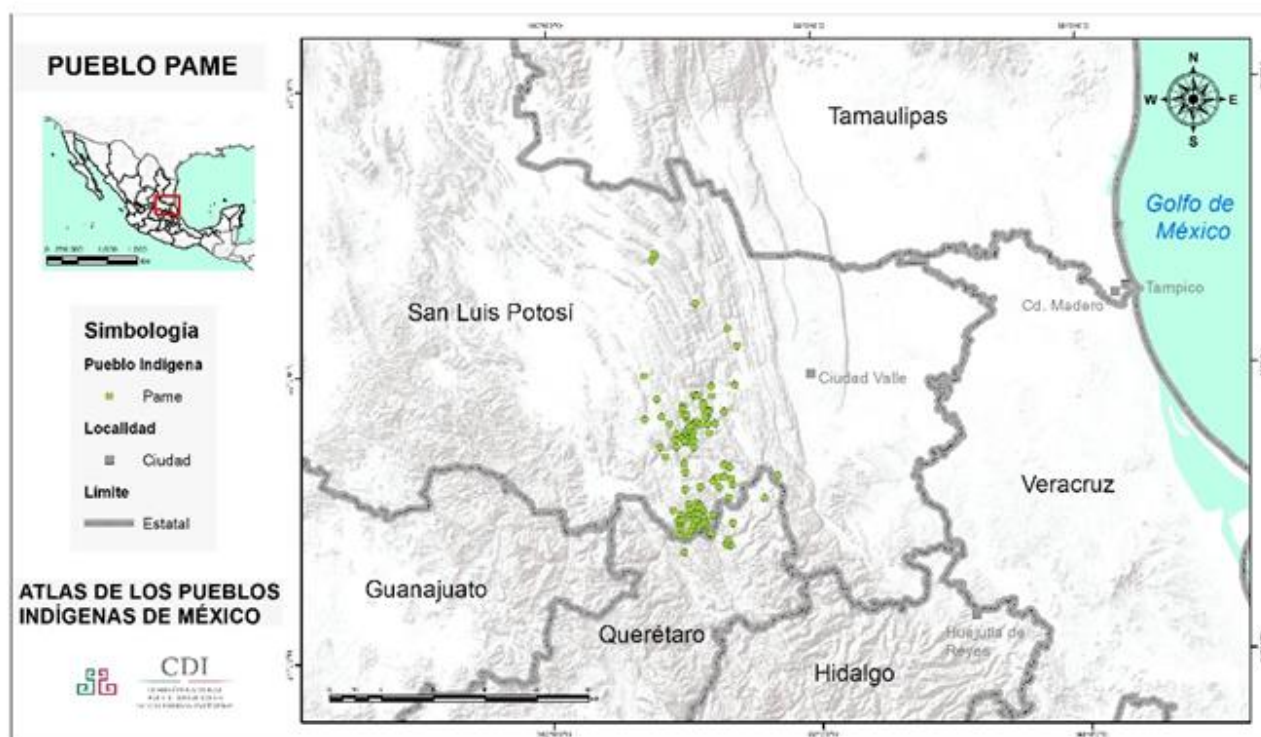
extensas incluyen a los abuelos, yernos, nueras y nietos. Pero las redes de ayuda mutua incluyen también a amistades y parientes rituales. Los lazos familiares y de vecindad son la base en la organización de la producción y el trabajo. La faena es una estrategia de gran importancia en la cohesión comunitaria. La participación en ella comprende a los individuos de la comunidad desde temprana edad en trabajos de interés colectivo, así como a nivel familiar. Las faenas comunitarias son organizadas por los jueces.

El gobierno está relacionado con un sistema de normas y valores asociados a su concepción del mundo, que rigen, a la manera de leyes internas, los cargos, requisitos, funciones y formas de elección de las autoridades. Entre los cargos principales se encuentran el juez o delegado, que atiende los asuntos civiles e imparte justicia. Entre sus funciones se encuentra buscar la conciliación entre las partes cuando tienen problemas considerados como menores, como pueden ser pleitos o robos pequeños. Para ello tienen como auxiliares a los jueces primero, segundo y tercero. Las faltas de mayor gravedad son atendidas por el síndico o la procuraduría de etnias del estado. Otro tipo de autoridad es el comisariado o presidente de bienes comunales encargado de los asuntos agrarios. También existen diversos comités para asuntos de los centros escolares, caminos y salud entre otros. Las autoridades son elegidas en asamblea, donde se toma en cuenta a las personas consideradas como mejores ciudadanos.

II.10.2 El pueblo originario de los “Pames” o Xi oi. -

Dentro del estado de San Luis Potosí la zona xi'ói comprende cinco municipios: Ciudad del Maíz (donde existen cinco comunidades, entre las que destaca Villa de San José, que está conurbada con la cabecera municipal); Alaquines (aquí son diez las comunidades principales destacando la Colonia indígena); Tamasopo, que tiene 25 comunidades principales; Rayón,

con siete y Santa Catarina, con 20. En el estado de Querétaro se ubican tres las microrregiones Purísima de Arista, Tancoyol y Valle Verde del municipio de Jalpan de Serra.



Mapa obtenido de la página <http://atlas.inpi.gob.mx/pames-ubicacion/>

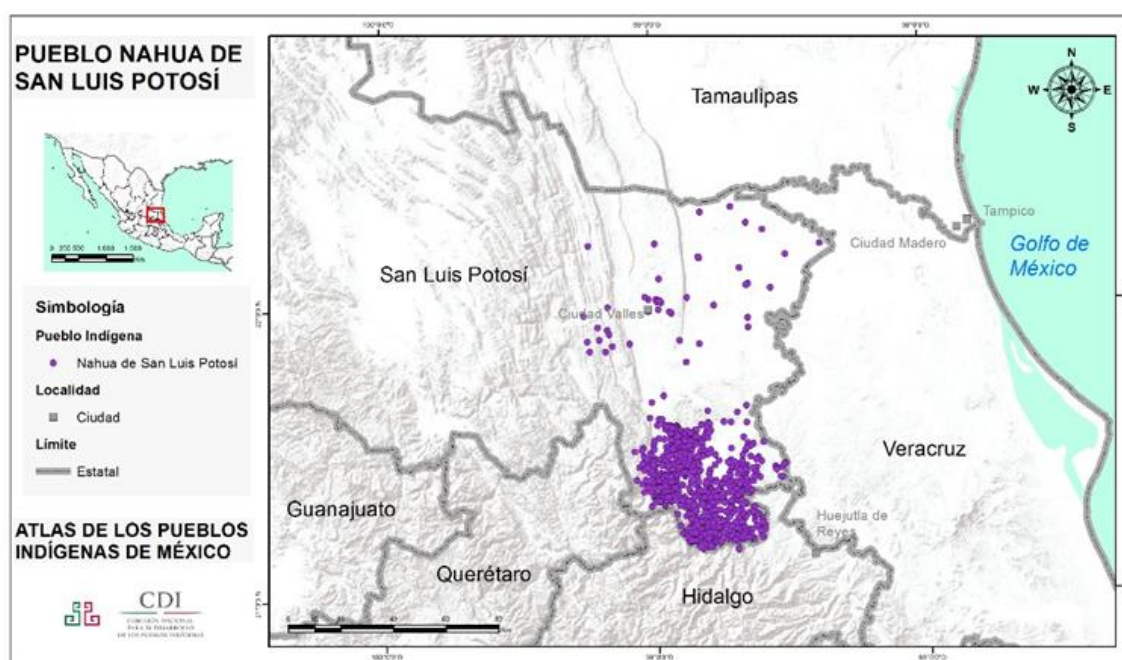
II.10.2.1 Organización social

La familia es el núcleo rector, y está formada por un patriarcado donde se considera la opinión de la mujer para la toma de algunas decisiones. El miembro más viejo de la familia es el jefe de esta. Para integrarse como grupo, los problemas más agudos a los que se enfrentan los pames son a la dispersión de las comunidades y a la emigración; este último problema se ha agravado en los años recientes, ya que se ha convertido en un fenómeno que comprende unidades familiares completas. En algunas comunidades de las zonas de La Palma y Santa Catarina existen los “gobernadores tradicionales”. Históricamente, este cargo tuvo en sus inicios una gestión exclusivamente religiosa, con el tiempo su influencia se fue extendiendo a las cuestiones agrarias y de administración civil y de justicia. La organización civil dentro

de la región sigue, en lo general, el régimen de los ayuntamientos y en lo particular el sistema ejidal. Los representantes de la organización ejidal, así como de otros cargos de administración de orden, justicia, etcétera, son los comisariados ejidales.

II.10.3 El pueblo originario de los Náhuatl o Nahuas. -

Habitan principalmente en los municipios de Tamazunchale, Xilitla, Tampacán, Coxcatlán, Axtla de Terrazas y Matlapa.



Mapa obtenido de la página <http://atlas.inpi.gob.mx/nahuas-de-san-luis-potosi-ubicacion/>

II.10.3.1 Organización Social. -

La vida colectiva se estructura y norma mediante combinaciones particulares de reglas impuestas desde la sociedad nacional y la tradición histórica propia. Pero la diversidad de estas combinaciones es enorme; así, entre los nahuas de la Huasteca encontramos variaciones tan notables, que desde el punto de vista de la estructura comunitaria resulta casi imposible hablar de un solo grupo indígena.

En los lugares en los que el ejido es la forma de propiedad predominante, la figura del comisariado goza por lo general de preponderancia sobre otras instancias de decisión. En muchas comunidades existe un sistema bien estructurado en el cual participan todos los varones adultos después de haber contraído matrimonio (a veces incluso antes), que consta de diferentes “peldaños” de creciente jerarquía, donde el servicio público garantiza el aumento del prestigio y el reconocimiento social.

CAPITULO III

El cambio institucional en la participación y representación indígena

En este apartado, nos proponemos describir el cambio institucional que hemos podido observar en el análisis de la representación indígena en San Luis Potosí. Como ya hemos avisado en los capítulos introductorios, a partir de la consideración del institucionalismo histórico, hemos podido identificar las alteridades, rupturas, cambios y una apertura en el sistema institucional del estado mexicano, respecto a la representación indígena. En este apartado exponemos el análisis comparativo de dos periodos electorales en donde fue posible la participación indígena a través de candidaturas a diputados federales y locales y, a los cargos de presidente municipal y regidores.

México es una república representativa, democrática, laica y federal, según se establece en el artículo 40 de la Constitución. En ese sentido, las reglas institucionales para la vida política están dadas en las prescripciones legales y, la ejecución y vigilancia del cumplimiento de estas en los organismos especializados como son el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En México existen 5 circunscripciones electorales para elegir a los diputados federales, que se dividen en 300 distritos electorales uninominales. Estas 5 circunscripciones son:

1. Circunscripción 1: compuesta por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
2. Circunscripción 2: compuesta por los estados de Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.
3. Circunscripción 3: compuesta por los estados de Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.

4. Circunscripción 4: compuesta por los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.
5. Circunscripción 5: compuesta por los estados de San Luis Potosí, Hidalgo, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro.

Cada una de estas circunscripciones tiene un número específico de diputados federales a elegir, según la población. En México, existen distritos electorales indígenas propuestos en la reforma constitucional de 2001, en la que se estableció la obligación, para el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), de que la delimitación de los distritos electorales uninominales debía tomar como referencia la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 3° transitorio). Sin embargo, no fue hasta que en sesión ordinaria del 11 de febrero de 2005 cuando se aprobó el acuerdo del Consejo General del IFE, en el que se establecieron los 300 distritos electorales federales uninominales y de estos, “un total de 28 fueron considerados de carácter preponderantemente indígena, ya que, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, más de 40 % de la población de estos se auto adscribió como tal” (Alanís, p. 233). Además, existen distritos electorales plurinominales, pero su número varía según la legislación electoral, estos distritos son utilizados para elegir a los senadores federales y representantes en la Cámara de Diputados.

