

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política*

Alfredo Figueroa Fernández**

En esta exposición estableceré dos reflexiones generales sobre el tema de los desafíos en la participación política a partir de la diversidad étnica.

Comenzaré por contextualizar lo que está ocurriendo con las democracias en América Latina, su modelo de desarrollo, de gobierno, revisando los vínculos que existen entre determinado tipo de democracia y su relación con los grupos étnicos. En segundo lugar me referiré específicamente al caso mexicano, planteando finalmente la experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE), en donde hemos tenido algunos logros importantes, como productos de un gran esfuerzo institucional.

En los últimos años, y a partir del proceso de transición política en varios estados de América Latina (teniendo como principal referente el caso mexicano), puede afirmarse que a pesar de los distintos procesos de avance democrático, muchos de ellos no han sido capaces de constituir nuevas y sólidas instituciones democráticas; esto ha traído como consecuencia el fortalecimiento o aparición de poderes meta-constitucionales que hemos llamado en México *poderes fácticos*, y que otros han caracterizado como *poderes salvajes*.

Algunos de estos poderes son: el poder monopólico de la televisión y la radio, la Iglesia, los sindicatos, o incluso el caso del crimen organizado, entre otros, mismos que el Estado

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** El Mtro. Alfredo Figueroa Fernández es Consejero Electoral del Consejero General del Instituto Federal Electoral (IFE, México).

no ha podido regular o enfrentar y ello en mi opinión forma parte del los desafíos más importantes de las democracias latinoamericanas.

Otro de los retos fundamentales de nuestras democracias se vincula con la falta de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, como consecuencia de la distancia que existe entre la sociedad y el gobierno. Su origen se da justamente a partir de la mala relación o lejanía que impera entre los partidos políticos y la sociedad, es decir, el problema de la representación.

Ahora, no solamente los grupos históricamente excluidos, como los grupos indígenas de América Latina, sino los ciudadanos no indígenas o no étnicamente definidos, sienten una lejanía con las actuales formas de la democracia y, especialmente, con la democracia a partir de la idea de que los partidos políticos son la única vía de representación para acceder a ella.

Partiendo de este primer escenario, ¿cuáles son los dilemas que habría que plantearse frente a la enorme diversidad étnica?

La Historia mexicana demuestra cómo algunos grupos de la sociedad se adhieren y alejan del proceso de transición política. Resulta claro que para que un país sea catalogado como “más democrático” o se considere con mayores estándares de democracia, debe trabajar porque el mayor número de ciudadanos no sólo se sienta sino que esté incluido en su modelo de representación, merced a la contemplación de mecanismos de participación social en la vida pública. Un país pudiera ser “más democrático” cuanto más incluyente sea con la sociedad que lo conforma.

Vale la pena preguntarnos en qué momento de la transición nos encontramos hoy respecto, por ejemplo, de lo que nos han planteado los colegas que me han precedido en la voz; frases como “a nosotros ya no nos interesa” o “sí nos interesa participar y construir un Estado pluricultural, pero desde nuestra perspectiva, el sistema de partidos, no es un asunto que tenga que ver con nuestro movimiento”, que Auki Tituaña nos ha

planteado aquí, o lo que nos dice la experiencia colombiana al afirmar que “no es esa la ruta”, nos ayuda a poder establecer algunas consideraciones.

Es preciso señalar que en México no existe otro mecanismo para acceder al poder que no sea por la vía de los partidos políticos, por lo tanto, cualquier planteamiento que no tenga esa naturaleza en términos de la vida pública, deberá explorarse y se encuentra evidentemente excluido de la posibilidad actual de acceder al poder en México, ya sea a nivel federal o local.

Por otro lado, existen experiencias muy puntuales como los casos de Oaxaca y Chiapas, en donde se ha incorporado algún tipo de legislación en la materia, pero cuya inclusión no ha supuesto un cambio importante desde el punto de vista de la representación y de la agenda de los gobiernos locales, situación que se comparte con otros países de América Latina.

