

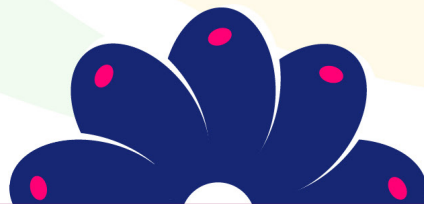
CIENTÍFICO

ARTÍCULO

Política pública o política gubernamental de la Cuarta Transformación: la Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano.

Public policy or government policy of the Fourth Transformation: Constitutional Reform on the Rights of Indigenous and Afro-Mexican Peoples

Roberto Serafín Diego Quintana



Recibido | Received

Abril | April

23<sup>th</sup> 2024

Aceptado | Accepted

Junio | June

26<sup>th</sup> 2024

Publicado | Publish

Julio | July

03<sup>th</sup> 2024

### **Política pública o política gubernamental de la Cuarta Transformación: la Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano.**

### **Public policy or government policy of the Fourth Transformation: Constitutional Reform on the Rights of Indigenous and Afro-Mexican Peoples.**

Roberto Serafín Diego  
Quintana

Profesor investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.  
Correo electrónico: [rdiegoquintana@gmail.com](mailto:rdiegoquintana@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-6826-9781>

## RESUMEN | ABSTRACT

Este trabajo aborda la evolución y las diferencias entre la política gubernamental y la política pública. A partir de estos referentes conceptuales y de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo de la Cuarta Transformación, el escrito toma como estudio de caso la participación de actores sociales, asesores e instituciones públicas en la generación de una política pública participativa e incluyente que derivó en una propuesta justificada y fundamentada para la modificación de la Constitución mexicana, con el fin de incluir demandas fundamentales de los pueblos originarios y afrodescendiente, para que sean considerados como sujetos de derecho, con reconocimiento territorial, en donde puedan ejercer su autonomía en lo educativo, social, cultural, económico y político; tanto local como regional.

Este ejercicio de política pública concertada entre los diferentes actores involucrados logró plantear cambios sustanciales a los diferentes artículos de la Carta Magna, y es, en sí misma, un buen referente para transitar de una política gubernamental centralizada, vertical y excluyente, que

This paper elaborates on the evolution and differences between government policy and public policy. Based on these conceptual references and the guiding principles of the National Plan for the Development of the Cuarta Transformación, the paper takes as a case study the participation of social actors, advisors and public institutions in the generation of a participatory and inclusive public policy that resulted in a justified and well-founded proposal for the modification of the Mexican Constitution, in order to include the fundamental demands of Indigenous and Afro-descendant peoples, so that they may be considered as subjects of law, with territorial recognition, where they can exercise their autonomy in educational, social, cultural, economic and political matters; both local and regional.

This exercise of concerted public policy between the different actors involved, managed to propose substantial changes to the different articles of the Magna Carta, and it is, in itself, a good reference to move from a centralized, vertical and exclusive government policy, which has characterized almost all government actions in Mexico of

ha caracterizado a la casi totalidad de las acciones gubernamentales en México de todos los tiempos, hacia una política pública participativa, incluyente y concertada entre los actores involucrados. Sin embargo, por razones políticas que se intuyen en el trabajo, estas reformas constitucionales fueron echas a un lado y no se llevaron a cabo.

all times. towards a participatory, inclusive and concerted public policy among the actors involved. Unfortunately, for political reasons that can be sensed in the work, these constitutional reforms were set aside and were not carried out.

## PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Gobernanza; Autonomía; Pueblos originarios; Participación social; Cambios constitucionales.

Governance; Autonomy; Indigenous peoples; Social participation; Constitutional changes.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la confusión derivada de considerar toda política gubernamental como pública, como si fueran sinónimos, misma que se traduce en una aseveración cuando del lenguaje académico se trata, como si toda acción gubernamental fuera ipso facto pública. En este sentido, el trabajo reflexiona sobre qué tan pública ha sido la política de la Cuarta Transformación (4T).