Los distritos electorales se dividen en dos tipos: distritos electorales uninominales y distritos electorales plurinominales. Los distritos electorales uninominales son aquellos donde solo un candidato es elegido para representar al distrito. Estos distritos son utilizados en las elecciones para diputados federales y diputados locales. Los distritos electorales plurinominales son aquellos donde varios candidatos son elegidos para representar al distrito.

Estos distritos son utilizados en las elecciones para senadores federales y representantes de distrito en la Cámara de Diputados.

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría. (REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

En cuanto a los distritos electorales indígenas, existen 103, los cuales se localizan en: Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Nayarit, San Luis Potosí, Hidalgo, y México. Estos distritos son especiales ya que son creados con el fin de garantizar la representación de las comunidades indígenas en el Congreso de la Unión. Destacamos de este análisis que, uno de los factores fundamentales en la apertura del sistema, fueron las demandas de los movimientos sociales que pugnaron por la apertura del sistema democrático, desde hace ya varias décadas, sin embargo, en esta ocasión hemos preferido analizar una pequeña parcela de esos efectos en la participación política indígena, en ese sentido es que avisamos que veremos en este apartado lo relativo a la participación indígena en lo que fueron los comicios del 2012 y el 2018.

La resistencia y reclamos de los pueblos originarios y, el trabajo de dichos organismos ha incidido en importantes cambios institucionales, que han derivado en el reconocimiento y garantización de los derechos humanos de los pueblos originarios. Estos cambios se han reflejado en las reformas constitucionales de 1992, 2001, 2015, 2016 y 2019; en otro nivel, también se han llevado a cabo la firma y ratificación de instrumentos internacionales en materia indígena, así como la creación del *Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas* (2014), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el *Protocolo para Defensores y Defensoras de los Derechos Político Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (2017) emanado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En dichos instrumentos se establecen, además de los derechos con que ya se cuenta como nacionales y como ciudadanos (votar, ser votado, asociarse, libertad de expresión, etcétera) a las comunidades indígenas se les reconoce su autonomía y libre determinación, según el artículo 2º constitucional, como ya lo hemos comentado líneas atrás, para elegir sus propias autoridades bajo sus usos y costumbres.

En el siguiente apartado veremos cómo y en qué fue que el cambio institucional abrió el sistema político, para permitir el ingreso de las personas indígenas al sistema de elección y ejercicio del poder público, en las elecciones del 2012 y la del 2018, la intención es la de mostrar cómo era antes la participación y representación indígena y cómo fue después de los cambios y acondicionamiento institucionales en San Luis Potosí.

III.1 Los acuerdos para las elecciones del 2012. -

En México existen distritos electorales indígenas, estos distritos fueron creados en 1996 con el objetivo de garantizar la representación política de las comunidades indígenas en el Congreso de la Unión y en los Congresos estatales. Estos distritos son especiales ya que se rigen bajo un sistema de voto por mayoría relativa y no se utiliza el sistema de voto proporcional. Estos distritos son aplicables solo para los Pueblos indígenas con una población de al menos 10 mil habitantes, y son reconocidos por el Instituto Nacional Electoral (INE).

En el estado de San Luis Potosí, existen ##### distritos electorales, de estos, ### son considerados distritos indígenas. En el año del 2012, se llevaron a cabo los comicios para varios cargos (gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores). Ante ese proceso electoral, el CEEPAC (también le denominamos Consejo en lo que sigue) emitió diversos acuerdos en los que se estableció lo relativo a la organización y ejecución de las elecciones. Para fines de nuestro trabajo, destacaremos algunos de esos acuerdos en los que se ve involucrado el tema de la participación y la representación indígena, así como la legislación vigente para el contexto del 2012 a la fecha.

La ley electoral de San Luis Potosí del 2008¹⁵ estableció en el último párrafo del artículo 33 lo siguiente:

[...]

Asimismo, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional. Para determinar la mayoría de población indígena, se estará el último de los censos que en ese sentido emita la autoridad competente, y de acuerdo a los lineamientos que al efecto expida el pleno del organismo electoral.

¹⁵ Esta ley puede ser localizada en:
http://americo.usal.es/oir/legislatina/leyesestados/Mexico/Cd_elec_San_Luis_Potosi.pdf

Como se ve, la Ley electoral de 2008 ya se contemplaba la participación de la población indígena en los comicios electorales, sin embargo, solo se previó la participación en las elecciones municipales, no así en el caso de otros cargos públicos. La ley electoral de 2011¹⁶ reprodujo el mismo texto de la ley del 2008, al respecto de la participación indígena:

ARTICULO 42. En los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional. Para determinar la mayoría de población indígena, se sujetará al Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y de acuerdo a los lineamientos que al efecto expida el Pleno del organismo electoral.

Esa Ley electoral del 2011, fue abrogada por la ley electoral del 2014, que en materia de participación indígena también reprodujo el texto del artículo 33 (ley de 2008) y el 42 (ley del 2011) por lo que el imperativo descrito en esos artículos volvió a plasmarse en la ley del 2014, ahora en el artículo 288:

En los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos y los candidatos independientes incluirán en las planillas para indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatas o candidatos propietarios y suplentes de dichas comunidades ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidurías de representación proporcional. Para determinar la mayoría de población indígena, se sujetará al Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y de acuerdo a los lineamientos que al efecto expida el Consejo General del organismo electoral.

En todo caso, deberá garantizarse que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de ser votados en condiciones de igualdad.

Como se ve, se modificó la redacción de las últimas líneas del primer párrafo, cambiando la última parte, adjudicando ya no al pleno del Consejo, sino al Consejo General. Además, se

¹⁶ Ley localizada en:
[http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Decreto%20578%20\(Ley%20Electoral\)%20\(30-JUN-11\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Decreto%20578%20(Ley%20Electoral)%20(30-JUN-11).pdf)

agregó un párrafo en el que se establece la garantía de goce y ejercicio de hombres y mujeres indígenas, para fines de ser electos.

En tanto se establecía la inclusión de personas indígenas en la ley de 2008, el Consejo estableció el acuerdo 76/11/2011 localizado en el acta del 7 de noviembre de 2011, en el que se decidió que:

En concordancia con el punto número 3 del Orden del Día, el Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana aprueba por unanimidad de votos, los Lineamientos para la inclusión de miembros de Comunidades Indígenas en las propuestas de candidatos para la renovación de Ayuntamientos de esta Entidad Federativa en el Proceso Electoral 2011-2012, conforme a lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Electoral del Estado; determinándose que los municipios con población mayoritaria indígena son los de Aquismón, Axtla de Terrazas, Coxcatlán, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuahutla, Santa Catarina, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tancanhuitz, Tanlajás, y Xilitla. Publíquense los lineamientos aquí aprobados en el Periódico Oficial del Estado, para los efectos legales correspondientes y en su oportunidad háganse llegar a los Comités Municipales Electorales respectivos para su conocimiento y aplicación. Los lineamientos de referencia se agregan a la presente acta como parte integral de la misma (CEEPAC, 2011).¹⁷

En esa acta, se narra sucintamente los antecedentes sobre los acuerdos de inclusión de los indígenas en los procesos electorales en el estado, así como los lineamientos acordados por el Consejo, los que se establecieron de acuerdo a los diez Considerandos. Destacaremos de estos los que nos parecen pertinentes, respecto al tema de la participación y representación indígena:

SEGUNDO. Que de acuerdo a lo establecido por el artículo 42 de la Ley Electoral del Estado, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional, y que para determinar la mayoría de población indígena, se atenderá al Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y a los lineamientos que al efecto expida el Pleno del Consejo.

¹⁷ El acuerdo puede ser consultado en la siguiente dirección:
http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/acuerdos/acuerdos%202011/ord_07_nov_11.pdf

Como puede leerse, el Consejo sigue la línea establecida desde el 2008, para la participación de indígenas en las elecciones municipales y su fundamento es el artículo 42 de la Ley Electoral Vigente en el estado en ese momento.

TERCERO. Que en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado, de fecha 3 de abril del año 2010, fue publicado por la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas del Poder Ejecutivo del Estado, el Padrón de Comunidades Indígenas, el cual se señala en los antecedentes de dicha publicación "...se constituye como una base informativa que permite saber ¿cuáles y cuantas (sic) son las comunidades indígenas de la entidad?, ¿Dónde (sic) están y que (sic) lenguas hablan? La relación comprende a las comunidades que se reconocieron como indígenas, ello, con independencia del número de hablantes de lenguas autóctonas. En ese sentido, se trata de un estudio que al identificar a las comunidades de hoy, cubre un vacío (sic) preexistente, con importantes implicaciones jurídicas y sociales, relacionadas a: 1) el reconocimiento de los derechos indígenas colectivos, consagrados tanto en el Artículo 9º de la Constitución Política del Estado, como en la legislación nacional e internacional. 2) La posibilidad de generar una Política de Estado hacia los pueblos indígenas, que apoyándose en estos nuevos conocimientos, podría abordar eludir las definiciones excluyentes que aun hoy definen el diseño de algunas políticas públicas hacia las regiones donde las comunidades mantienen una existencia sólidamente organizada”.

Este considerando justifica los lineamientos de acuerdo con la publicación de un padrón de comunidades indígenas en el estado que, a su vez, está sustentado en el artículo 9º de la Constitución potosina y en la obligación de la Coordinación Estatal para la Atención de Pueblos Indígenas vigente en el 2010.

CUARTO. Que, de conformidad con el Padrón de Comunidades Indígenas, mismo que se basa en datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del Censo de Población 2005, los municipios del Estado que cuentan con una población mayoritariamente indígena, son los de Aquismón, Axtla de Terrazas, Coxcatlán, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuahutla, Santa Catarina, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tanlajás, y Xilitla.

En este considerando vemos que el Consejo se basa en los datos proporcionados por el INEGI, en donde se reconoce que los municipios con mayor presencia indígena en el estado son los ya mencionados por el propio artículo 42 de la ley vigente en el año del acuerdo.

SÉPTIMO. Que según el último censo de población efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2010, los municipios en el Estado de San Luis Potosí, que cuentan con población mayoritariamente indígena son los de Aquismón, Axtla de Terrazas, Coxcatlán, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, Santa Catarina, Tampamolón Corona, Tancanhuitz, y Tanlajás.

En este Considerando no se incluyó a San Martín Chalchicuautla, Tanlajás, Tamazunchale ni Xilitla, como en el considerando CUARTO, desconocemos las razones por las que no se incluye en este considerando a dicho municipio. Finalmente, el NOVENO considerando, sustentado en el artículo 42 de la ley electoral, funda y motiva la emisión de los lineamientos para la inclusión indígena:

NOVENO. Que según lo establecido por el artículo 42 de la Ley Electoral del Estado, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana debe emitir lineamientos para la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las propuestas de candidatos para la renovación de los Ayuntamientos del Estado en el proceso electoral 2011-2012.

El resultado del acuerdo tomado por el Consejo fueron los llamados: *Lineamientos para la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las propuestas de candidatos para la renovación de los ayuntamientos del estado en el proceso electoral 2011-2012* y se estableció en ellos que:

1. Para determinar cuáles son los municipios en el Estado que tienen población mayoritariamente indígena, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana atiende al Padrón de Comunidades Indígenas publicado por la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas del Poder Ejecutivo del Estado, y al último censo de población emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI), mismo que se efectuó en el año 2010 y conforme a los cuales, los municipios con población mayoritaria indígena son los de Aquismón, Axtla de Terrazas, Coxcatlán, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, Santa Catarina, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tancanhuitz, Tanlajás, y Xilitla.
2. Por lo anterior, en los municipios del Estado establecidos en el numeral que antecede, los partidos políticos o coaliciones incluirán a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional.

3. El concepto de comunidad, para efectos de los datos poblacionales por municipio, tendrá como sinónimo el de localidad.

4. El procedimiento de registro de candidatos en las planillas será el mismo que señala el Capítulo II, Título Octavo de la Ley Electoral del Estado.

