

# La construcción de la ciudadanía con los pueblos indígenas en México

<sup>1</sup>Dr. Eduardo De La Cruz Díaz

**Palabras clave:** Ciudadanía, cultura, usos, originarios, normas.

## Resumen

El presente es un análisis reflexivo en relación a la construcción de la ciudadanía desde la inclusión, en el caso particular, se trata de reconocer e integrar a los pueblos indígenas de México en el ejercicio de gobierno. Esto es así ya que en el país existen seis estados de la república que de acuerdo al INEGI tienen población indígena, quienes conservan las culturas milenarias, costumbres usos, formas de organización interna y de convivencia.

En consecuencia, resulta determinante que el Estado mexicano reconozca que los pueblos indígenas son sujetos de derechos y que por lo tanto deben ejercer funciones de autoridad propia de su autodeterminación y autonomía, sin que ello implique que no puedan participar en la toma de decisiones para elegir a sus autoridades municipales, estatales y federales por usos y costumbres en armonía con su marco normativo y del derecho positivo vigente.

## Introducción.

La ciudadanía alude a una relación entre el individuo y el Estado regida por normas de derecho. Forma parte de las garantías de los individuos frente al Estado y de las responsabilidades de este frente a las personas o miembros de una sociedad, así como las obligaciones de los ciudadanos frente al Estado. Como bien lo señaló Marshall (1967), la ciudadanía puede dividirse en civil, política y social. En sus propias palabras: El elemento civil está compuesto de derechos necesarios a la libertad individual —libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe, derecho a la propiedad y de realizar contratos válidos y el derecho a la justicia. Por el elemento político se debe entender los derechos de

---

<sup>1</sup>Universidad Autónoma de Guerrero, México, Correo : [lic.eduardodiaz@hotmail.com](mailto:lic.eduardodiaz@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-00019900-421X>

participación en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad o como un elector de los miembros de tal organismo. El elemento social se refiere a todo lo que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que prevalezcan en la sociedad. Las instituciones íntimamente ligadas con el elemento social son el sistema educacional y los servicios sociales. (Marcia)

En el caso mexicano el problema de la ciudadanía es complicado. En términos formales existe un Estado de derecho; las garantías individuales están consagradas en la Constitución; la propia carta magna define un régimen político representativo democrático, federal y republicano; existe una legislación para la elección democrática de los gobernantes, y hay una serie de derechos sociales que van desde los laborales a los relacionados con los servicios básicos, como el derecho a la educación básica, a la salud, a la vivienda, etcétera. Sin embargo, en la realidad el derecho no siempre es la norma que rige las relaciones de los mexicanos con el Estado; como es conocido y respaldado por abundante evidencia empírica y documental, los derechos civiles son conculcados por la corrupción y la impunidad de las autoridades, el federalismo es negado por un centralismo presidencial que también ahoga a los poderes Legislativo y Judicial, los procesos electorales son frecuentemente fraudados por el gobierno y, finalmente, los derechos sociales obligatorios son escamoteados a amplios sectores de la población. Por lo tanto, a pesar de la existencia formal de los derechos aludidos, se puede decir que los mexicanos no son ciudadanos o no lo son plenamente o unos lo son más que otros.

Esto es justamente lo que caracteriza al régimen político mexicano como autoritario y lo que obliga a realizar nuestro estudio más como un proceso de construcción de la ciudadanía, y no sólo de su consolidación o ampliación. En la construcción de la ciudadanía participan diversos actores sociales individuales y colectivos que luchan por sus intereses en una gran variedad de espacios sociales y políticos, que incluyen desde la generación de consensos mínimos entre los individuos de una sociedad, la conformación de instituciones republicanas que funcionen realmente —como puede ser la división de poderes o del federalismo—, la creación y funcionamiento de normas claras y legítimas para regir la vida pública —un Estado de derecho—, y la conformación de sujetos colectivos que con su acción

pongan en práctica y reproduzcan la vida democrática y la formación de individuos portadores de una cultura política cívica y participativa, que, al igual que los agentes colectivos, mediante su práctica produzcan y reproduzcan la vida republicana.