De inicio, en el apartado “governabilidad desde arriba y desde el centro” el trabajo elabora sobre las diferencias sustanciales de estos dos conceptos en el ámbito de la política: gubernamental y pública. De ahí, en “implicaciones de la gobernabilidad a la gobernanza, o algo similar” y “governar también desde abajo”, se reflexiona sobre las implicaciones trascendentales de estas diferencias, derivando en reflexiones relacionadas al concepto de gobernanza. En los siguientes apartados: “el nominal Plan Nacional de Desarrollo de la 4T”, “el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, y la Consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano” se elabora sobre las pretensiones iniciales de la 4T de transitar de una política gubernamental a una política pública participativa e incluyente del variopinto social.

En “el Pronunciamiento del Foro Nacional y los Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano” se presentan las demandas consensuadas de los representantes indígenas que participaron en la elaboración de este pronunciamiento, así como los principios y criterios para la reforma constitucional. Por su parte, en “La Consulta para la reforma constitucional y la política pública” se reflexiona sobre la relevancia de esta experiencia de política pública participativa e incluyente para influir positivamente en el quehacer político de la 4T. Luego, en el apartado “del dicho al hecho...” y “reflexiones finales: de la propuesta de gobernanza, al regreso a la gobernabilidad y al gobierno centralizado,

vertical y autoritario”, el trabajo presenta evidencias de las contradicciones y recules de la 4T al reforzar una política gubernamental cada vez más centralizada, vertical, no participativa, con ciertos tintes de populismo, similar a la existente en regímenes anteriores, criticados en los escritos nominales iniciales de la 4T, dejando en el tintero toda posibilidad de revolucionar el quehacer político nacional hacia una forma de gobernar más incluyente y participativa.

### **Gobernabilidad desde arriba y desde el centro**

Una de las urgencias del Estado mexicano posrevolucionario fue recentralizar el mando y poder político en las instituciones establecidas en la Constitución de 1917: el poder ejecutivo en sus distintos niveles -el presidente de la república, los gobernadores de los estados, los presidentes municipales-, el poder legislativo y judicial. La tarea fue ardua si se considera que al término de la Revolución había un general por cerca de 600 soldados (Werner, 1990), muchos de ellos controlando lo que consideraban como sus territorios<sup>1</sup>.

Los más encumbrados como figuras relevantes del poder político regional fueron los caudillos, en cuyas regiones fueron en los hechos el poder político gubernamental, ante el cual, toda acción devenida desde instancias gubernamentales centralizadas, incluida la misma presidencia de la república, tenía que negociar y llegar a acuerdos, o aceptar que en sus dominios las intenciones derivadas desde el centro no podrían llevarse a cabo<sup>2</sup>. Esta situación derivó en el periplo de ir eliminando los poderes regionales de los caudillos e ir centralizando el poder político en las instancias del poder ejecutivo establecidas en la Constitución; principalmente en el presidente de la república.

Es por ello que el reparto agrario, la dotación de una parcela a cada campesino-indígena, se centralizó al grado de que todos los certificados agrarios de cada uno de los ejidatarios y comuneros del país son firmados, incluso hoy en día, por el presidente de la república. Esta estrategia fue relevante para quitar poder a los caudillos y transferirlo al presidente (Bartra, 1985). Esta situación se refleja muy bien a la estrategia de cooptación de los primeros presidentes de la posrevolución ante las demandas de reparto agrario campesinas e indígenas, en el sentido de que si querían tierra tenían que estar con el gobierno y asumir las reglas que de él emanaran.

Esta tendencia centralizadora abarcó prácticamente toda política, programa y acción gubernamental. Ciertamente, hubo propuestas como la de Moisés Sáenz y Vicente Lombardo Toledano de fincar la fortaleza de la Nación en la diversidad cultural, misma que en su sentir debiera de fomentarse desde el gobierno (Hewitt, 1988; Castellanos, 1994). Estas propuestas, sin embargo, fueron desplazadas por alternativas que

<sup>1</sup> El control que el general Gabriel Barrios tuvo en varias regiones de Puebla es un buen ejemplo (Diego, 2003, p. 22; Werner, 1990).