5. En caso de incumplimiento a lo estipulado en el artículo 42 de la Ley Electoral del Estado en el registro de candidatos de comunidades indígenas, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a través de los Comités Municipales Electorales, seguirá el procedimiento indicado en el artículo 170 de la propia ley, consistente en que se requerirá en primera instancia al partido político o coalición para que en el plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. Transcurrido el plazo antes mencionado, si el partido político o coalición no realiza la sustitución, se hará acreedor a una amonestación pública y se le requerirá de nueva cuenta para que, en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa de registro de la planilla de mayoría relativa y la lista de candidatos de representación proporcional.

6. Los puntos aquí acordados serán obligatorios en el registro de candidaturas para la renovación de los Ayuntamientos donde la población sea mayoritariamente indígena.

7. Una vez instalados, notifíquese el presente acuerdo a los Comités Municipales Electorales respectivos para su conocimiento y oportuna aplicación. 8. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado para los efectos legales correspondientes.

El presente acuerdo fue aprobado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Sesión Ordinaria de fecha 7 de noviembre del año 2011.

El Consejo continuó emitiendo acuerdos relativos a la participación indígena, sin embargo, lo que nos interesa destacar en esta parte, son precisamente las “reglas del juego” que este organismo definió para la inclusión de los indígenas en las elecciones. Podemos decir que el institucionalismo electoral, definió por primera vez en el estado una serie de criterios que pretendieron dar la posibilidad de un juego igualitario en materia electoral para los indígenas. Destacamos que es la primera ocasión en la que se establece una serie de requisitos para los partidos políticos, siempre que postulen en los municipios con presencia indígena

mayoritaria, además de definir un procedimiento sancionador en caso de incumplir con el registro de candidatos de adscripción indígena. Reconoceos entonces los siguientes criterios o líneas normativas para el juego electoral indígena:

1. Participan indígenas de los Municipios con población mayoritariamente indígena, definidos por el INEGI y acordados por el Consejo (L1).
2. Aclaración del concepto de comunidad, entendida esta como sinónimo de localidad (L3)
3. Obligación de los partidos de postular personas con adscripción indígena (L5).

Sí seguimos la teoría del institucionalismo histórico, hemos de destacar que, si bien ya había una reforma constitucional que incluyó solo en mención a las poblaciones indígenas, también es cierto que no había nada respecto al juego político de la participación y representación de los indígenas, por ello es importante hacer notar que estos son los primeros acuerdos en materia electoral y, que fueron tomados por el CEEPAC.

Desafortunadamente, para el año de 2012, no se cuenta con gráficas o estadísticas que señalen la participación de personas indígenas, ya que no se consideró como parte de la estadística, la adscripción étnica de los participantes.

III.2 Los acuerdos del 2014. -

Como ya habíamos avisado líneas arriba, obviaremos los acuerdos que no resultan pertinentes para este trabajo, es por ello por lo que no hablaremos del 2013 ya que no hay ningún acuerdo respecto al tema indígena. Recordemos que para el 2014 se tenía ya una ley electoral en el estado que había sustituido a la del 2012. El artículo de la ley que consideraba la participación indígena era el 288, mismo que ya hemos reseñado líneas atrás. En ese contexto, el 8 de octubre de 2014, se retiró de la orden del día, el punto 6 el cual definió que se tenía que: “determinar los municipios con población mayoritariamente indígena conforme a lo

dispuesto por el artículo 297 de la Ley Electoral del Estado.” El acuerdo se tomó debido a que no se tenía el padrón de personas indígenas:

119/108/2014. En atención al punto número 6 del Orden del Día, a petición de la Consejera Presidenta Laura Elena Fonseca Leal, el Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana aprueba por unanimidad de votos retirar el punto número 6, en virtud de que a la fecha no se ha recibido por parte del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos de Comunidades Indígenas del Estado, el padrón de Comunidades Indígenas, que señala el artículo 297 de la Ley Electoral del Estado, el cual es necesario para la adecuación correspondiente de los Lineamientos que al efecto expide el Pleno de este Organismo (CEEPAC, 2014).¹⁸

Posteriormente en el proyecto de Acta del 14 de noviembre del año 2014 del Consejo, se estableció el acuerdo 147/11/2014, en el que se decidió que: “En concordancia al punto número 6 del Orden del Día, el Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana aprueba por unanimidad de votos, los municipios con población mayoritariamente indígena conforme a lo dispuesto por el artículo 297 de la Ley Electoral del Estado” (CEEPAC, 2014).¹⁹ En esa misma acta se establecieron los *Lineamientos para la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las propuestas de candidatos para la renovación de los ayuntamientos del estado en el proceso electoral 2014-2015*. Estos lineamientos, no distan de los acordados en el 2011, por lo que dejaremos hasta aquí la narrativa de dichos lineamientos.²⁰ Al igual que en el 2012, en el año 2014, tampoco se registró la adscripción étnica de los participantes, por lo que no tenemos datos suficientes para evaluar la participación de indígenas en esos comicios; y al igual que el 2013, en el año 2015, tampoco se generaron acuerdos que modificaran las reglas del juego para los indígenas. Es hasta el 2015 cuando localizamos en el acta del día 18 de enero del 2016, que el Consejo establece el

¹⁸ El acta puede ser consultada en:

<http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Sesi%C3%B3n%20ordinaria%2008%20de%20octubre%20de%202014%20con%20solo%20las%20precedentes.pdf>

¹⁹ El acta puede ser consultada en:

<http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/acuerdos/Ord%20%2014%20noviembre%2014.pdf>

²⁰ Reproducimos aquí los lineamientos acordados en el 2014:

Acuerdo de opinión técnica con respecto de la propuesta de metodología que el municipio de Soledad de Graciano Sánchez utilizará en los procesos de elección de quienes integrarán los comités y/o mesas directivas de las juntas vecinales de mejoras morales, cívicas y materiales. En dicho acuerdo se estableció en el punto

6. Respecto del desarrollo de la Asamblea, el orden del día deberá contener cuando menos los siguientes puntos:

[...]

fracción VII. Votación y Escrutinio de acuerdo a:

a) Usos y costumbres de la colonia, barrio o comunidad cuando ésta esté conformada por población Indígena.

Es decir que, el Consejo, estableció la metodología para, entre otras cosas, el registro en las Asambleas de las juntas vecinales del municipio de Soledad de Graciano Sánchez, si el voto y escrutinio se llevaban de acuerdo con usos y costumbres indígenas.

III.3 Acuerdos, normas y Elecciones de 2017-2018 al 2020-2021. -

Posteriormente en el Acuerdo sobre el *procedimiento para la selección y designación de personas que integrarán las comisiones distritales electorales y los comités municipales electorales durante el proceso electoral 2017 -2018*, se establecieron algunos criterios que no modificaron los lineamientos de participación de los indígenas, ya que son menciones solamente a los lugares en donde se debe colocar la información para la participación de la ciudadanía en la integración de organismos electorales, sin especificar ninguna medida especial para el caso de ciudadanos indígenas.²¹

²¹ Para mayor información véanse los puntos 8.1.4.e); 8.3.5 y; 8.6.3 en la dirección: <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACUERDO%20DE%20Integraci%C3%B3n%20de%20CDE%20y%20CME.pdf>

En el año 2017 se estableció el acuerdo 123/ 0/2017, respecto a la participación indígena en las elecciones, emitiendo el Consejo nuevamente los *Lineamientos para la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las propuestas de candidatos para la renovación de los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí en el proceso electoral 2017-2018*. Podemos decir que estos lineamientos no modifican sustancialmente a los que ya se habían aprobado años anteriores. En este caso el Consejo agregó los porcentajes de población indígena por municipio, además de que se suma a la lista de municipios con presencia mayoritariamente indígena, el municipio de Tancanhuitz. Además, en el lineamiento TERCERO, definió:

Por lo anterior, en los municipios del Estado establecidos en el numeral que antecede, los partidos políticos y los candidatos independientes incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietarios y suplentes de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional, para lo cual, los partidos políticos y candidatos independientes deberán anexar a la solicitud de registro un escrito de manifestación de autoadscripción, la que deberá de ir debidamente firmada por cada uno de los candidatos postulados que pertenecen a la comunidad indígena respectiva.

Es importante este lineamiento, ya que además de que obliga a los partidos políticos y los candidatos independientes a proponer en las planillas para renovación de ayuntamientos, a miembros de las comunidades indígenas. La innovación está en que se debe de anexar a la solicitud de registro, “un escrito de manifestación de autoadscripción, la que deberá de ir debidamente firmada por cada uno de los candidatos postulados que pertenecen a la comunidad indígena respectiva”. Tal decisión representa un aparente candado a los partidos políticos y candidatos independientes, respecto a postular en las planillas a personas que no sean indígenas, sin embargo, el lineamiento no deja en claro cómo se puede comprobar la filiación indígena y confía al escrito de autoadscripción la comprobación de la identidad indígena.

Hasta aquí, solo hay una ligera modificación a las “reglas del juego” imponiéndose un requisito, que pretendió dar certeza a la participación indígena, que, sin embargo, consideramos que no fue suficiente ya que no se establecieron más criterios confiables para la determinación de la identidad indígena. Vemos también que, en estos lineamientos, se sigue pensando a los indígenas para participar en la integración de los ayuntamientos y solo en los que su presencia es mayoritaria, aunque el rezago mayor está en que se sigue pensando a los indígenas como parte de la planilla de regidores, pero no como candidatos a la Presidencia municipal u otro cargo político. Para estas fechas no se registras una modificación sustancial en el institucionalismo electoral, por lo que hace a la participación indígena, es decir, si bien en estos últimos lineamientos del 2017 hay un ingreso al sistema (municipio y requisito nuevos), también es cierto que no hay otra modificación que permita o impulse la participación indígena en materia electoral, fuera de la integración de las planillas para regidores de los ayuntamientos.

Será hasta el 30 de octubre del 2017, a partir del acuerdo del Consejo, en donde se establecieron los lineamientos para la participación indígena en el 2018, que dicho acuerdo establece los criterios de la autoadscripción. Son de interés de este trabajo, algunos de los considerandos que fueron los argumentos del Consejo para la determinación de los lineamientos. En esta parte nos remitiré os a reseñarlos y destacar los que nos parezcan relevantes.

En el considerando CUARTO, el Consejo nos remite a. artículo 297 de la ley electoral vigente en ese momento, para establecer que, por virtud de tal mandato, en los municipios con mayoría indígena se debe de prever su participación en la integración de los ayuntamientos y que tales poblaciones son determinadas por el padrón estatal indígena.

Nos parece importante revisar el considerado QUINTO, ya que continúa mencionando la obligación de registrar fórmulas indígenas a los ayuntamientos. Según entendemos de la redacción, no hay apertura para personas indígenas en cuanto otros cargos:

QUINTO. – el artículo 244 de la ley electoral del Estado, establece que la integración de fórmulas de candidatos a diputados, así como de planillas de mayoría relativa, listas de representación proporcional para los ayuntamientos, los candidatos independientes deberán atender lo dispuesto en el artículo 293 de esta ley, relativo al principio de paridad de género en el registro de candidatos a diputados, y ayuntamientos, así como relativo a la inclusión de miembros de comunidades indígenas por lo que hace a los ayuntamientos, en términos del artículo 297 de la ley de referencia.

Como se puede leer de la última línea, el citado considerando quinto, menciona la inclusión indígena “por lo que hace a los ayuntamientos, en términos del artículo 297 de la ley de referencia”. Entendemos que la disposición mencionada establece la inclusión indígena para fines de integración de los ayuntamientos, más no para otros cargos de elección popular.