En este sentido, la relación entre los movimientos sociales y la ciudadanía se puede observar al menos desde los siguientes puntos de vista: 1) Como una experiencia de sociabilidad diferente: al interior de los movimientos y organizaciones se da una experiencia de sociabilidad diferente, reflejo de una participación abierta, no autoritaria o vertical. 2) Como otra forma de relaciones con la autoridad: crea formas diferentes de relación con autoridades e instituciones, distintas de las clientelares, y permite el aprendizaje de prácticas basadas en el derecho para la demanda de satisfactores de sus necesidades como grupos de presión frente a las autoridades. 3) Como la creación de relaciones diferentes con los partidos políticos, ya no como cadenas de transmisión o como sectores corporativos dependientes, sino como fracciones o grupos independientes.

De esta forma, por intermedio de estos procesos, los movimientos o luchas sociales pueden influir sobre los individuos formándolos como ciudadanos en el ejercicio de nuevas prácticas internas y externas a la organización, enseñándoles a operar con nuevas reglas del juego, con el uso del derecho. Además, también tienen efectos sobre las instituciones del sistema político, especialmente sobre los partidos políticos y sobre las agencias gubernamentales, con las cuales mantienen relaciones por sus demandas y negociaciones. No obstante, hay organizaciones en el mundo popular que operan en el sentido contrario, que refuerzan sus relaciones verticales y autoritarias fomentando las prácticas clientelares con las autoridades, el intercambio de favores, y funcionan como verdaderas correas de transmisión de los partidos políticos, produciendo con ello la cultura no ciudadana entre sus bases y contribuyendo a reproducir el sistema político autoritario.

Asimismo, encontramos que la acción colectiva no tiene un solo sentido ni se agrupa en una sola corriente, sino que es controlada o influida por grupos políticos contrarios u opuestos. La lucha por el control de las masas, de los militantes y de las organizaciones se da entre las agrupaciones gubernamentales y las de oposición, y entre las diferentes corrientes, generando una dinámica compleja de las experiencias y prácticas de los miembros de las organizaciones o acciones colectivas. La misma disputa política por las bases y el control de las agrupaciones influye sobre las organizaciones sociales independientes. De acuerdo con

los testimonios de líderes de importantes "movimientos sociales" vemos que la democracia interna se dificulta por la posibilidad de infiltración de agentes de otras tendencias, oficiales y no oficiales, que buscan apoderarse de la organización. Las elecciones democráticas son peligrosas para la propia existencia de la acción colectiva, en los términos que defiende su liderazgo actual de agentes externos.

El carácter colectivo y orgánico de los movimientos los lleva a defender la primacía de sus intereses en los programas y plataformas, en la distribución de cuotas de poder dentro de las organizaciones partidarias y en las listas de candidatos a puestos de elección popular, lo cual crea tensiones permanentes dentro de ellas, pues los partidos buscan ampliar sus plataformas y programas con el fin de atender al mayor número posible de intereses. Ésta es una de las experiencias más valiosas en el proceso de construcción de la ciudadanía y de convivencia plural y heterogénea. Otro elemento muy importante es la capacidad que han tenido algunos movimientos para resolver sus demandas por medios no clientelares o de acuerdos particulares con las autoridades, generando efectivamente nuevas formas de relación; En estas relaciones con las autoridades se expresa con mayor fuerza la precariedad de los acuerdos o la facilidad con que se retrocede.

## **Desarrollo**

### **2. La construcción de la ciudadanía en municipios indígenas en la elección de sus autoridades.**

Un segundo momento importante, se da en el estado de Oaxaca, con el reconocimiento de las normas locales (ahora comúnmente conocidas como usos y costumbres) empleadas en la elección de autoridades de los ayuntamientos lo cual legitimó un sistema electoral plural en los comicios municipales, diferente del que predomina en el ámbito nacional, donde la competencia entre partidos políticos es preponderante. En esta entidad la reforma electoral de 1995 y la de 1997 (Velásquez, 2000; Cruz Iriarte, 2004; Flores Cruz, 1998; 2002) contribuyeron en la composición de nuevos procesos sociales en las comunidades que, en conjunto con el desarrollo del proceso de democratización del país.