<sup>2</sup> Ver Romana Falcón (1988). El caso de Saturnino Cedillo, uno de los últimos Caudillos que claudicaría perdiendo su propia vida durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, es por demás ilustrativo.

proponían asimilar y homologar esa diversidad cultural en una especie de crisol social del que solo saliera un ciudadano mestizo, de fisonomía y vestimenta similar, que sólo hablara el castellano y que tuviera como única identidad, historicidad y subjetividad constituyente el ser mexicano<sup>3</sup>.

A lo anterior se puede agregar que la concepción del buen gobierno de la época, cabía perfectamente dentro del concepto de gobernabilidad, dado que, de acuerdo a esta concepción, estaba en manos de quienes gobernaban el decidir e instrumentar todo aquello que a su juicio determinara los destinos de todos los habitantes de una nación, y que eran los nuevos 'científicos'<sup>4</sup> de la posrevolución, letrados e instruidos en la diversidad de menesteres atribuibles al buen gobierno, los únicos que deberían decidir qué hacer para llevar la nave de la Nación mexicana a buen destino, sin la intromisión ni participación de los pobladores, ni de sus asociaciones, que de acuerdo a esta concepción de 'buen gobierno' eran considerados como ajenos e ignorantes, sin el conocimiento requerido para las buenas decisiones debidamente fundamentadas; exceptuando, por supuesto a las élites económicas y a sus organizaciones del momento (Alba, 2005).

De cierta manera, se puede plantear que salvo deslices clientelares y populistas destinados a capturar votos a favor de candidatos 'oficiales', las políticas, programas y acciones gubernamentales de todos los regímenes, y de todas las tendencias ideológicas, han estado matizadas por estas concepciones centralizadoras, verticales y excluyentes de la gran mayoría de la población.

### **Implicaciones de la gobernabilidad a la gobernanza o algo similar**

La gobernanza ha sido satanizada por haber ido de la mano del neoliberalismo durante más de 30 años. Y es que, si en el neoliberalismo se trataba de reducir la presencia del Estado interventor y fomentar la presencia de la sociedad civil en los asuntos públicos, las propuestas de la gobernanza venían a coadyuvar a estos propósitos; promoviendo, de acuerdo al Banco Mundial, un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Bassols y Mendoza, 2011).

Cohen, Díaz y Castañeda (2010) consideran que el concepto de gobernanza surgió en los años ochenta, a la par de las profundas transformaciones políticas y económicas promovidas por el neoliberalismo que descentralizaron y transfirieron atribuciones y funciones relevantes para el control político y social del Estado a actores públicos, privados y de la sociedad civil. Más, no obstante, el devenir histórico del quehacer gubernamental, y la argumentada inoperancia de modelos totalitarios y verticales para lidiar con los asuntos políticos, económicos y sociales, anteceden con mucho al neoliberalismo; propuestas relativas a la apertura política, a la descentralización de la administración gubernamental, e incluso a la participación de la sociedad civil en el quehacer público, si bien no llegaron a trascender, son de larga data.

<sup>3</sup> Esta propuesta puede verse en los escritos de Manuel Gamio, y en la interpretación que hace de ellos Hewitt (1988).

<sup>4</sup> Nombre dado a los hacedores de la política mexicana durante el Porfiriato.

Los cambios impuestos por el consenso de Washington relativos al retiro del Estado interventor y transferencia de muchas de sus funciones al mercado y a la iniciativa privada, así como las demandas de la sociedad civil por participar de forma más directa en los asuntos públicos, ciertamente han ido haciendo mella en lo político al grado de que en muchos países, incluido México, las instituciones políticas ya no ejerzan el monopolio de gobernar a la sociedad (Cohen, Díaz y Castañeda, 2010, p. 5). De cierta manera se ha ido resquebrajando la unidireccionalidad de las acciones y atribuciones de quienes gobiernan hacia los entrecomillados ‘gobernados’, y se ha ido transitando hacia una forma de gobernar más incluyente, que no necesariamente participativa, en la que los intereses, percepciones, formas y mundos de vida de los actores sociales son tomados en cuenta; aunque esto muchas veces se limite a ser consultados.