El considerando SÉPTIMO es de especial importancia, ya que en este se expone el argumento de la autoadscripción como criterio de identidad indígena:

SÉPTIMO. – que de conformidad con el artículo seis, de la ley de justicia indígena y comunitaria para el estado de San Luis Potosí, señala que la conciencia de la identidad indígena de las personas que consideran tener tal carácter, deberá ser el criterio fundamental para determinar a quien se considera persona indígena, de igual manera la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la Federación indicó que el hecho de que una persona o grupo de Personas identifiquen y autodescriban con el carácter de indígenas es suficiente para considerar que deben gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, así como criterios emitidos por la suprema corte de la nación [...] (CEEPAC, 2017).²²

En lo que sigue, este considerando cita algunas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como la 12/2013 (*Rosalba Durán Campos y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán*) y otras en las que se establece que la

²² El acuerdo completo puede leerse en: <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/P-5%20ACUERDO%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS.pdf>

autoadscripción es un criterio fundamental para el reconocimiento de la identidad indígena.

Destacamos a continuación, el argumento de las jurisprudencias citadas en el considerando que comentamos:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE SU AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. - [...] por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autodescriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que los regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

En la cita observamos que la Corte define como criterio central, para el reconocimiento de una persona o grupo de personas indígenas, a la autoadscripción y, con ello, determinar los derechos que le corresponden a estas personas. EL mismo criterio se observa en otra jurisprudencia: PERSONA INDÍGENA. PARA QUE SEA EFICAZ LA “AUTO DESCRIPCIÓN” DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, LLAMA A REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA INSTRUCCIÓN DE LA CAUSA:

Los conceptos de “persona indígena” o “pueblo indígena” empleados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien tienen un significado de sustrato esencialmente antropológico y sociológico, lo cierto es que también poseen uno jurídico tendente a identificar a los destinatarios de las prerrogativas que la Ley Fundamental establece en favor de dicho sector. Por ende, este alto tribunal determina que **la “autoconciencia” o la “autoadscripción” realizada por el propio sujeto, debe ser el criterio determinante para establecer cuando una persona es indígena. De esta forma, será persona indígena quien se autodescriba y reconozca a sí mismo como tal,** lo cual implica asumir como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas. Circunstancia que no deviene ilegal ni arbitraria, mucho menos ambigua o imprecisa, al ser congruente con el artículo 2º., párrafo tercero, constitucional, el cual establece: **“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quien se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”**; además es acorde con los criterios utilizados en el ámbito internacional, como es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Sin

embargo, a fin de evitar excesos, fraudes a la ley de seguridad jurídica contra la víctima u ofendido, para que sea eficaz la autodestrucción de un sujeto a una comunidad indígena, esta nota analizarse en las primeras etapas del proceso penal, esto es, ya sea ante el ministerio público en el procedimiento de averiguación previa, o bien, durante la fase de preinstrucción de la causa (referido aquellos sistemas procesales en donde aún no se haya establecido la vigencia del modelo acusatorio). De ahí que, en caso de que dicha cualidad específica de indígena hubiese sido manifestada durante las fases procesales de instrucción, primera o segunda instancia e incluso ante el tribunal colegiado de circuito que conozca del eventual amparo directo interpuesto contra el fallo definitivo, dicha manifestación no tendrá la fuerza suficiente para ordenar la reposición del procedimiento penal respectivo.

En la anterior cita se entiende que la *autoadscripción* o *autoconciencia*, es el criterio fundamental para identificar a una persona indígena, además, la Corte define que debe entenderse de estos conceptos que el individuo autoconsciente de su identidad indígena asume, con ese acto, “como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas”. Explica además que dicha circunstancia, no es ilegal, ni arbitraria, ni “mucho menos ambigua”. Al respecto, podemos debatir sobre si es o no ambigua la “circunstancia” de la autodescripción, sin embargo, no entraremos por ahora en dicho debate que nos puede desviar de la intención del trabajo, aunque si dejaremos en claro que, aún y este criterio, la identidad indígena podía ser mal interpretada o bien volverse un instrumento fraudulento al ser usado por personas no indígenas que intentarán usurpar dicha calidad identitaria para obtener, u beneficio ilegítimo por ejemplo, una cuota política. La misma jurisprudencia, establece que esta calidad indígena, solo será reconocida cuando el sujeto la manifieste en las “primeras etapas del proceso penal”, de no ser así no tendrá esta autodescripción la validez ni fuerza necesarias para reponer el procedimiento.

La siguiente jurisprudencia que el considerando SÉPTIMO cita, nos da la razón respecto al riesgo de mantener la sola autoadscripción como criterio único o fundamental:

PERSONAS INDÍGENAS. SU PROTECCIÓN ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DE LA AUTOADSCRIPCIÓN DEL SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA O DE LA EVALUACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL ANTE LA SOSPECHA FUNDADA DE QUE EL INculpADO PERTENECE A AQUÉLLA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “PERSONA INDÍGENA. PARA QUE SEA EFICAZ LA ‘AUTOADSCRIPCIÓN’ DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, DEBE REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA PREINSTRUCCIÓN DE LA CAUSA.”, determinó que **el criterio de la autoadscripción es determinante para establecer si una persona tiene o no la calidad de indígena.** Por tanto, resulta lógico y jurídico que el deber de su protección especial a cargo del Estado igualmente sea exigible a partir de dicha manifestación de voluntad (autoadscripción). Luego, si el inculpado se reserva dicha información, la autoridad estatal de que se trate, en principio, no está en posibilidad de conocer tal circunstancia personal y activar en su favor las prerrogativas diseñadas específicamente para dicho sector; sin embargo, tal regla no es absoluta, pues cuando exista sospecha fundada en el órgano ministerial, o bien en el juzgador, de que una persona pertenece a una comunidad indígena, sin que aquélla lo haya manifestado expresamente (como podría acontecer derivado de una evidente incompreensión total o parcial de las indicaciones otorgadas por la autoridad, o bien, derivado de las constancias e informes que obren en el proceso), de oficio, dichas autoridades ordenarán una evaluación sustantiva de la cuestión, adoptando una postura activa pro-derechos, a fin de determinar si la persona sujeta a una investigación o proceso penal tiene o no la calidad de indígena y, por tanto, se debe de gozar de los derechos que a su favor consagra el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, a partir de la ponderación de diversos elementos, entre los que se pueden citar, ejemplificativamente, los siguientes: 1) constancia de la autoridad comunitaria; 2) prueba pericial antropológica; 3) testimonios; 4) criterios etnolingüísticos; y/o, 5) cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena. Lo anterior, a fin de establecer si el sujeto, conforme a sus parámetros culturales, comprende el contenido y alcance de las normas que le son aplicables, y así estar en aptitud de determinar si se otorgan o se prescinde de los derechos que como indígena le corresponderían.

Consideramos que vale la pena presentar toda la anterior jurisprudencia, ya que complementa a la que citamos anteriormente, en el sentido de que, en esta, se propone que se ponderen diversos elementos a fin de determinar la calidad de indígena, como se ve, los 5 criterios que el instrumento propone a nivel de “ejemplo” son circunstancias y dictámenes que rebasan la mera declaración de autoadscripción y entran en el campo de lo antropológico y sociológico, además de que el 1) propone la constancia de una” autoridad comunitaria”, con lo que se

pretende que la identidad no solo será auto reconocida, sino que además, haya alguna autoridad comunitaria que la avale. La jurisprudencia no específica que deban reunirse los 5 elementos, ni siquiera ordena que alguno de ellos sea obligatorio, sin embargo, consideramos que ya se da un avance importante, respecto a la protección de la identidad indígena.

EL Consejo, luego de establecer en el Considerando NOVENO, que de acuerdo al padrón de Comunidades Indígenas y el último censo del INEGI, las poblaciones en el estado que cuentan con mayoría indígena, son aquellas en la “cuales el número de habitantes indígenas superan al 50% de población en el mismo”; y de citar, como cierre de los considerando, en el Considerando número DÉCIMO la legislación aplicable, determinó la aprobación de los LINEAMIENTOS PARA LA INCLUSIÓN DE MIEMBROS DE COMUNIDADES INDÍGENAS EN LAS PROPUESTAS DE CANDIDATOS PARA LA RENOVACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ EN EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018. En esos lineamientos se observan los mismos criterios que en los anteriores y, se establecen de manera específica los municipios en los que existe porcentaje de población indígena suficiente, para que los partidos postulen fórmulas con candidatos indígenas, quedando los mismos 15 municipios establecidos en los lineamientos anteriores.²³

²³ En ese mismo año, 2017, el Consejo aprobó un acuerdo en el que aplicaron una acción afirmativa a favor de una candidatura a diputación, de una persona con filiación indígena: 221/04/2018. Por lo que toca al punto número 6 del Orden del Día, por unanimidad de votos, el Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, aprueba la respuesta que emite este Organismo Electoral a la solicitud realizada por el C. Javier Antonio Castillo, a través de la cual solicita la aplicación de acción afirmativa de representación indígena de registro de candidatos a Diputado Local del Partido Distrito 15 Local con cabecera en Tamazunchale, S.L.P. (CEEPAC, 2017)

Como hemos venido diciendo, hasta antes de este acuerdo, nada se decía sobre las candidaturas indígenas a diputación en el Consejo. Este acuerdo nos deja ver que los indígenas también tenían participación en los cargos parlamentarios. El asunto del promovente puede seguirse en diversas páginas electrónicas: [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/6%20RESPUESTA%20A%20C_JAVIER%20ANTONIO%20CASTILLO%20\(12%20ABR\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/6%20RESPUESTA%20A%20C_JAVIER%20ANTONIO%20CASTILLO%20(12%20ABR).pdf)
https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf
<https://www.teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/TESLP-JDC-04-2018.pdf>

III.3.1 Las nuevas reglas para indígenas. -

Encontramos en el año 2020, un cambio respecto a la institucionalidad, es decir, la pauta normativa o las “reglas del juego” tuvieron una adición, es decir, el sistema sufrió modificaciones, no solo la normatividad que se había venido aplicando para la participación indígena, sino que, además, las prácticas fueron impactadas por una sentencia de un tribunal electoral. Esto lo podemos ver en el acta del 20 veinte de octubre del 2020, emitida por el CEEPAC, en el que se menciona dicha sentencia:

[...]

27. El 30 de mayo de 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el recurso de reconsideración número SUP-REC-214/2018 interpuesto en contra de la resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con a clave SM-JDC-281/2018, en el cual en su apartado relativo a los Efectos ordeno (sic) lo siguiente:

Cuarta. Efectos.

[...]

Al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que, en el próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal (CEEPAC, 2020, p. 4)

Esta disposición, obligó al Consejo ha que buscara alternativas de allegarse más información, herramienta e instrumentos para la definición de las “reglas del juego electoral indígena”. El mayor avance es que la sentencia vincula al Consejo para la implementación de “acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones

<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3284/0>

[http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018N.nsf/af56201fa851b94c862580be005c7aa5/925399FF4DB3D53B862582C20059CCBF/\\$file/Acuerdo%20confidencialidad%20CT-30-05-2018.pdf](http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018N.nsf/af56201fa851b94c862580be005c7aa5/925399FF4DB3D53B862582C20059CCBF/$file/Acuerdo%20confidencialidad%20CT-30-05-2018.pdf)

locales”, para lo cual la sentencia ordena al Consejo “apoyarse en buenas prácticas” como ya se había hecho en el ámbito federal.

Es de llamar la atención esta medida, ya que con ello tenemos el ingreso al sistema institucional de una nueva forma de guiar u ordenar la participación política de los indígenas. A raíz entonces, de dicha sentencia se firmaron acuerdos con distintos organismos encargados de la atención a pueblos indígenas, como son: el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, “con el objeto de llevar a cabo los estudios concernientes para la implementación de acciones afirmativas para garantizar la participación y representación de pueblos y comunidades indígenas mediante la postulación de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos, para el proceso electoral 2020-2021” (CEEPAC, 2020, p. 5).