Las formas consuetudinarias utilizadas para elegir autoridades comunitarias se mantuvieron durante décadas en una situación de "clandestinidad" jurídica, pues, aunque su ejercicio era habitual, no tenían reconocimiento legal. Para que las personas electas mediante

dichos procedimientos fueran reconocidas por las autoridades gubernamentales correspondientes era necesario recurrir al artificio de conformar planillas integradas por las personas electas previamente y registrarlas con las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Díaz Montes, 1986). Este estado de cosas empezó a cambiar cuando la conformación de un sistema de partidos a nivel nacional comenzó a romper el monopolio de la representación política. El PRI dejó de ser un ente omnipresente, situación que lo obligó a tratar de convertirse en un partido político preparado para competir con otros institutos que empezaban a irrumpir en áreas hasta entonces exclusivas del partido de Estado.

Este texto pretende mostrar las formas en que se construye la ciudadanía en un ámbito local; y exponer que los usos y costumbres no son como el ideal los define, y sí producto de una reinención constante en función de las circunstancias y de los intereses de las facciones políticas que interactúan en el espacio local. El reconocimiento de los usos y costumbres ha hecho evidente el proceso de recomposición interna de las comunidades, en el que se observa una dinámica política de constante negociación. (Recondo, 2000:95).

En los municipios indígenas son muchas las formas de organización política, los procedimientos de elección y las maneras de emitir el sufragio. Es también heterogéneo el criterio para definir quiénes pueden o no participar en el nombramiento de las autoridades y desempeñar puestos en el ayuntamiento, es decir, quiénes pueden ejercer o no la ciudadanía local o comunitaria. Para hablar de ciudadanía dentro de esta diversidad cultural, y de organización política de los municipios y las localidades indígenas, es necesario partir de un concepto de "ciudadanía" por lo menos descriptivo. Al referirnos a ciudadanía aquí empleamos la propuesta de Zapata-Barrero (2001:6), que la conceptúa como una posición que, desde el punto de vista político, es una práctica en constante proceso. Trasladado al ámbito de las diferencias culturales, los especialistas han enfrentado muchas dificultades en su intento por utilizar y adaptar este concepto a lo que sucede en la organización política y las formas de participación de quienes son miembros de algún grupo cultural distinto de la mayoría de los que habitan los Estados nacionales. Por ello se ha optado por adjudicar al concepto un adjetivo; así, Kymlicka lo ha denominado "ciudadanía multicultural" (Kymlicka, 1996; 2001), y otros lo han llamado "ciudadanía diferenciada". La ciudadanía así entendida se refiere al ejercicio de derechos y obligaciones en un espacio político determinado. De acuerdo con Zapata-Barrero, la ciudadanía "describe principalmente una relación vertical

entre una persona con las instituciones estatales" (Zapata-Barrero, 2001:7). Conforme a esta lógica, en cada uno de los ámbitos mencionados se puede hablar de distintas gradaciones situacionales que un individuo puede conseguir respecto a la ciudadanía plena, que sería aquella donde se cumplen todas las obligaciones y se obtiene la totalidad de los derechos.

El concepto parece no encajar en esa complejidad que es la elección de autoridades municipales indígenas, en la que un ciudadano del Estado mexicano no es precisamente un ciudadano del municipio o la comunidad, pues dicho estatus depende de una combinación de varios factores —que no necesariamente coinciden con los utilizados en los ámbitos más amplios—: la costumbre, el lugar de nacimiento, el género, el cumplimiento de tareas comunitarias, la religión, el interés de un grupo o una facción política, entre otros. En los municipios donde se elige por usos y costumbres, al momento de la elección de las autoridades el ciudadano no es necesariamente el mismo que en el otro sistema; en muchos casos las mujeres no votan ni pueden ser votadas; en otros tampoco los habitantes de las agencias municipales y de los núcleos rurales del municipio forman parte del demos; es decir, el criterio de la residencia se convierte en uno —entre varios otros— que se toma en cuenta al conceder o no los derechos de ciudadanía local.