En el escenario de instituciones debilitadas en los estados latinoamericanos, con el creciente empoderamiento de los poderes fácticos que las desafían de manera sistemática, con élites políticas e instituciones cada día más amenazadas por estos otros poderes, el construir mecanismos de diálogo, de inclusión y de apertura, resulta todavía más complejo.

En el caso de México, en el año de 1994 apareció públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización armada cuyos orígenes se encuentran en los movimientos guerrilleros. Así, desde Chiapas, el EZLN asumió una posición y discurso indígena que colocó en la escena pública mundial, con gran éxito, la exclusión, el olvido y el agravio que el mundo, pero esencialmente el Estado Mexicano, había tenido con los grupos indígenas de México.

En México existen 62 etnias y aproximadamente el 10% de la población es indígena. Este porcentaje se define a partir de tres supuestos: 1) conservación de sus instituciones (un concepto sobre el que habría que pensar más adelante el tema de las reformas); 2) el elemento geográfico, y 3) un elemento

de conciencia o identidad indígena. Estos tres elementos deben combinarse para ser considerado o considerada indígena.

Es preciso señalar que a partir de la aparición del EZLN en la vida pública y política del país, mediante la firma de los acuerdos de paz y las reformas constitucionales de entonces, pudimos vivir un proceso de democratización que logró conectar una parte importante del movimiento indígena a la transición democrática en México.

Como todos saben, después de vivir muchos años con un partido único en el gobierno, —más de 70 años en el poder— inmersos en un régimen no democrático, México ha venido desarrollando un proceso de alternancia desde el año 2000; esto ha supuesto a nivel federal, una suerte de discursos en torno a la transición. Según el punto de vista de algunos, el acceso a la democracia se da a partir del año 2000; para otros, el proceso democrático arrancaría justamente ese año; existe también la postura de quienes plantean distintas etapas en las que se encuentra la democracia mexicana. En mi opinión, el año de 1994 es un momento esencial para la transición, momento comparativamente tarde respecto a lo ocurrido en América Latina, en donde desde la década de los ochenta comienzan a presentarse modificaciones constitucionales importantes, así como pactos internacionales que revelaron avances democráticos respecto del pasado.

Es justo reconocer que se trata de logros aún inacabados, ya que a pesar que algunas de las constituciones fueron modificadas, los mecanismos de acceso al poder y los instrumentos con que se cuenta para que la agenda de los grupos étnicos se logre colocar en el espacio público, requieren la modificación de sus costumbres para que se incorporen como ciudadanos, de tal forma que no se les permite acceder al sistema respetando y reconociendo su diversidad cultural, sino que únicamente contemplan la opción de ser integrados. Debemos decir que es en el momento de instrumentar las modificaciones constitucionales, que se hace imposible hacer exigibles los derechos; dicha

imposibilidad responde a que aún no se han reformado los mecanismos de legislaciones secundarias que impiden que ello se pueda llevar a buen puerto.

Para poder cerrar este escenario, es necesario reflexionar si en algún momento la participación pudiese llegar a generar alguna forma de exclusión sistemática en relación a distintos grupos de la sociedad y de la población, ya que si bien existen determinados componentes jurídicos e institucionales que permiten que se encuentren incluidos desde un ámbito constitucional, estos esquemas evitan a su vez que los grupos étnicos tengan acceso al poder.

Se debe decir que con lo expresado anteriormente, no estamos en un escenario que suponga que “es mejor que no participen porque de todas maneras el proceso de participación los excluye”. La historia de nuestros países nos ha demostrado que ha sido merced a cambios sucesivos y aproximaciones sistemáticas que se van logrando modificaciones en el proceso de participación y con ello, nos vamos abriendo a la posibilidad del desarrollo democrático.