El Consejo también firmó convenio con el H. Congreso y el Tribunal Electoral potosinos, con el Colegio de San Luis A.C. “con el objeto de desarrollar y ejecutar una investigación con los mejores recursos de análisis referente a los pueblos y comunidades indígenas pertenecientes al Estado” (CEEPAC, 2020, p. 5). Inclusive, el Consejo firmó convenio para participar en la Consulta indígena, sin embargo, dicha consulta fue cancelada por motivos de la Pandemia generada por el SARS-CoV2 (COVID-19):

36. Con fecha 20 de marzo de 202, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana recibió un oficio signado por la Presidenta de la Comisión de Puntos Indígenas del H. Congreso del Estado, informando la suspensión provisional de la Consulta indígena 2020, ello en atención a las medidas preventivas sanitarias para evitar contagios de COVID-19, argumentando retoma la misma hasta nuevo aviso.

La contingencia sanitaria impidió que ese año se llevara a cabo la consulta indígena por lo que el Consejo solicitó, por oficios del 15 de enero y el 5 de febrero de 2020, al Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado:

42. [...] la actualización y remisión de las comunidades que se encuentran en proceso de registro; del mismo modo se adjuntaron diversas tablas con numeralia referente a la población indígena asentada en el Estado, con la finalidad de obtener una validación de las mismas, señalando que los datos ahí mencionados se obtuvieron de información aportada en las mesas de trabajo con la institución antes referida en los meses de noviembre y diciembre de 2019 (CEEPAC, 2020, p. 6).

El Instituto para el Desarrollo de Pueblos indígenas, contestó al CEEPAC el 10 de julio de 2020, otorgándole “[...] el nombre de cada uno de los pueblos y comunidades indígenas registrados en el Padrón de Comunidades Indígenas de 2010 y los que obtuvieron su registro posterior a la publicación de dicho padrón [...] (CEEPAC, 2020, p. 7). Posteriormente, se declaró la invalidez del Decreto 0703, en el que se expidió la Ley Electoral del Estado, por virtud de una sentencia de la SCJN (expediente 164/2020), por lo que se echó mano de la Ley electoral del 2014. Finalmente se acordaron unos lineamientos mucho más extensos de lo que se habían venido acordando, en los que se adicionaron definiciones conceptuales importantes, como la *autoadscripción calificada*, de la cual se derivaron consideraciones muy importantes, como la definición misma de autoadscripción y, por supuesto, cuando esta es calificada:

XLVI. EL instituto de Desarrollo Humanos y Social para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, proporcionó también al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, criterios orientadores sobre las formas y elementos que podrían ser considerados para acreditar la autoadscripción calificada de los integrantes de las comunidades indígenas siendo los siguientes:

Por residencia:

- Credencial del INE con domicilio en una localidad que pertenece a una comunidad indígena registrada.
- Constancia del Juez auxiliar de la comunidad, de su residencia efectiva.
- Acta de asamblea general de la comunidad, donde se le respalda como integrante de la misma y se le reconoce buena conducta.

Por origen:

Acta de nacimiento de la persona, de su madre y/o de su padre, o bien de sus abuelos o abuelas, si son o fueron los integrantes de una comunidad indígena.
Constancia del Juez auxiliar de la comunidad de origen donde se ratifica que es originario de ahí.

Acta de asamblea general de la comunidad, donde se le respalda como originario de la misma y se le reconoce su vínculo con ella.

Por descendencia:

- Actas de nacimiento de la persona, de su madre y/o de su padre, o bien de sus abuelos o abuelas, si son o fueron los integrantes de una comunidad indígena.
- Constancia del Juez auxiliar de la comunidad de origen de su madre y/o padre, abuelos o abuelas, donde se ratifica que son originarios de ahí.
- Acta de asamblea general de la comunidad, donde se le respalda como descendiente de las(s) misma(s) y se le reconoce su vínculo con ella.

Por conciencia:

- Presentar actas de asamblea comunitaria donde se le reconoce y avala como indígena y que ha prestado servicios a la comunidad o que ha participado con ella para resolver problemas o conflictos, o impulsar proyectos para su beneficio; de por lo menos el 60% de comunidades indígenas que existen en el municipio donde reside.

Como podemos leer, existe una mayor atención respecto a la definición de conceptos que son clave para el diseño y aplicación de las reglas. Por primera ocasión se define la terminología a utilizar o utilizada en los procesos electorales en donde se involucran indígenas. Otro concepto clave es el de *interculturalidad*, al cual se le dedica bastante explicación. Igualmente, el Consejo define a partir de Jurisprudencias (11/2015; XXI/2018) lo que debe entenderse por acciones afirmativas sobre todo en el caso de los indígenas.

Otro de los ingresos al sistema es el del Reglamento para el Registro de Comunidades indígenas. Además de que en el Artículo 9º de la Constitución Política de San Luis Potosí, en la fracción X, se reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta última normativa es de gran trascendencia para la dinámica política de las comunidades indígenas, ya que equipara a estas, con, por ejemplo, partidos políticos.

El acuerdo continúa con una extensa relación de pautas, argumentos, definiciones y estructuras para la participación política. Es importante hacer notar que, en este acuerdo,

además de antecedentes del trabajo del Consejo en materia indígena, también se define la estructura, social y política, bajo la cual se rigen, conviven y coexisten los indígenas y, como nota muy clara, en el punto XXV, se deja en claro que:

XXV. Que con el objeto de regular parte de los mecanismos establecidos para reconocer, proteger y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, el Poder Ejecutivo del Estado, en congruencia con lo dispuesto por el Artículo 9º de la Constitución Política del Estado, en su fracción X, en la que se reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con fecha 16 de agosto del año 2006, expidió el Reglamento para el Registro de Comunidades Indígenas en el Estado, en el cual faculta al Instituto de Desarrollo Humano y Social para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, como la entidad estatal responsable de entregar a cada comunidad que lo solicite y que reúna los requisitos establecidos para tal efecto, la constancia de registro como comunidad indígena y resguardar el resumen ejecutivo para otorgar a la Comunidades Indígenas su plena capacidad jurídica con el fin superior de adquirir los derechos colectivos indígenas y el ejercicio de su participación organizada.

Como se lee, hay ya una clara intención de “regular” los mecanismos bajo los cuales es posible a participación indígena, sustentados en la Constitución federal (art. 2º), la local (art. 9º, f. X) y el Reglamento de registro de comunidades indígenas que otorga facultades al Instituto de Desarrollo Humano, para otorgar constancia de identidad indígena a las comunidades que lo soliciten y que cumplan con los requisitos necesarios, además de que es el encargado de “resguardar el resumen ejecutivo para otorgar a la Comunidades Indígenas su plena capacidad jurídica con el fin superior de adquirir los derechos colectivos indígenas y el ejercicio de su participación organizada”. Esto nos sugiere, que la institucionalidad determina la subordinación de los solicitantes indígenas, a la aprobación de su calidad e identidad cultural, por parte de gente no indígena.

Más adelante, el acuerdo define en el apartado: DE LA POSTULACIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017-2018 EN SAN LUIS POTOSÍ, que:

XXVII. De los datos con los que cuenta este organismo electoral, referentes al registro de candidaturas del proceso electoral local 2017-2018, se obtiene que actualmente, la LXII Legislatura del Congreso del Estado, se conforma por 13 mujeres y 14 hombres, de quienes nadie se acreditó como integrante de algún pueblo y/o comunidad indígena, ni se autoadscribió como indígena.

De estos datos entendemos que, o bien no hubo participación indígena o, que no ganó escaños ninguna persona indígena. En el punto siguiente, se establece la participación de personas indígenas en la conformación de los ayuntamientos:

XXVIII. Para el caso de las elecciones de ayuntamientos, se registraron 334 personas que se autoadscribieron indígenas al momento del registro, atendiendo al Acuerdo de Pleno número 123/10/2017 por el que se aprobaron los Lineamientos para la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las propuestas de candidaturas para la renovación de los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí en el Proceso Electoral 2017-2018 [...].

El documento informa con una tabla el estado de la participación de indígenas por las fórmulas de MR y RP²⁴ y en otra tabla en el punto XXIX explica que “Del total de postulaciones de candidaturas indígenas, únicamente fueron electas 38 personas [...]” y enumera en la tabla los municipios en los que hubo participación indígena y menciona:

XXX. De los 15 municipios que el Consejo determinó como de población mayoritariamente indígena, en donde los partidos políticos debían registrar al menos una fórmula de personas indígenas, ya fuera en la planilla de mayoría relativa, o en la lista de representación proporcional, únicamente fueron elegidas personas indígenas para integrar los ayuntamientos respectivos en 10 de dichos municipios; para la integración de los ayuntamientos de Axtla de Terrazas, Matlapa, Tampacán, Tancanhuitz, y Tanquián de Escobedo, no resultaron electas ni una persona autoadscrita como indígena; es decir, los pueblos y comunidades indígenas no contaron con representación directa en las autoridades del cabildo; de ahí la necesidad

²⁴ Estas tablas están dentro del acuerdo que venimos citando y puede ser localizado en: http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/5_%20ACUERDO%20IND%C3%8DGENAS.pdf

de que a través de acciones afirmativas que este organismo implemente, se garantice la presencia de personas indígenas en los órganos de gobierno de todos los municipios en donde la población sea mayoritariamente indígena.

Por tanto, atendiendo a lo dispuesto en los numerales precedentes, en relación con el significativo porcentaje de población indígena en el estado, y el deficiente acceso a cargos de elección popular por parte de personas indígenas integrantes de comunidades y pueblos originarios, ya sea al Congreso del Estado o a los ayuntamientos, es que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana emite los presentes lineamientos con la finalidad de implementar acciones afirmativas que permitan tener a los Pueblos y Comunidades indígenas de esta entidad, una mayor representación en los órganos de gobierno.

Destacamos de este fragmento citado que la participación indígena se dio en 10 de los 15 municipios considerados con población mayoritariamente indígena y, que no resultó electa ninguna persona indígena en dicha contienda. De esto, el Consejo concluye que hubo un “deficiente acceso a cargos de elección popular” de la población indígena, por lo que fundamentó en ello, la necesidad de implementar acciones afirmativas en los lineamientos. Luego de explicar la necesidad de la consulta indígena y de citar algunos argumentos internacionales sobre derechos de pueblos indígenas, el Consejo emite el ACUERDO DEL PLENO DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MEDIO DEL CUAL SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS PARA PERSONAS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN LAS ELECCIONES DE DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021. Dichos lineamientos constan de 12 artículos, 6 capítulos y 8 artículos transitorios. En este, se describen y definen los conceptos fundamentales que se han venido manejando en los anteriores lineamientos y acuerdos; llama la atención que en estos lineamientos se define en la fracción XVI del artículo 3.1. a la “Persona indígena: Ciudadana o ciudadano mexicano del estado de San Luis Potosí, que acredita su calidad de indígena

integrante de una comunidad, con el Acta de Asamblea que le emite la Asamblea General de la comunidad indígena de que se trate”. Llama también la atención el que por primera vez hay una formalización reglamentaria para el registro de personas indígenas en la elección de diputaciones locales (arts. 7 y 8), igualmente en los artículos 9 y 10 se establece el procedimiento para el “registro de personas indígena en la elección de ayuntamientos”, incluso se define la participación indígena en términos de paridad de género en el artículo 11 y el artículo 12, establece la normativa para la sustitución de candidaturas de personas indígenas.

Para ese año, la Sala Regional con sede en Monterrey, Nuevo León emitió una sentencia el 12 de diciembre de 2020, en los expedientes SM-JRC-10/2020 y SMJRC-11/2020 acumulados en la que revocó una sentencia del Tribunal Electoral potosino que avaló la creación de los lineamientos de del 29 de septiembre de 2020, emitidos por el CEEPAC:

SENTENCIA EN FORMA SIMPLE

En la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el 11 de diciembre de 2020, la Sala Monterrey del Tribunal Federal Electoral, resolvió los juicios que presentaron el Partido del Trabajo (SM-JRC-10/2020) y el Partido Conciencia Popular (SM-JRC-11/2020) contra la sentencia del Tribunal Electoral en San Luis Potosí, que anuló los lineamientos que se habían emitido para establecer que existieran algunas candidaturas indígenas y la forma en la que se acreditaría dicha calidad.