Así, en los procesos de construcción de la ciudadanía local se combinan varios factores, como el género, la comunidad, la edad, la participación en actividades comunitarias e incluso la religión. En muchos casos la participación en el trabajo comunitario (tequio), la contribución para las festividades, la disponibilidad para el desempeño de cargos menores, el financiamiento de las mayordomías, entre varios otros, son requerimientos obligatorios que debe cumplir quien pretenda disfrutar el derecho de elegir o ser electo autoridad local. Así, algunos municipios justifican el hecho de que las mujeres mantengan un estatus ciudadano incompleto porque tampoco están obligadas, como los hombres, a cubrir todas las disposiciones antes enumeradas; en otros las mujeres sólo tienen derecho a votar, pero no a ocupar cargos. Respecto a la edad, la diferencia entre el ejercicio de la ciudadanía del Estado nacional y la ciudadanía local es evidente y se manifiesta de varias maneras: en unos municipios los jóvenes que han cumplido 18 años son sujetos de obligaciones pero no de derechos; en otros los jóvenes que estudian, aun teniendo 18 años, no son sujetos de obligaciones ni de derechos; en otros, los jóvenes que aún no tienen 18 años pero que de

acuerdo con las normas locales ya están casados, son sujetos de obligaciones y derechos; en este caso la ciudadanía depende de la formación de una nueva familia.

Estas formas tan diversas de construir la ciudadanía caben en lo que Kymlicka (2001) denomina "ciudadanía multicultural", cuya discusión se propone conciliar la promoción política de la diversidad y de la autonomía cultural. En esta diversidad política en los municipios de usos y costumbres podemos identificar diferencias entre la ciudadanía liberal y la ciudadanía comunitaria. Han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; (...) cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; (...) que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres (...). (IEEO, s. f.:32)

Un lugar común construido alrededor del régimen electoral de usos y costumbres es que en los municipios que adoptan esta forma de designación de autoridades, la representación en el ayuntamiento corresponde a un sistema escalafonario de cargos, en el que sólo puede ser autoridad municipal el ciudadano que ha servido en la mayoría de los mismos, empezando por el de menor jerarquía, y que en esos ámbitos se utiliza de manera privilegiada el mecanismo de la Asamblea comunitaria para nombrar a los integrantes del cabildo. La misma reglamentación electoral ha contribuido a fomentar este juicio pues, deja abierta la posibilidad para que se practiquen en estos municipios otras formas de consulta a la comunidad, es a la asamblea comunitaria a la que se le da mayor peso, de ahí la idea de que en los municipios donde se elige por usos y costumbres las prácticas electorales están asociadas necesariamente al sistema de cargos escalafonarios. Sin embargo, encontramos que tales procedimientos de designación de autoridades son tan diversos como bien lo señala David Recondo:

Los usos y costumbres son unas instituciones y prácticas híbridas, como cualquier tipo de manifestación cultural e institucional; son elementos compuestos de diferentes rasgos, elementos, que se han ido formando, formulando y cambiando en el transcurso de la historia, en la interacción entre lo local y lo nacional. (Recondo, 2002) Los procedimientos de elección

son diversos: van desde una asamblea comunitaria hasta el uso de urnas y boletas. En algunos son similares a los que utiliza el régimen de partidos políticos —sin que haya intervención de éstos— ya sea por costumbre o porque se presenta algún tipo de controversia entre los grupos o partidos políticos como resultado de la competencia por el poder municipal. En otros se integran planillas y el voto se emite a través de urnas y boletas como mecanismo para resolver controversias. En los municipios se combinan formas consideradas "tradicionales" con formas llamadas "modernas" no significa que los habitantes de las comunidades estén perdiendo un modelo de organización que en realidad nunca ha existido, y más bien deberíamos partir de la idea de que los procesos políticos son construcciones constantes en las que intervienen tanto instituciones políticas como individuos, organizaciones sociales y los distintos ámbitos del gobierno, sin que ello implique una perversión del régimen electoral.

La participación ciudadana formal que se manifiesta con la emisión del voto en los procesos de elección puede ser explicada desde tres ámbitos: el nacional, el estatal y el local, todos los cuales dan muestra de la relación de la ciudadanía con los partidos políticos. La participación ciudadana en los procesos electorales señalados indica el resultado de una serie de procesos políticos nacionales combinados con acciones políticas del ámbito municipal o local. Cuando en México había un sistema político unipartidista, en muchas comunidades indígenas existía el liderazgo de un hombre fuerte que controlaba los aspectos económicos y políticos de la comunidad.

