

# HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA URBANA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y ENFOQUE INTERCULTURAL. EL CASO DE LEÓN, GUANAJUATO

María Fernanda Arias Dávalos\*

## Palabras clave:

política pública de consulta y participación, interculturalidad, estándares internacionales, consejo consultivo indígena.

## Keywords:

Public policies on consultation and participation, interculturality, international standards, indigenous advisory council.

## Resumen

Se enmarca la importancia de los estándares internacionales así como el concepto de política pública e interculturalidad para profundizar en el problema público que existe en la ciudad de León, Guanajuato, sobre la situación de la consulta y participación de la población indígena urbana. Para fortalecer los derechos mencionados, el de la consulta y la participación, se retoma lo establecido en los estándares internacionales ya que forman el corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se concluye con algunos elementos para el diseño de la política pública de participación y consulta de la población indígena urbana, de acuerdo con los estándares internacionales que establecen los derechos para las comunidades indígenas y el enfoque intercultural.

## Abstract

The importance of having a framework for international standards is highlighted, as well as the concepts of public policies and interculturalism in order to study in more depth the public problems that exist in the

\*Coordinadora del Departamento de Pastoral Teresiana y Formación Social, en el Instituto Jassá [mokuba84@hotmail.com](mailto:mokuba84@hotmail.com)

city of Leon, Guanajuato, Mexico, regarding the participation and means of consultation by and with the indigenous urban population. To strengthen the aforementioned rights of consultation and participation, reference is made to what is established as international standards by the corpus iuris of the International Human Rights Law. This research concludes by outlining elements which may be used in the elaboration of public policies for participation and consultation by the indigenous urban population, according to international standards that have established indigenous community rights with an intercultural focus.

---

A partir de la década de los noventa, se registra en la ciudad de León Guanajuato la presencia de familias pertenecientes a la población mixteca, proveniente del estado de Oaxaca, en un asentamiento irregular ubicado al lado de las vías del ferrocarril, en el espacio que ocupaba la antigua estación de trenes (Hernández, 1997); a partir de entonces, han estado llegando comunidades indígenas, las cuales se han asentado de forma permanente en diferentes partes del territorio de la ciudad. La condición inicial de las personas indígenas es de migrantes pobres, lo cual ha contribuido a que vivan en medio de carencias y discriminación. El hecho de que provienen de otro estado y de otra cultura en condiciones de pobreza les coloca en situación de riesgo y vulnerabilidad social.

**Implica el  
reconocimiento de las  
comunidades como  
sujetos colectivos y con  
derechos para decidir  
por sí mismos y por su  
desarrollo**

Cierta parte de la población indígena urbana ha tenido la iniciativa de participar en las decisiones municipales y se han organizado para que se les reconozca como un Consejo Consultivo Indígena, ya que a este organismo se le considera un mecanismo de consulta y participación, en donde pueden plantear sus necesidades con el objetivo de que se les pueda dar seguimiento por parte de acciones municipales. Se debe considerar que el establecimiento de una nueva relación entre Estado, sociedad y población indígena urbana implica el reconocimiento de las comunidades como sujetos colectivos y con derechos para decidir por sí mismos y por su desarrollo, así como una convivencia e interrelación basada en el diálogo y el entendimiento mutuo. Este vínculo que puede existir entre una ciudad diversa y el Estado depende de la participación y la consulta en la toma de decisiones de las medidas que les afectan (CDHDF, 2007).

Las autoridades de León han realizado pocas acciones para mejorar la situación en la que viven las comunidades indígenas. Se observa que el Plan de Gobierno 2003-2006 del municipio no estableció acciones para este grupo de población, ni lo incluyó dentro de la caracterización demográfica. Dicho

plan de gobierno sólo estableció como grupos en situación de vulnerabilidad a las personas con discapacidad, adultos mayores, niños de la calle y migrantes<sup>1</sup> (Ayuntamiento de León, Gto., 2003). En los planes de gobierno municipal de los periodos 2006-2009 y 2009-2012 persiste el desconocimiento antes descrito y no se mencionaba ningún grupo en situación de vulnerabilidad, siendo que la población indígena urbana se registra desde la década de los noventa (Hernández, 1997). Las omisiones municipales de estos periodos se caracterizan por el desconocimiento de la población indígena urbana que radica en la ciudad de León y, en tal sentido, por la falta de una política pública focalizada sobre esta población.