Las decisiones de la Sala Monterrey son las siguientes:

1. Fue incorrecto que el Tribunal de San Luis Potosí confirmara los lineamientos que establecían que los partidos tienen el deber de registrar candidaturas indígenas en las elecciones de diputaciones y ayuntamientos, porque, antes de emitir cualquier norma que involucre a los pueblos y las comunidades indígenas, se les debe consultar, para que manifiesten lo que más les conviene.

Lo anterior, sin que esta Sala o algún otro tribunal puedan decidir en lugar de las comunidades, los posibles beneficios o perjuicios de las acciones o medidas que realicen se emitan o adopten para los pueblos indígenas, pues es un aspecto que le corresponde a las comunidades y pueblos indígenas determinar.

2. Finalmente, con independencia de lo que decidió la Sala Monterrey, es importante señalar que, conforme a la ley de San Luis Potosí, los partidos políticos tienen el deber

de registrar candidaturas indígenas en las elecciones de diputaciones y ayuntamientos (TEPJF, 2020, pp. 15-16).²⁵

Nuevamente, el Consejo tuvo que emitir nuevos lineamientos, ajustándose a lo señalado por la sala Monterrey, además de tomar en cuenta la invalidez (de la que ya habíamos hablado) de la ley electoral:

Al respecto, es importante mencionar que si bien, tal como ha quedado señalado en el apartado de antecedentes del presente acuerdo, esta autoridad electoral había ya emitido el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MEDIO DEL CUAL SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS PARA PERSONAS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN LAS ELECCIONES DE DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021", con fecha 29 de septiembre del año en curso; lo anterior, fue fundado y motivado en la norma electoral que por determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido declarada inválida por inconstitucional.

En ese sentido, es de concluirse que los lineamientos que esta autoridad electoral habría aprobado en la materia, deben ser emitidos nuevamente, ajustándose ahora a lo dispuesto por la Ley Electoral del estado vigente (emitida por decreto 613, de fecha 30 de junio de 2014, hasta su última reforma realizada el 29 de mayo de 2020), en el entendido de que las disposiciones de la ley vigente no modifican los requisitos ni el procedimiento respectivo, pero sí deben ser emitidos de nuevo en virtud de las consideraciones antes señaladas (CEEPAC, 2020, p. 74)²⁶

En los nuevos lineamientos, ya se expresa el ánimo de llevar a cabo la consulta indígena para la participación en las elecciones del ciclo 2020-2021. Entre otras cosas, quedan definidos 16 municipios con mayoría de población indígena en los cuales, los partidos políticos deberán de aportar fórmulas de candidatos indígenas, además de establecer en el artículo OCTAVO transitorio, la colaboración con la estación de radio XEANT:

²⁵ La sentencia completa, puede ser leída en:
<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0010-2020.pdf>

²⁶ El acuerdo completo puede leerse en:
http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/5_%20ACUERDO%20IND%C3%8DGENAS.pdf

OCTAVO. Notifíquese el presente acuerdo a la Dirección de Comunicación Social del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para que establezca colaboración con la estación de radio XEANT "La Voz de las Huastecas", con frecuencia 770 AM y presencia en 57 municipios (7052 localidades), de los cuales 28 son de San Luis Potosí, para que se pueda traducir y difundir una versión reseñada del aspecto sustantivo del presente cuerpo del acuerdo, traducido en las lenguas propias que la radiodifusora proponga a fin de que el contenido pueda ser ampliamente divulgado (CEEPAC, 2020, p. 84).

En enero del 2021, ciudadanos indígenas de diversas comunidades presentaron ante el CEEPAC, una solicitud para que las elecciones para diputaciones y ayuntamientos bajo las normas, procedimientos y prácticas tradicionales que rigen sus comunidades (usos y costumbres). El Consejo resolvió negar la petición, ya que el proceso electoral había comenzado el 30 de septiembre de 2020:

TERCERO. Se procede a emitir respuesta a las solicitudes formuladas por las y los ciudadanos indígenas referidos en el resolutive PRIMERO del presente acuerdo, mismas que se transcriben en el apartado de antecedentes del presente acuerdo, de la siguiente manera en formato fácil:

San Luis potosí, S.L.P. a 15 de enero de 2021 dos mil veintiuno.

Respuesta que da el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana a la solicitud dirigida a este Organismo Electoral:

[...]

d) Tomando en cuenta a lo solicitado, les informamos que el Proceso Electoral para elegir diputaciones locales y ayuntamientos inició el pasado 30 de septiembre de 2020, por lo que para estos momentos ya no es posible cambiar el sistema de elección de las autoridades locales.

[...] (CEEPAC, 2021, p. 18).²⁷

Finalmente, en el proceso del 2020-2021, se registró la participación de 262 indígenas, la gran mayoría para regidor, síndico y hubo una sola participación para presidente Municipal y ninguna para diputación y gobernatura.

²⁷ El acuerdo completo puede leerse en:

<http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/25%20ACUERDO%20USOS%20Y%20COSTUMBRES.PDF> y el acta correspondiente a dicho acuerdo se localiza en:

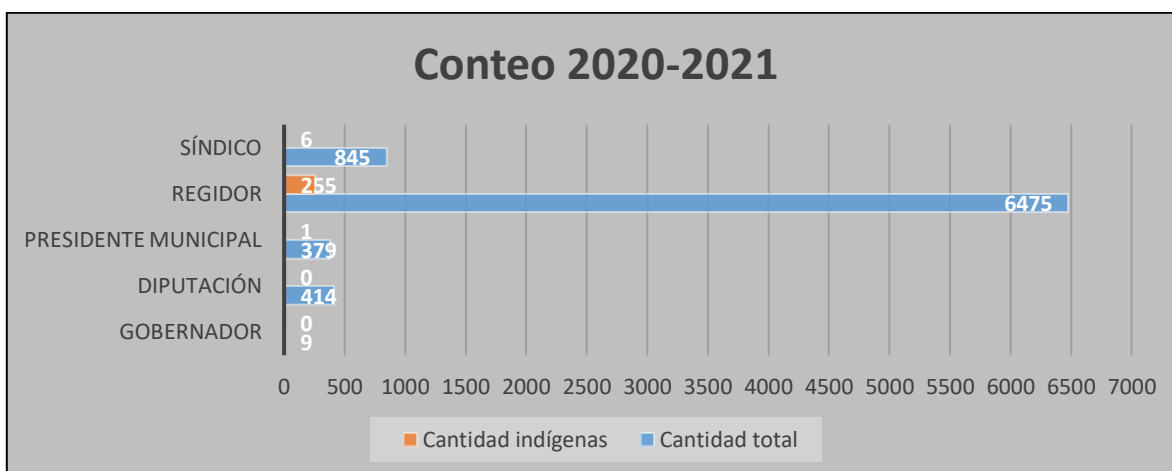
<http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S E %2015-ENE-21.PDF>

Tabla 1.

Cargo	Cantidad total	Cantidad indígenas
Gobernador	9	0
Diputación	414	0
Presidente municipal	379	1
Regidor	6475	255
Síndico	845	6

Elaboración propia a partir de los datos localizados en:
<http://ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1440/informacion/eleccion-2018.html>

Tabla 2.



Elaboración propia a partir de los datos localizados en:
<http://ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1440/informacion/eleccion-2018.html>

Como se puede apreciar de las anteriores gráficas, la participación indígena guarda un bajo porcentaje aun y en los municipios en donde se ha reconocido la presencia de comunidades indígenas.

III.4 La Comisión Temporal de Inclusión

En enero de 2021, el CEEPAC dictó un acuerdo en el que se creó la Comisión Temporal de Inclusión, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de todo lo relativo a la participación y

representación indígena y en ese mismo acto se estableció también, las atribuciones con que contaría la Comisión Temporal de Inclusión:

PRIMERO. El pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana crea la Comisión Temporal de Inclusión, la cual tiene como objeto general vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativa, trámite a las solicitudes ciudadanas, resoluciones y determinaciones que vinculen al Consejo Estatal Electoral de Participación Ciudadana para dar atención, gestión y seguimiento en e ejercicio de los derechos político electorales, colectivo e individuales, de personas integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad, en el estado (CEEPAC, 2021, p.17).²⁸

El trabajo de la comisión temporal de inclusión generó, entre otras actividades, la inclusión de personas indígenas de etnias que migraron al estado potosino y a las cuales se les reconoció su identidad y adscripción indígena.²⁹ A la par de la Comisión Temporal de inclusión, también se creó la Coordinación de género e Inclusión:

La coordinación de género e inclusión (CGeI), tuvo nombramiento de titular mediante acuerdo emanado de sesión de pleno de Consejo estatal electoral en fecha 1 de febrero de 2021. Dicha coordinación encuentra sus atribuciones legales vertidas en el título sexto, capítulo IX, artículo 49 y 50 del Reglamento Orgánico del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Contando con 25 atribuciones legales que se pueden dividir en los siguientes bloques temáticos.³⁰

La Coordinación, rindió un informe en donde se detallan una serie de actividades realizadas en favor de la inclusión, en la que se informa de la realización de una “Jornada mujeres indígenas, violencia política y tejido comunitario” así como una “Jornada por el impulso al

²⁸ El acuerdo puede leerse completo en:

[http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/26%20ACUERDO%20COMISI%C3%93N%20INCLUSI%C3%93N\(1\).PDF](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/26%20ACUERDO%20COMISI%C3%93N%20INCLUSI%C3%93N(1).PDF)

²⁹ véase el informe de la Comisión Temporal de Inclusión en la siguiente página:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/8_%20PUNTO%208-%20ASUNTO%20GENERAL%201-%20INFORME%20COMISI%C3%93N%20DE%20INCLUSI%C3%93N-%20CUMPLIMIENTO%20RESOLUCI%C3%93N%20TESLP-JDC-067-2019.pdf

³⁰ El texto completo puede ser revisado en:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/AG_%201%20Informe_CGI_02-07%202021.pdf el acta respectiva se encuentra en:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S_O_%2011%20SEP%2021.PDF

liderazgo político de las mujeres indígenas (con asistencia de población de municipios mayoritariamente indígena)”.

Posteriormente el Consejo, emitirá un acuerdo en el que aprueba los lineamientos para “la incorporación de representaciones de comunidades indígenas de los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás a la Comisión Temporal de Inclusión en acatamiento de la resolución SM-JDC89/2021 y acumulados. (CEEPAC, 2021, p. 11).

En noviembre del 2020, comunidades indígenas de los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajas solicitaron el Consejo estatal electoral y de participación ciudadana (CEEPAC) celebrar elecciones por usos y costumbres. Con el proceso electoral 2020-2021 iniciado desde el mes de septiembre, el Consejo determinó que no era posible atender la solicitud, inconformes con la respuesta los pueblos peticionarios pidieron al Tribunal Electoral local la revisara, confirmando dicha respuesta, pero Sala Monterrey, adicionó una condición para garantizar el derecho de las comunidades y los pueblos indígenas a reclamar su derecho a elegir a sus representaciones de la forma que mejor convenga. Con la emisión de la resolución SM-JDC-89/2021 se vinculó al CEEPAC a incorporar a las representaciones indígenas a la Comisión Temporal de Inclusión.

Estos lineamientos contemplan, como principios fundamentales el pro persona, igualdad y no discriminación, autoidentificación calificada, participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que les afecte, también la no injerencia en las decisiones que les corresponde a los pueblos y la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas.