Como se muestra, la construcción de la ciudadanía en estas localidades es un proceso en el cual los individuos poco a poco van adquiriendo nuevos derechos y la idea de ciudadanía se ensancha para incluir cada vez a una mayor cantidad de personas. Estos datos contradicen tanto las ideas de aquellos que argumentan que el reconocimiento de los usos y costumbres podría fortalecer la expansión de una democracia comunitaria que juzgan superior a la de los partidos políticos, como las de quienes señalan que tal legalización equivale a institucionalizar la discriminación y no puede sino conducir al conflicto. Tal debate remite a un problema más profundo: el análisis de las políticas de reconocimiento tiende a encerrarse en razonamientos normativos. El estudio de casos concretos permite superar el dilema al cual conducen sistemáticamente los debates sobre los valores intrínsecos de las políticas del multiculturalismo. Como nos muestra aquí, la ciudadanía es una construcción que puede



llegar a modificarse si se encuentran los cauces adecuados, como sucedió con las mujeres que fueron incorporadas, con los habitantes de las agencias municipales y con los migrantes. Este caso es una evidencia de que las normas no son estáticas, sino que se modifican dependiendo de la situación y de la actividad política de los implicados.

Lo que aquí se ha documentado muestra cómo se ha modificado los derechos y deberes de quienes son considerados ciudadanos en estas regiones. La ciudadanía es raramente universal; se asigna en función de las circunstancias locales y de los intereses de los grupos en contienda. Por lo que es necesario, centrar la atención en los aspectos antropológicos de la organización política tratando de evitar dar una imagen idealizada de las comunidades al eludir datos que indican que también ahí están en juego ciertos intereses relacionados con sectores más amplios, representados en la comunidad por organizaciones o individuos que defienden puntos de vista que no necesariamente se restringen al ámbito comunitario.

### **Conclusión.**

Al pluralizarse la sociedad el sistema de partidos se consolidó, y por lo tanto las elecciones se han vuelto más competitivas en ámbitos que superan al de la localidad. Las comunidades participan de esta transformación. La descomposición del régimen corporativista, aunque es más lenta en las zonas rurales, se manifiesta de alguna manera, al dejar de controlar los conflictos que permanecían latentes en la mayoría de las comunidades porque no tenían canales de expresión. Las disidencias (religiosas, políticas) dentro de muchas comunidades no están ya "controladas" por el clientelismo del Estado, sino que encuentran otros medios de expresión. Los partidos constituyen uno, pero no el único ambiente de participación política, figuran también las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de defensa de los derechos humanos, y las nuevas instituciones relativamente autónomas del estado. Todo eso contribuye a crear nuevos conflictos o a expresarlos y canalizarlos por otras vías distintas a las de la tradición corporativa vinculada a lo que fue el partido de Estado.

La organización tradicional, fundada sobre la solidaridad, funcionó por mucho tiempo porque los recursos eran limitados, y ahora se ve amenazada por la afluencia de los recursos

financieros. Esta nueva situación de la hacienda pública en los municipios es la causa de la mayoría de los litigios electorales que enfrentan a las agencias municipales y las cabeceras. Una estrategia a la que recurren las comunidades para obtener un trato más justo es precisamente la de pedir su participación en el proceso electoral, como un paso para que un representante suyo en el cabildo promueva y defienda sus intereses. El problema no es de tipo electoral, sino que está relacionado con la distribución de los recursos y encuentra un motivo para manifestarse en los procesos electorales.

### **Fuentes de información**

Ma. Marcia Smith Martins y Víctor Manuel Durand P. La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México.

Jorge Hernández-Díaz Anabel López Sánchez. La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo.

Marshall, T. H. (1967), Ciudadanía, classe e estus, Zahar, Rio de Janeiro.

Zapata-Barrero, Ricard (2001), Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: Hacia un nuevo contrato social, Barcelona, Anthropos.