Sobre esto último, Kooiman (2005) considera la pertinencia de generar espacios de interacción en los que pueden estar presentes funcionarios de las instituciones gubernamentales, representantes del poder legislativo y autoridades políticas, así como los actores sociales involucrados en una situación particular. Esta concurrencia de quienes debieran servir a la sociedad y actores sociales involucrados debe generar una interlocución y entendimiento mutuo que logre llegar a acuerdos sobre lo que se deba hacer para atender una necesidad, un problema, una demanda.

En este sentido, la gobernanza implica la inexistencia de un único actor que determine el escenario social, proponiendo en su lugar una diversidad de actores interactuando, negociando, resolviendo diferencias y tratando de ponerse de acuerdo sobre el quehacer de acuerdo a sus intereses y formas y mundos de vida, incluso sus ontologías (Long, 2007). Sobre este particular, Kooiman plantea que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar efectivamente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral” (Kooiman, 2005, p. 61).

Si bien la gobernanza implica el diálogo, la interacción, la negociación, el llegar a acuerdos; lo anterior también implica una lucha de poder en la que cada actor social trata de hacer valer sus intereses y sus discursos sobre los de otros actores (Long, 2007). Así, llegar a acuerdos, a consensos, conlleva un proceso participativo incluyente en el que todas las voces sean escuchadas y tomadas en cuenta, y en donde ya no es un solo actor, sea este el gobierno o poderes fácticos locales y regionales, los que al final hacen valer su voz. La gobernanza, en este sentido, transita de considerar lo político como un juego entre dominados y dominadores, a un interjuego en donde el poder transita y es redistribuido entre la diversidad de actores involucrados; aunque unos detenten más poder que otros.

Cabe inquirir, entonces, si es posible generar formas de gobernar más horizontales y participativas donde confluya un variopinto de actores gubernamentales, y de la sociedad civil, a veces confrontados, en otras en armonía, que logren concertar sus diferencias y lleguen a acuerdos.



## Gobernar también desde abajo

Para lograr transitar hacia lo que en este escrito se concibe como gobernanza, hay que ir generando y fortaleciendo instituciones y espacios de concertación desde los cimientos sociales. Ello implica, de inicio, el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos, intereses, discursos, formas y mundos de vida, ontologías entre el diversidad de actores involucrados. Esta confluencia en interacción debe derivar en acuerdos, convenios, programas y políticas, ahora sí, públicas.

Volviendo a los espacios, sin ellos es difícil que se de la gobernanza. No es suficiente el posicionar a los actores sociales involucrados frente a frente con los funcionarios y representantes de los poderes estatales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Para que se transfieran atribuciones y funciones es necesario que se hayan generado espacios adecuados para ello. Si bien estos espacios pueden haber sido creados por las instancias estatales, es fundamental que los actores sociales involucrados, sus organizaciones, sus instituciones se los apropien, los hagan suyos, y los ‘limpien’ de todo protagonismo estatal, generando condiciones de cierta horizontalidad en las negociaciones y concertaciones que se lleven a cabo. Mejor aún sería que estos actores generen sus propios espacios, para que no sean otorgados, en donde se puedan llevar a cabo procesos de negociación y concertación (Cornwall, 2003, p. 3).<sup>5</sup>

De la mano de la generación o existencia de espacios viene la necesidad de que los actores sociales involucrados hayan adquirido capacidades, conocimientos, identidad, organización, resiliencia para poder defender sus derechos. Además, los actores sociales involucrados en asuntos públicos, deben tener claras sus propuestas, contar con una agenda propia. En sintonía, es necesario que las instancias estatales se abran al diálogo con estos actores, fundamentalmente de la sociedad civil, para que entre todos puedan deliberar y hacer público lo público.

Solo así estos actores podrán tomar en sus manos aquello de la política pública que de cierta manera les debiera de haber pertenecido. Esta es la propuesta embebida en el concepto de “devolución” (devolution)<sup>6</sup>, que implica devolver a los actores sociales de la sociedad civil funciones y atribuciones, en su ámbito de existencia, que, en lógica, eficiencia, eficacia, e incluso expectativa y dignidad social debieran estar en sus manos; sentirse parte de, en todos los sentidos, es vital para la salud social (Cornwall, 2003, p.3).