Además, integra a las representaciones en condiciones de paridad, en reuniones y acuerdos en el idioma que se acuerde, junto con el derecho a voz y voto en la comisión temporal de inclusión (CEEPAC, 2021, pp. 12-13).³¹

Como efecto de la aprobación de estos lineamientos para la inclusión de representantes indígenas en la Comisión Temporal de Inclusión, el CEEPAC dictó un acuerdo, establecido

³¹ El acuerdo completo puede leerse en:

<http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/AG5-%20LINEAMIENTOS%20INCORPORACION%20DE%20REPRESENTACIONES%20INDIGENAS.PDF>

El acta correspondiente puede leerse en:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/3_%20PUNTO3-%20PROYECTO%20DE%20ACTA%20SESION%20EXTRAORDINARIA%20DE%20DICIEMBRE%202021.pdf

en el acta del 31 de enero del 2022, en donde aprobó la emisión de una convocatoria para incorporar a la Comisión, a dos representantes indígenas por municipio, de los ayuntamientos de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio. En esta, se especifica que “Cada Pueblo indígena” de dichos municipios pueden registrar hasta dos personas que deberán ser un hombre y una mujer, o dos mujeres, según el padrón estatal de comunidades indígenas. La disposición explica que la elección será “mediante las instituciones indígenas de cada comunidad y de cada pueblo por municipio, según determinen” (p.11).³² la convocatoria dispone que las asambleas municipales de cada pueblo indígena definirán los mecanismos de elección, de acuerdo con sus sistemas normativos internos, además de imponer los requisitos y condiciones que estime idóneos, según sus usos y costumbres.

La convocatoria expresa en el punto 4 que las personas que se propongan como representantes deben ser mayores de 18 años (4.1.), además de rendir protesta como Integrantes de la Comisión Temporal de Inclusión del CEEPAC (4.2.). (p.11-12).³³

El 17 de febrero del 2022, el Consejo acordó acompañar los trabajos de las comunidades Mixteca Baja, Mazahua y Triqui.

PRIMERO. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana se pronuncia en los términos de la resolución TESLP-JDC-67/2019, respecto de los trabajos gestionados por los pueblos y comunidades indígenas asentados en la ciudad de San Luis Potosí.

Segundo. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana considera pertinente la integración del órgano colegiado también llamado JUNTA DIRECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS presentado por representantes de la comunidad Mixteca Baja, Mazahua y Triqui, esto en respeto y reconocimiento de

³² El acta completa puede leerse en:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/22_%20ACUERDO%20CONVOCATORIA%20COM%20IND.PDF

³³ Para conocer los resultados de los representantes indígenas, véase:

<http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/informe%20convocatoria%20y%20representaciones.pdf>

los razonamientos vertidos en los puntos considerativos Décimo Octavo y Décimo Noveno (CEEPAC, 2022, p. 8).³⁴

La Comisión Temporal de Inclusión, siguió trabajando y generando acuerdos. Entre los que destaca la aprobación del diagnóstico sobre la consulta indígena en Tanlajás, Aquismón y San Antonio, en acatamiento de la resolución SM-JDC-89/2021 y acumulados.³⁵

Como podemos ver, las “reglas del juego” se fueron especializando a tal grado que los cambios en el sistema fueron radicales. Precisamente el institucionalismo histórico, como ya habíamos citado anteriormente, lo que pretende es: “realizar una comprensión profunda y contextualizada de los procesos de formación y cambio de las instituciones políticas a lo largo del tiempo, es decir, procesos temporales concretos. Su principal apuesta es entender y explicar los resultados de la acción política” (Saavedra-Echeverry, 2016, p. 84). Precisamente en el siguiente y último apartado, expendremos nuestras consideraciones, sustentados en la propuesta del institucionalismo histórico, para comprender las alteraciones, herencias y permanencias, así como las presiones sobre el propio sistema que motivaron los cambios observados en la participación y representación indígena en San Luis Potosí.,

IV. CONSIDERACIONES FINALES.

1. Sobre la teoría del institucionalismo histórico. –

Como ya habíamos expuesto líneas atrás, el institucionalismo histórico considera el estado como una entidad homogénea, conformado por una red de grupos de interés común y

³⁴ Al respecto véase:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/3_%20ACUERDO%20COMUNIDADES%20Y%20PUEBLOS%20IND%C3%8DGENAS.PDF

³⁵ El acta respectiva puede leerse en:

http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Acta_SO_CTI_%2030_08_22.PDF

organizaciones que se diferencian por la capacidad de poder e influencia. Nuestro objetivo con el IH, es el de comprender cómo es que se tomaron las decisiones políticas en la conformación de una institución o en la confección de una actividad que podría tener una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Bien explica el IH que, dentro del gobierno, un programa u organización que toma determinado rumbo, este puede ser alterado y, requiere de presión política para producir cambio. En ese sentido, el IH propone analizar estructuras y procesos políticos de larga duración en donde, tanto las propuestas que sustentan a las instituciones, como estas últimas, son escenarios de disputa entre los actores sociales. (Fioretos, 2016)

Por ello, es que decidimos observar y analizar en una perspectiva de larga duración, el proceso de inclusión de las comunidades indígenas en el sistema político potosino, ya que, al observar críticamente la continuidad de los arreglos institucionales, podemos ver la calidad de los arreglos, en el diseño de mecanismos en los que se expresa la gobernabilidad (privada y pública), los intereses individuales y el bien común. (Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo, 2001; Theda, Skocpol, et. al.; King, 1995 1992 citados en Peters, 2003, p. 99)

El IH centra su análisis en la noción del llamado *path dependence*, que considera que las decisiones del pasado influyen en las decisiones del presente. Por eso es que las decisiones, las acciones y los arreglos institucionales actuales están influidos por los del pasado. en ese sentido es que revisamos los primeros acuerdos institucionales en el CEEPAC y los tribunales electorales, sin desdeñar a los actores sociales y políticos que intervinieron en esos eventos. En ese sentido con el IH se intenta ilustrar que las luchas políticas son mediadas por ajustes institucionales, planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta (Thelen y Steinmo, 1992, p. 2).

2. El institucionalismo histórico y el caso de la participación y representación indígena en San Luis potosí. –

Como ya decíamos, el IH pretende obtener explicaciones sobre la elección de los individuos, considerando críticamente a esta, como un producto de un tiempo y contexto determinado. (véase a Katznelson y Weingast, 2005) Por ello el IH se interesa por el proceso de elección de prácticas institucionales, en las que se sustentan las tomas de decisiones y los acuerdos institucionales, así como la conformación, interacción y el cambio institucional, obtenidos por la investigación y la negociación (Vargas, 2008, p. 51).

En este caso es que pusimos especial atención en los acuerdos del CEEPAC, en los que se tomó la decisión de ingresar al sistema, nuevas reglas para la participación de los indígenas en el juego electoral. El sustento de dichos cambios estuvo no solo en la reforma legislativa constitucional (federal y local) o en la Ley electoral del estado, o las decisiones de los tribunales, sino que también, los cambios estuvieron sustentados en las luchas de las comunidades indígenas, sus demandas y propuestas, así como en la voluntad de los actores políticos tanto de los partidos, como del propio CEEPAC. Es ahí en donde localizamos las negociaciones, las investigaciones, la interacción y el cambio institucional, tanto en las decisiones del Consejo, como en las decisiones de los tribunales y por supuesto, en la interacción de estos organismos con la ciudadanía indígena y o que podemos significar como su resistencia y su lucha por el reconocimiento, la autonomía y la participación política.

Sin consideramos que el IH se identifica “por utilizar enfoques narrativos en la construcción de explicaciones históricas basados en métodos de análisis cualitativos y un enfoque interpretativo, utilizando fuentes secundarias como son los periódicos” (Rowlinson, & Hassard, 2013, p. 113 citados en Trigo, 2016, p. 229), entonces es que se justifica plenamente,

el que hayamos revisado la legislación aplicable, así como la gran cantidad de acuerdos generados en el CEEPAC, en donde pudimos ver el cambio que se produjo de un tiempo determinado en el que no había nada sobre la participación indígena, a los primeros pasos al respecto, hasta la actualidad, sin que podamos afirmar que los cambios han llegado a su fin; sabemos que aún hay mucho camino por recorrer en este ámbito, sabemos que no hay todavía una conclusión en materia de cambio institucional.

Confirmamos con nuestra exposición lo que ya habíamos anotado líneas arriba:

1. El tema abordado contiene una fuerte dosis de confrontación social (sistema comunitario, informal) contra el estado nacional (estructura o sistema normativo dominante, formal). Un ejemplo de esto es la inconformidad de algunas comunidades indígenas que llevaron esta ante los tribunales y la ganaron, recordemos el caso de la inclusión de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio en la Comisión Temporal de Inclusión.

2. A lo largo del tiempo (en términos de la modernidad) en México, la estructura ha impuesto las *reglas del juego* electoral, en las que ha operado la negociación y el cambio institucional –hablamos de un pasado reciente. Precisamente es el caso de los cambios registrados en los acuerdos del CEEPAC, las sentencias y jurisprudencias de los tribunales y los cambios legislativos, algunos dados por la presión política de las comunidades indígenas y otros dados por la interacción y negociación entre los organismos estatales y las comunidades indígenas. En efecto los cambios y negociaciones no han estado desprovistos de manifestaciones indígenas, el caso más claro, el levantamiento del EZLN. Por lo que tenemos aquí, acciones colectivas que a la fecha no han sido convergentes en cuanto a su manifestación, gestión y trámite. Nos referimos con esto que del lado de los individuos (electores) no se ha visto una alianza entre los actores y sí por el otro lado (la estructura), se han llevado a cabo acciones de orden político, legal-constitucional y organizacional, que, sin embargo, no han surtido las

necesidades y demandas de las poblaciones indígenas. Un caso de éxito, en el sentido de la acción colectiva, es el municipio de Cherán, Michoacán, en donde el sistema institucional electoral –el INE— (estructura formal) fue modificado por la presión y la gestión (acción colectiva) de los individuos (actores) asociados en comunidad. Sí bien en San Luis Potosí, algunas comunidades indígenas pretendieron llevar a cabo elecciones mediante uso y costumbre, el CEEPAC determinó que no era posible porque ya había empezado el tiempo electoral y no se podían hacer cambios. Luego de esta negativa y la aplicación de recurso al estudio de dicha solicitud, se emprendieron acciones por parte del CEEPAC y otros organismos, con la finalidad de recabar información, mediante la “consulta indígena” que les permitiera ingresar un nuevo cambio a la normativa electoral.

3. Como efecto de las acciones colectivas, las negociaciones y acuerdos, también es necesario tomar en cuenta las injerencias en la estructura, nos referimos en este caso a las reformas constitucionales que, sobre el tema indígena, se han realizado en el artículo 4º constitucional y posteriormente al artículo 2º (entre otros más) para terminar con una serie de ajustes reformadores en este último.

Básicamente, el enfoque del Institucionalismo histórico nos ha permitido conocer el estado del arte de nuestro objeto de estudio, en un determinado momento histórico, con las condiciones y características que modelaron el fenómeno situacional, amén de las normas y políticas de la participación indígena en lo político, con lo que hemos de comparar el presente con ese momento histórico, es decir, nos permitió conocer el antes y el después de la representación y la participación política indígena.

3. El camino recorrido. -

Como ya explicábamos, el cambio institucional respecto a la participación y representación indígena en San Luis Potosí puede ser visto desde la propuesta del institucionalismo histórico. Dicho enfoque nos permitió observar un momento histórico en que la participación indígena no estaba del todo clara o bien no era tema de interés para los organismos encargados de la procuración, promoción y protección de sus derechos político-electorales. A pesar de que ya se habían suscitado cambios institucionales en el 1992 y en el 2001, en materia de inclusión y derechos de pueblos indígenas, no se habían concretado la inclusión completa de las comunidades indígenas a la toma de decisiones políticas; podemos afirmar que aún y que en esos dos periodos de cambios constitucionales, se dio la apertura del sistema constitucional para el ingreso de los indígenas en el sistema político, no se habían concretado las “reglas del juego” para la participación y representación política de los indígenas en el país.

Así entonces, la participación y representación indígenas, podemos decir, es un fenómeno relativamente nuevo, nos referimos así ya que, si bien los diferentes grupos originarios de México han estado presentes en distintos episodios históricos (ya políticos, ya económicos o sociales) no habían sido considerados por la clase gobernante y su sistema institucional, para ser partícipes del sistema electoral, desde su perspectiva, identidad, necesidades, aspiraciones, usos y costumbres, es decir, las reglas del juego para la participación de estos ciudadanos no existían.