El Programa de Gobierno 2012-2015 del Municipio establece que se debe “elaborar un diagnóstico de la realidad indígena municipal, formular acciones en materia de derechos indígenas y fortalecer y dar seguimiento a la agenda del Consejo Consultivo Indígena” (Ayuntamiento de León, 2012: 57). El plan de gobierno no permite observar si existe un enfoque de derechos humanos, pues menciona las acciones pero no evidencia si consideran a la población indígena como titular de derechos, capaces de exigir prestaciones y conductas del Estado, ni si existirán mecanismos de consulta, participación o exigibilidad.

Es relevante considerar que “la capacidad de incidencia de la sociedad civil en políticas públicas depende no solamente de características institucionales, sino también de la apropiación por parte de las organizaciones sociales de los mecanismos de fiscalización y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos” (Abramovich, 2006: 47). Se observa como en el Programa Operativo Anual 2012-2013 el único programa dirigido a la población indígena es el caso de las tres mujeres indígenas que reciben recursos para proyectos productivos, el cual no se compromete a generar mecanismos de fiscalización.

**Persiste el  
desconocimiento  
antes descrito y no  
se mencionaba ningún  
grupo en situación de  
vulnerabilidad**

El Programa de Gobierno en las acciones dirigidas a la población indígena podría integrar su consulta y participación así como un mecanismo de rendición de cuentas. Esto no sólo significa dar información y justificación de las acciones de los y las representantes sino, que éstos sean sujetos a una sanción si las cuentas que entregan no corresponden a las expectativas de los representados y representadas (Gurza e Isunza, 2010). En el Programa de Gobierno no se especifica la adopción del enfoque de derechos humanos en las acciones en materia indígena y tampoco la manera en la que se fortalecerá la agenda del Consejo Consultivo Indígena<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El plan de gobierno, al mencionar migrantes, no especifica a cuál población se refiere.

<sup>2</sup> El Plan de Gobierno no menciona cuáles serán las instancias responsables del diagnóstico de la realidad indígena municipal, ni menciona algún presupuesto, ni decreto y tampoco circular para la atención del tema (Programa de Gobierno municipal, pág. 59). No se tiene algún otro instrumento para obtener información, se realizó una solicitud de información a la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública (Anexo 1).

Páginas electrónicas consultadas el 3 de febrero de 2014:

[http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/PO\\_41\\_2da\\_Parte\\_20130312\\_1531\\_12.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/PO_41_2da_Parte_20130312_1531_12.pdf)

<http://leon.gob.mx/porta/pre/gobierno/plandegobierno/programadegobierno2012-2015.pdf>

El Programa de Gobierno podría integrar un enfoque intercultural, para dejar de catalogar a la población indígena como grupo vulnerable.

Es fundamental considerar que a partir de la reforma del año 2011 en materia de derechos humanos en México se establecen obligaciones para los municipios, ya que tienen que realizar sus planes de gobierno y su marco general de atribuciones, retomando los tratados internacionales. Esta reforma tiene poco tiempo por lo que ha implicado un gran esfuerzo para el Estado y se considera que ha ido de manera paulatina permeando en el proceder de cada una de las autoridades, pero falta mucho por integrar este enfoque.

**El municipio de León  
tiene la obligación de  
proteger, promover,  
defender y garantizar la  
dignidad humana**

El municipio de León tiene la obligación de proteger, promover, defender y garantizar la dignidad humana, por lo que los derechos humanos deben ser orientadores de las acciones y de los fines públicos. Los estándares internacionales, al constituirse en acuerdos entre países y obligaciones internacionales provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, son el aspecto estructural del funcionamiento de los órganos de gobierno, los cuales se llevan a cabo para prevenir actos de discriminación y de violación de derechos humanos, así como para superar obstáculos en el ejercicio de los mismos. Las instituciones públicas tienen la obligación de realizar un análisis que les permitan identificar estrategias, como las políticas públicas, para garantizar una vida digna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH; Centro de Análisis e Investigación FUNDAR; Gestión y Cooperación, GESOC, 2010).

## **Funciones del Consejo Consultivo Indígena Municipal**

El Consejo Consultivo Indígena Municipal (en adelante, el Consejo), es un órgano auxiliar que, sin formar parte de la administración pública municipal, funciona como colaborador de la misma para el diseño, logro, difusión de los programas y acciones municipales. La finalidad del Consejo es servir como órgano de consulta para la toma de decisiones y elaboración de estrategias en temas y funciones específicas de la administración pública, por lo que su integración y funcionamiento se efectúa conforme a la normatividad municipal (Reglamento del Consejo Consultivo Indígena del Municipio de León, Guanajuato).