Es evidente por ejemplo, que en muchos lugares de América Latina los indígenas han empezado a trasladarse a centros urbanos. Los desplazamientos han estado ligados, según datos de UNESCO, a ciudades medias y a ciudades grandes, lo que complejiza los mecanismos de resistencia asociados a la tierra. En este escenario se vuelve un desafío mayor la resistencia y la distinción dentro de las grandes sociedades, dentro de los grandes asentamientos urbanos, de grupos indígenas que se ven sometidos ya no solamente a una exclusión generalizada, sino a una práctica que no les reconoce derechos y les dificulta su exigibilidad.

La segunda reflexión que quiero abordar tiene que ver con las reformas por construir. Debemos plantearnos con toda seriedad si el modelo de partidos políticos o el sistema de partidos, es un mecanismo útil o eficiente para la participación de distintos grupos étnicos. Me parece que debemos analizarlo

detenidamente, pues considero que los discursos de rechazo que comúnmente se escuchan, responden a un discurso meta-teórico que asegura que los partidos políticos son *terribles*. He escuchado en este curso más de una vez la palabra *partidocracia*, que no se entiende muy bien lo que significa y a mi parecer sólo se utiliza para expresar la peor parte de los partidos. Con éste término se refieren a las oligarquías que los dominan y que no permiten que haya inclusión de la sociedad en ellos. Estoy seguro que este es un tema de gran importancia para el debate en América Latina: *el sistema de partidos para los grupos étnicos y la población en general*.

En el Instituto Federal Electoral tenemos como mandato constitucional el fortalecer el sistema de partidos en México, toda vez que es el único mecanismo que nos hemos dado para acceder al poder. ¿Cómo se puede fortalecer?

Cabe resaltar que al interior de los propios partidos, en sus dirigencias, y en el Poder Legislativo, se han establecido reglas para que casi nadie pueda entrar en la vida interna de éstos. Preguntas como ¿por qué el Estado se va a inmiscuir en estas instancias de interés público intermedias? (a pesar de que en México éstos sean financiados con recursos públicos) deberán formar parte de la agenda común de temas a tratar, es decir, necesitamos establecer leyes de partidos que incorporen la realidad étnica y la diversidad cultural al sistema de representación.

Por otro lado, en mi opinión, a partir del desarrollo de los poderes fácticos en América Latina resulta de alto riesgo que el sistema de partidos políticos no constituya un mecanismo de regulación de acceso al poder, de tal forma que debemos acotar la apertura a los mecanismos de participación de los poderes fácticos, por lo menos como se está experimentando en el caso mexicano, que tiene una televisión monopólica con un claro discurso en contra del respeto por la ley y la anteposición de intereses particulares respecto del bien superior a tutelar: el Estado democrático de Derecho. Abrir la participación política

a nivel nacional y federal conlleva riesgos que debemos estudiar y revisar a profundidad, eso por no hablar de la influencia del narcotráfico y el crimen organizado en su conjunto. Es por ello que tenemos que replantearnos seriamente el papel de los partidos políticos y su relación con la ciudadanía y, de este modo, con la diversidad cultural y étnica.

Así mismo, es necesario distinguir las diversas formas de participación que tenemos en nuestras naciones, tanto la participación electoral como la participación política en general o la apropiación de los espacios públicos. Específicamente en el caso mexicano, si bien ha habido una transformación y un discurso que ha permitido colocar, de manera emergente, la agenda de los grupos indígenas en el espacio público, estamos todavía subordinados a condicionar o a utilizar a éstos grupos del país ya sea como carne de cañón, elemento de legitimación, como un recurso folclórico, atractivo turístico, entre otras muchas figuras más.

En México, como en muchos lugares de América Latina, tenemos una tradición profundamente autoritaria y excluyente. Aun frente a preguntas directas, tales como ¿se considera racista? o ¿excluye a indígenas o a homosexuales?, la gente responde que no: “desde luego que no, yo soy una persona absolutamente tolerante”, mientras que estando ante situaciones concretas y reales actúan de forma contraria, como puede documentarse con diversos estudios en las últimas dos décadas. Resulta evidente que lo que provocan las grandes urbes son procesos de desintegración de los grupos indígenas como movimientos colectivos difuminándolos, de modo que advierto amenazas como grupo social en la vida en México. En este marco, es necesario establecer cauces institucionales exigibles en torno a sus derechos.