Al paso del tiempo, la presión política y social de las comunidades indígenas, así como las decisiones de tribunales y organismos públicos, la llamada “inclusión” se fue suscitando en lo institucional, a partir del cambio legislativo y el cambio organizacional al interior del estado, generando organismos e institutos con el objetivo de la atención a las comunidades indígenas. Al respecto podemos mencionar (después de las reformas constitucionales del

2001) no se había registrado una institucionalización pertinente que normara la inclusión de los indígenas en las contiendas electorales. Por ello, la toma de decisiones de los organismos públicos especializados en la materia representó una coyuntura en el desarrollo histórico de la interacción entre el estado y los indígenas; nos referimos entonces a los primeros acuerdos que el CEEPAC generó, mediante los cuales se posibilitó la visibilización de los indígenas y el reconocimiento a sus derechos político-electorales.

El avance fue paulatino, aunque no lento, es decir, en un periodo corto de tiempo, la institucionalidad fue desarrollando canales y normativas que llevaron a la inclusión de los indígenas no solo en las boletas electorales, sino también al interior de la estructura electoral de la toma de decisiones: el CEEPAC.

4. El camino por recorrer. -

Consideramos que el camino recorrido no ha llegado a su final, aún faltan más acciones que logren satisfacer la demanda civil de los indígenas. un ejemplo del camino por recorrer, es precisamente la incorporación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones políticas, es decir, aún falta que la inclusión sea completa en el sistema y no solo a nivel de participación en una comisión, sino en toda la estructura electoral, contando en esto, no solo al CEEPAC, sino al propio poder legislativo, ejecutivo y judicial. Las estructuras actuales del estado se siguen preparando para considerar la inclusión de los indígenas en sus sistemas organizacionales, en el ámbito político, el trabajo realizado por los actores sociales y políticos en esta área, han puesto de ejemplo que la voluntad y las normas para la inclusión, son posibles. El recorrido nos da muestra de un estado que ha ido aprendiendo a escuchar y a reconocer la representatividad de la diferencia, a comprender la necesidad de la inclusión y,

sobre todo, a generar marcos sociales e institucionales que provean de oportunidades a los históricamente marginados. Un apunte pendiente para los siguientes comicios, serán:

A. La constitucionalización de las acciones afirmativas.

B. La incorporación de personas indígenas como representantes de poblaciones y comunidades, al interior de los organismos públicos (INE, OPLES, Tribunales, etc.), como parte del sistema democrático del país.

C. La consulta indígena como un ejercicio democrático, para lo que se requiere no solo voluntad sino también presupuesto y planeación.

D. El respeto por las culturas indígenas, consideradas como un derecho humano. Lo que implica el respeto a su persona, prácticas culturales, usos y costumbres y sobre todo, el respeto a la lengua, considerada esta última, como el núcleo de la representación cultural de los indígenas, por lo que habría que incluir como planes de gobierno, la traducción de toda norma, a las lenguas originarias que pueblan el estado potosino.

E. sin lugar a duda, se debe combatir el racismo que aún impera no solo a nivel individual sino también a nivel institucional. No tenemos la fórmula para la resolución de todos los problemas o pendientes que hay entre el estado y las poblaciones indígenas, sin embargo, sí consideramos que a partir de este estudio y otros tantos que se han hecho y que seguramente están pendientes por realizarse, podemos incidir en la comprensión de un fenómeno político, social, jurídico y humano como el que hemos intentado desvelar aquí.

Consideramos que el trabajo de esta tesis no termina aquí, entendemos que el proceso de inclusión en la participación y representación indígena en nuestro país y nuestro estado sigue siendo una agenda pendiente para todos}. Estado, académicos, intelectuales, indígenas y sociedad en conjunto.

En términos generales, podemos decir que el institucionalismo histórico ha sido una herramienta, teórico-metodológica, de mucha ayuda para la comprensión del fenómeno de la inclusión de indígenas en el sistema político-electoral, así como, en la comprensión de la conformación de estructuras sociales y políticas, que son el resultado de la interacción y la toma de decisiones de distintos actores sociales y la confección de normas que responden a circunstancias y eventos de un determinado momento.

Finalmente, al parecer la participación y representación indígena, por lo menos en San Luis Potosí, ha ido dejando de ser patrimonio de los no indígenas, para pasar a las manos y control de las poblaciones indígenas. Si bien aún no podemos afirmar contundentemente, que las acciones electorales y los cambios políticos (la institucionalidad) son patrimonio de los pueblos y comunidades indígenas, sí podemos decir que ya se ha estado trabajando en ello y que dependerá no solo de los cambios en las estructuras y procesos de la institucionalidad que esto se logre, sino que, está en la voluntad y participación de los pueblos indígenas, el que se logren mejores prácticas y modificaciones pertinentes a las necesidades de la convivencia armónica entre estas poblaciones y las no indígenas, bajo el cielo de un sistema pacífico y democrático.

Bibliografía

Abellán, Joaquín. (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.

Alanís Figueroa, María del Carmen y Marisol Vázquez Piñón (2020) “La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//18_La%20primera%20cuota%20in%20di%20CC%20Me%20CC%20xico_Alanis%20C%20Va%20zquez.pdf

Aragón Andrade, O. (2007). *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4º constitucional de 1992*, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Audirac Camarena, C. A. (2007). *El cambio organizacional. En Desarrollo organizacional y consultoría*. México: Trillas.

Beckhard, Richard. (1988) Transiciones Organizacionales “*Administración del cambio*”, Cambridge, Massachussets. pp. 31-46

Farfán Mendoza, Guillermo. El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, vol. 3, núm. 1, junio de 2007, pp. 87–124. *SciELO*

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-23332007000100005&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

Jacobson, Nora/Butterill, Dale/Goering, Paula (2005) “Consulting as a Strategy for Knowledge Transfer”; en *The Milbank Quarterly*, Vol. 83, No. 2 (2005), pp. 299-321.

Rodríguez, M. Darío (2005) *Diagnóstico Organizacional*. México: Alfaomega. (1992). pp. 73-87.

Historia del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí
<http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/49/informacion/historia-del-ceepac>

Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Manin, B. (2019). *Los Principios del Gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial. (1ª)

Beard, M. (2019). *SPQR. Una historia de la Antigua Roma*. México. Editorial Booket /Grupo Planeta.

B. Guy Peters. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Burke, E. (1984) “Discurso a los electores de Bristol”. *Textos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, (1ª).

Beuchot, M. (2004). *Hermenéutica, analogía y símbolo*. México: Herder. (1ª).

Clavero, B. (2009) *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América: “Tiempo de Colonia, Tiempo de Constitución”*, México: Espacio de Derecho, Siglo XXI.

Criado de Diego, Marcos. (2012). “Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”. *Revista Derecho del Estado*. (28) pp. 77-114). Colombia:

Cuadriello Olivos, H. (2008). *Neoindigenismo y participación ciudadana: el consejo consultivo de la CDI y la participación indígena*. (1.a ed.). Tesis.

Del Tronco, J. (2021, 2 de julio). *Democracia participativa*. *Prontuario de la Democracia*.
<https://prontuario-democracia sociales.unam.mx/democracia-participativa/>

Domínguez Nava, C. (2021). 1948. Represión a la rebelión ferrocarrilera. *Historias*, (105), 85–101. Recuperado a partir de:
<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/historias/article/view/17334>

Durand Alcántara, C. (1992) Por una reformulación de la legislación mexicana de poblaciones indias en *Derechos contemporáneos de los pueblos indios justicia y derechos étnicos* en México, No 1, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, pp. 87-102.

- (1995). "Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena : los Triquis de Oaxaca estudio de caso". (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/96143>

Fioreto, O. Falleti, T.G. Sheingate, A. (2018). Historical Institutionalism in political science

Flores García, P. (2020). Participación Ciudadana y Pueblos Indígenas: El Consejo Consultivo Indígena del Estado de San Luis Potosí (2013–2020) (1.a ed.). Tesis.

Francisco Berlín Valenzuela, Jorge Moreno Collado, Miguel Ángel Camposeco Cadena, Luis

Hall, P. & R.C.R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, (936 - 957)

Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1–25. <http://www.jstor.org/stable/4228221>

Macario, S. P. (1952). El institucionalismo como crítica de la teoría económica clásica. *El Trimestre Económico*, 19(73(1)), 73–112. <http://www.jstor.org/stable/20855268>

Marsh, J., & J. Olsen (2006). Elaborating the new institutionalism en Rhodes, R.A.W.; Binder, Sarah A. y Bert A. Rockman: *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press

Marsh, J., & J. Olsen (1984). The new Institutionalism: Organizational factors in Political Life. *The American Political Science Review*. 78(3), 734-749.

Molina Piñeiro, Pericles Namorado Urrutia, Javier Orozco Gómez, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Francisco Rivera Alvelais, David Vega Vera. (junio de 1998). Diccionario universal de términos parlamentarios en Enciclopedia Parlamentaria de México (2do, 600-603) México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Michael J. Sodaro. (2006). En Política y Ciencia Política. Una Introducción (p.77,100) España: Mc Graw Hill.

Montemayor, C. (2009). Chiapas. La rebelión indígena de México: DEBOLSILLO.

Moreno González, M. G., (2014). Movimientos sociales y desarrollo en México contemporáneo. *Espacios Públicos*, 17(39), 93-104.

Moyado Flores, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. México: IIJ-UNAM.

Munguía Salazar, A., Delgadillo Díaz Leal, L., & Victoria de la Rosa, S. (2017). La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(2), 187-214. <https://doi.org/10.15359/rldh.27-2.9>

North, Douglass. (2014). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica

Pierson, P. y Theda S. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. (17)(1). pp. 7–38. *SciELO* http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (1999). El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México. Fondo de Cultura Económica

Rivas, J. A., (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>

Saavedra-Echeverry, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*. 21(1), 81-100. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana>

Sámano M. A. Durand Alcantara, C. y. G. G. (2001). Los acuerdos de san andrés larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos. En J. E. R. C. Ordóñez Cifuentes (Ed.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas* (pp. 103–120). UNAM. Localizable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf>

Sartori, Giovanni. (2005). Teoría de la democracia. 1. *El debate contemporáneo*. Madrid. Alianza editorial.

Singer Sochet, M. (2013). Justicia electoral. México, participación y representación indígena. *Temas selectos de derecho electoral*, 38.

Torres, F., & Rojas, A.. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. *Problemas Del Desarrollo*, 46(182), 41–66. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>

Trigo Soto, Luis Gonzalo. (2016) “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política”. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*. (7)(1). pp. 224–41. www.redalyc.org, <https://www.redalyc.org/journal/4978/497857392013/html/>.

Vargas Hernández, J.G. (2008). *Ciencia Administrativa* (1). México: Universidad Veracruzana, pp. 47-58. Obtenido de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Sociológica (México)*, 23(67), 221-236. Recuperado en 25 de octubre de 2022, de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000200009&lng=es&tlng=es.

Willibald, S. (2013). La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad. *Temas selectos de derecho electoral*. (32).

Legislación

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Acuerdos del CEEPAC del 1er semestre del año 2021. <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/>

Constitución Política del estado de San Luis Potosí

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convenio 169 de la OIT

Convención Interamericana de los Derechos Humanos

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí

Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí

Obras Generales

CEPAL (2014) *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. CEPAL. www.cepal.org
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37222-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>

Páginas electrónicas

Aprueba INE criterios y acciones afirmativas en materia de paridad y representación de los pueblos indígenas. (2017, noviembre 8). Central Electoral. <https://centralelectoral.ine.mx/2017/11/08/aprueba-ine-criterios-y-acciones-afirmativas-en-materia-de-paridad-y-representacion-de-los-pueblos-indigenas/>