El Consejo fue reconocido después de diez años de lucha de la población indígena urbana (Mata, 2011), la cual estuvo acompañada por un sector de la sociedad civil. El Municipio reconoce que es una iniciativa de la población indígena urbana, con participación de la sociedad indígena y personal adscrito al Gobierno Municipal. El Consejo tiene su propio reglamento y al ser un órgano consultivo, no tiene presupuesto ni cuenta con instalaciones para su operación.

La elección de los y las representantes de cada pueblo se da mediante asamblea, de acuerdo con sus usos y costumbres (Reglamento del Consejo Consultivo Indígena de la ciudad de León, Gto.).

La labor del Consejo ha sido muy débil; ha faltado un programa de actividades que incida en varias direcciones municipales, lo cual permitiría una coordinación interinstitucional y la evaluación correspondiente a dichas actividades. En las actas de las sesiones del Consejo se puede observar que se revisan puntos desarticulados, y representantes de las comunidades han expresado en sus sesiones que se siguen enfrentando a dificultades en la venta de sus artesanías y la falta de acceso a dialogar con la presidenta municipal, en su momento, lo cual refleja que siguen sin empoderarse (Indígenas exigen atención del Gobierno, 2013). Se observa que no existe como tal un programa de actividades sino pequeñas acciones como en el Programa de Operación Anual 2012 de la Dirección General de Desarrollo Social, en que se establece el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el cual depende del Programa Nacional “Cruzada contra el Hambre”, dicho programa apoyó tres proyectos de mujeres indígenas, para la compra de insumos o la creación de un nuevo negocio.

El trabajo del Consejo puede llegar a ser solo una simulación, esto se refiere a que la normatividad considera una participación eficiente y activa del Consejo que impacte en el logro, difusión de los programas y acciones municipales, mientras que en la realidad se observa un Consejo que solo revisa la gestión de las ventas artesanales (minuta de la sesión del 24 de septiembre de 2013) o la solicitud del beneficio para algunas personas de un programa gubernamental como “TU CASA” (minuta de la sesión del 2 de abril de 2013).

**En la realidad se observa un Consejo que solo revisa la gestión de las ventas artesanales (minuta de la sesión del 24 de septiembre de 2013)**

En una manifestación organizada por la población indígena urbana de la ciudad de León (integrada por las comunidades indígenas purépechas, mazahuas, otomíes, náhuatl y mixtecos), el 14 de septiembre de 2010, previa al reconocimiento del Consejo, mencionan (en la declaración) que el Consejo tiene el objetivo de promover la equidad social para las comunidades y pueblos indígenas y la transformación en función de la diversidad cultural que habita en la ciudad, ¿será que con las acciones implementadas por el Consejo se puedan lograr tales transformaciones?

Para cada una de estas acciones es imprescindible el presupuesto público, el cual afecta la vida de cada una de las personas que vive en esta ciudad. El dinero que recauda el gobierno y la manera en que se gasta –salud, educación, seguridad pública, medios de transporte e infraestructura– influye en la economía y el sistema social. Aunque el uso del presupuesto afecta a toda la población, puede afectar de manera significativa a algunos grupos (FUNDAR, 2005: 41), en este caso a la población indígena.

Las acciones en las que se invierte parte del presupuesto son para apoyo asistencial como la entrega de cobijas, para la generación de alguna fuente de trabajo o, en su caso, para algún traductor/a. Cabe mencionar que algunas de estas acciones cuentan con recurso federal del CDI. Las acciones siguen sin empoderar a la población indígena como sujeto de derechos capaz de decidir en torno a su vida, pues la asignación del presupuesto no satisface los niveles esenciales de cada uno de los derechos y no se considera la participación ciudadana para recoger y valorar sus propuestas (OACNUDH, 2010), las cuales podrían ser deliberadas por dicho Consejo.

A partir de la participación de la población indígena urbana, en la ciudad de León se podrá ir abriendo la posibilidad de planificar de una manera distinta y se pueda trabajar de acuerdo a la multiplicidad de culturas que representan. El Consejo Indígena podría ser un primer paso en la dirección para constituir instancias horizontales de concurrencia entre la población indígena urbana, organismos civiles y autoridades locales para construir políticas y programas consistentes con los derechos indígenas, coherentes con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y congruentes con la naturaleza multiétnica y pluricultural de la ciudad de León (Yanez, Molina y González, 2004).