Por otro lado, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo las siguientes funciones constitucionales: la educación cívica; organizar las elecciones federales; mantener actualizado el Registro Federal de Electores, que a su vez funciona como

el medio de identificación de los mexicanos, y, la reciente, la administración de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión. En la parte relativa a la organización de las elecciones, el Instituto Federal Electoral ha construido y desarrollado un mecanismo de participación, tanto en la organización de los procesos, como en el día de la jornada electoral; es preciso señalar que ha habido un mecanismo de inclusión a partir del uso de mensajes en distintas lenguas, además de una vinculación territorial y de diseño estratégico para la organización de elecciones.

Como sabemos, los grupos indígenas son los que tienen mayor nivel de analfabetismo. En México, del 10% de población indígena la cuarta parte es analfabeta; este dato resulta revelador frente al 8% de población analfabeta a nivel nacional.

Si tomamos en cuenta que el 25% de los indígenas no sabe leer y escribir, está claro que los mecanismos de exclusión de los que son objeto pasan por la imposibilidad de volver exigibles derechos fundamentales. No es elemento suficiente (aunque debe hacerse) escribir las leyes, las reglas y los mecanismos en otras lenguas para darles acceso a éstas. Prácticamente desde hace una década ha sido necesario construir distintos mecanismos de comunicación para su aplicación en diversos lugares del país. De tal modo que la construcción de una cultura democrática ha sido la tarea que hemos venido desarrollando desde el IFE.

Quisiera darles a conocer un dato revelador. En el Instituto Federal Electoral laboran alrededor de 14 mil personas de manera ordinaria. En la organización y desarrollo de un proceso electoral alcanzamos a sumar 35 mil más. Ahora bien, el área de educación cívica cuenta con sólo quince funcionarios, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 41 señala que ésta es una de nuestras tareas, la diferencia en el número de trabajadores que se dedican a organizar elecciones y los que se dedican a trabajar en la tarea institucional de construir una cultura democrática, es contundente.

La naturaleza de los cambios políticos ha puesto de manifiesto, como se advierte, su prioridad en la organización de elecciones y ha dejado en un segundo plano la construcción o contribución al desarrollo de una cultura democrática. De tal forma que hemos optado por desarrollar pilotos, modelos y experiencias exitosas que puedan convertirse en políticas públicas. Parte del trabajo del IFE en materia de educación cívica se encuentra enfocado a realizar y documentar experiencias concretas exitosas, evaluables, medibles, que generen un ejercicio de transformación en quienes participan y que se encuentran mucho más asociadas a la educación en valores.

Hoy en día no sólo buscaríamos dicha educación en valores, sino que a su vez la gente viva experiencias cívicas; es decir, que la gente pueda trabajar, como en un laboratorio, el vivir una experiencia que resulte mucho más impactante y transformadora para su vida que los discursos o procesos de enseñanza-aprendizaje en donde se les enseñan determinadas valoraciones que son promovidas de modo unidireccional.

Finalmente, debo decir que en el IFE tenemos claro que estos modelos y experiencias exitosas tienden a ser acciones aisladas y no todo lo transformadoras que quisiéramos. Más aún, si no hemos logrado alcanzar otros procesos de transformación del Estado mismo, baste decir que no es únicamente a través de la institución electoral que es posible establecer las modificaciones que se requieren en nuestras naciones. Con todo ello, no nos queda sino seguir trabajando en esta dirección, buscando construir políticas públicas que sean efectivamente transformadoras de la vida y de la experiencia cultural, que permitan a la ciudadanía ligarse de mejor modo a la vida democrática y pública del país, para, con toda claridad, hacer posible que las comunidades indígenas encuentren mecanismos institucionales de inclusión que permitan que sus derechos sean resguardados por el Estado.