El reto de trabajar por la interculturalidad es una oportunidad de poner en el centro del debate el concepto de diversidad cultural; esto permite una relación de diferentes personas que compartan su diversidad de tal manera que se enriquezcan mutuamente (Yanez, Molina y González, 2005). La UNESCO considera que la diversidad es fuente de originalidad y pluralidad, materia de innovación, creatividad, intercambio y enriquecimiento. La interculturalidad también es un proceso de relación, comunicación, aprendizaje entre personas, conocimientos, valores y tradiciones que permite romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas, con la finalidad de reformar identidades tradicionalmente excluidas para construir una convivencia de respeto y legitimidad (Walsh, 1998).

Desde el enfoque intercultural, la participación de la población indígena urbana debe generarse a través del diálogo que reconoce las diferencias y las acepta de una manera respetuosa, incluyente, horizontal, abierta y sensible a elementos culturales comunes y metas compartidas (Rizo y Romeu, 2008), como una característica indispensable para la democracia. Al tener la ciudad de León una relación intercultural, la sociedad será capaz de establecer leyes y normas acordadas por toda la población. También la convivencia intercultural permite identificar las asimetrías existentes para su eliminación y propicia la vigencia de los derechos humanos al respetar la dignidad de las diferentes culturas (Yanez, Molina y González, 2005).

**La convivencia  
intercultural permite  
identificar las asimetrías  
existentes para su  
eliminación y propicia la  
vigencia de los derechos  
humanos**

El contexto de la población indígena urbana es complejo, puesto que no se puede determinar que al existir personas indígenas en la ciudad se está conformando como tal una comunidad, y esto interpela la manera de consultar y participar. Los derechos indígenas que han sido establecidos por los estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, están poco desarrollados para el contexto de la población indígena urbana.

De acuerdo a lo anterior, considero que es un tema que debe ser más estudiado e investigado, pues, la situación responde a la prospectiva estimada por El Consejo Nacional de Población (CONAPO) por lo que seguirá aumentando su complejidad. Las zonas metropolitanas son polos de atracción porque se presumen como lugares donde se pueden tener mejores condiciones de vida, pero al

llegar se enfrentan a graves problemas de discriminación, rechazo e incapacidad de las instituciones públicas para satisfacer sus necesidades.

En las zonas metropolitanas de diferentes zonas del país existe la reubicación de la población indígena. En el estado de Guanajuato, se ha mantenido a la población indígena de otras entidades federativas en una categoría de migrante como si no fuera parte del territorio mexicano. Esto indica que aun cuando se les reconoce su permanencia, existe la expectativa de que algún día regresarán a su lugar de origen o simplemente se les considera que son parte de otro estado. Esta visión incide en la manera como se diseñan las políticas públicas estatales y municipales para la población indígena urbana.

**Al llegar se enfrentan a graves problemas de discriminación, rechazo e incapacidad de las instituciones públicas para satisfacer sus necesidades**

## **Conclusiones**

Para integrar a la población indígena urbana en la política pública se propone el diseño de una política pública de consulta y participación con enfoque intercultural y perspectiva de derechos humanos, aun cuando los estándares internacionales están poco desarrollados para el contexto de la población indígena urbana, el derecho de la consulta y la participación determina elementos esenciales a considerar. Por tal motivo, se sugiere realizar un diagnóstico participativo que involucre a las comunidades indígenas, revisar el marco jurídico actual para hacer las modificaciones pertinentes de acuerdo con el derecho internacional de derechos humanos, de tal manera que exista una armonización en la legislación municipal, estatal y federal. También se propone estar pendiente del marco institucional para que se trabaje el problema público en colaboración con todas las direcciones, diseñar un plan de trabajo incluyendo su evaluación, establecer procesos de elección para la participación en el Consejo Consultivo Indígena, líneas para la transversalidad de la interculturalidad, así como la transparencia y rendición de cuentas.

La participación y la consulta de acuerdo con los estándares internacionales deber estar presente desde el inicio hasta el final de los procesos que afectan a las personas indígenas urbanas, el consentimiento debe ser previo, libre e informado, la consulta previa es para la toma de decisiones administrativas y legislativas, se debe evaluar periódicamente a los mecanismos de consulta y participación, así como, asegurar la participación por medio de asistencia técnica, financiera y de otro tipo. La consulta es específica, especial, diferenciada y flexible, de tal manera que se consideran los métodos tradicionales para que pueda ser por medio de procedimientos adecuados, ya sea por instituciones representativas tradicionales o contemporáneas, las cuales deben ser de buena fe y de manera libre para que la población indígena pueda formular e implementar medidas y programas.

**Se propone el diseño de una política pública de consulta y participación con enfoque intercultural y perspectiva de derechos humanos**

Para el enfoque de derechos humanos en la política pública es indispensable el máximo uso de los recursos, la progresividad, la prohibición de regresión, el principio de igualdad y no discriminación, la perspectiva de género, los mecanismos de exigibilidad y la cultura de derechos humanos. Cada elemento es fundamental para garantizar la consulta y la participación de la población indígena urbana de manera que incidan en las políticas públicas que les afecten.

Desde el enfoque intercultural, como primer paso, es necesario reconocer la diversidad de culturas que existen en la ciudad de León para construir relaciones que permitan un diálogo respetuoso y horizontal entre ellas. El Municipio debe implementar diferentes mecanismos de consulta y participación para facilitar la accesibilidad y disponibilidad de toda la población sin distinción. El diálogo entre las culturas y el gobierno debe ser permanente, efectivo y confiable, asegurándose de que se tengan las condiciones de igualdad indispensables.

Por último, es fundamental el trabajo que realiza el Consejo Consultivo Indígena en colaboración con las direcciones municipales ya que su coordinación permite atender con mayor eficacia el problema público que es el incumplimiento del derecho a la consulta y participación de la población indígena urbana en el diseño de políticas públicas. El plan de trabajo del Consejo debe integrar las líneas de acción y especificar su vinculación con las instancias de gobierno municipales para que su participación y consulta tenga incidencia en las políticas públicas municipales, esto es, que puedan intervenir en decisiones que afecten o que sean de interés para la población indígena urbana. ■

## REFERENCIAS ■

Abramovich, Víctor (2006). “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales” en: *Anuario de Derechos Humanos 2006*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

Arias Dávalos, María Fernanda (2014). “Hacia una política pública de consulta y participación de la población indígena urbana con perspectiva de derechos humanos y enfoque intercultural. El caso de León, Guanajuato”. Tesis para obtener el grado de Maestría en Derechos Humanos y Democracia. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Ayuntamiento de León, Gto. (2003). Plan de Gobierno 2003 – 2006. Ayuntamiento de León, Gto.

Ayuntamiento de León, Gto. (2006). Plan de Gobierno 2006 – 2009. Ayuntamiento de León, Gto.

Ayuntamiento de León, Gto. (2009). Plan de Gobierno 2009 – 2012. Ayuntamiento de León, Gto.



Ayuntamiento de León, Gto. (2012). Plan de Gobierno 2012 – 2015. Ayuntamiento de León, Gto.

FUNDAR (2005). Centro de Análisis e Investigación, Internacional Budget Project, International Human Rights Internship Program “Sección 3. El análisis de presupuestos—una revisión”, En *Las cuentas de la Dignidad: Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*, México, pp. 41-60.

Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-Universidad Veracruzana. México. pp. 19-82.

Hernández Santander Andrés B. (1997). Reporte de investigación “Diagnóstico sobre la situación del indígena migrante en la ciudad de León, Gto., durante el período julio–diciembre de 1996”. México: Centro de Formación Social, Universidad Iberoamericana León.

Mata, Sara (2011). Noticias de la página de la asociación civil “Propuesta Cívica”. <http://www.propuestacivicagto.org.mx/>

*Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*. México, OACNUDH / FLACSO / FUNDAR / GESOC, 2010.

Reglamento del Consejo Consultivo Indígena de la ciudad de León, Gto, última reforma publicada en el Gaceta Oficial del Estado de Guanajuato el 9 de marzo de 2011.

Rizo García, Martha y Viviane Romeu (2008). “Investigación-acción-participativa y comunicación intercultural”, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, REDALYC.

Walsh, Catherine (1998). *Pensando e imaginando Mérida: desde la multiculturalidad a la interculturalidad*: Alexandra Galimberti Prince, Diplomado en Antropología Jurídica.

Yanez, Molina y González (2004). *Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad*, publicación del Gobierno del Distrito Federal y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Yanez, Molina y González (2005). *Urbi Indiano la larga marcha a la ciudad diversa*, publicación del Gobierno del Distrito Federal y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Página electrónica consultada

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2007). “Informe Especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México”, 2006-2007, en [http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/informe\\_indigenas.pdf](http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/informe_indigenas.pdf), consultada en abril de 2014