## El nominal Plan Nacional de Desarrollo de la 4T

El documento del Plan Nacional de Desarrollo de la Cuarta Transformación (PND4T) de 2018 se inscribió nominalmente en la misma tesitura de lo ya argumentado a favor de una gobernanza: una política pública incluyente y participativa entre una diversidad de actores involucrados.

<sup>5</sup> A estos espacios Andrea Cornwall (2003) los denomina “espacios de posibilidad radical”.

<sup>6</sup> El concepto viene de autores ingleses, ver Kettl (2000) y Rodríguez y Gill (2003).

Este plan vino a representar, cuando menos en el discurso, un cambio radical, con relación a la política gubernamental vertical, autoritaria y no concertada con la población, seguida por prácticamente todos los gobiernos de la posrevolución, al proponer una política pública horizontal, negociada y participativa con la población, que como principio fundamental debiera regir toda acción gubernamental. Sobre la participación ciudadana, la inclusión, concertación y consulta de las propuestas y acciones gubernamentales y de la sociedad civil, en lo que pudiera considerarse una política pública, cabe citar varios principios del PND4T:

...demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional; que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social.

Ser

...respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios.

Reconocer y respetar

las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión...

El Plan abunda en la necesidad de generar una política incluyente al plantear que:

“[n]o es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además, participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública; debe borrarse para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno.

Lo anterior conlleva el principio fundamental del ejercicio del buen gobierno: “Mandar obedeciendo”. Así, el Plan plantea que:

Antes de tomar determinaciones, los gobernantes deben escuchar a sus gobernados y actuar en consecuencia. Los funcionarios públicos de todos los niveles están obligados a servir, no a servirse; a desempeñarse como representantes de la voluntad popular, no como sus usurpadores; a acordar, no a imponer; a recurrir siempre a la razón, no a la fuerza...

En estas circunstancias:

el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie.

En este sentido el Plan plantea generar: “una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales”. Para ello, el Plan establece el derecho a ser consultados:

[e]l gobierno federal someterá a consulta las decisiones estratégicas de interés



nacional, consultará a las poblaciones los asuntos de interés regional o local y someterá al veredicto de las comunidades las acciones gubernamentales que las afecten o involucren, acatando así las disposiciones contenidas en varios artículos de la Constitución y en tratados internacionales de los que México es signatario, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**El Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI), del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (INPI, 2018), y la Consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano (INPI 2019<sup>a</sup>; 2019b)**

En la misma tesitura que el PND4T, el PNPI y la Consulta para la Reforma Constitucional... proponen cambios radicales en los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano y responden al compromiso de campaña presidencial de AMLO de plasmar en la Constitución mexicana los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en, el principal: el reconocimiento a los pueblos originarios como sujetos de derecho; y no solo de interés público, tal y como está establecido actualmente en la Constitución; con plena capacidad jurídica para la toma de decisiones, estableciendo una relación de respeto, igualdad y dignidad, con el resto de las autoridades del Estado mexicano.

El Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI), y la Consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, llevada a cabo del 21 de junio al 9 de agosto de 2019, son un referente fundamental sobre la intención nominal del gobierno de la 4T para transitar de una política gubernamental vertical y excluyente, afín a los preceptos de la gobernabilidad, a una política pública horizontal, participativa en donde confluyan y se negocien los intereses y discursos de una diversidad de actores involucrados en una cuestión particular.

La reconsideración de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos era una asignatura pendiente del Estado mexicano, desde que varios de los acuerdos entre el gobierno y el EZLN, plasmados en los "Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena", y transcritos mayoritariamente en la propuesta de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA), fueron escamoteados por el gobierno presidido por Ernesto Zedillo, argumentando el peligro de fragmentar a la Nación.

Algo similar pasó con el gobierno de Vicente Fox que, si bien al inicio de su sexenio mandó al Congreso de la Unión la propuesta de ley COCOPA-EZLN-CNI para su discusión, la contrapropuesta legislativa, de 2001, una vez más cercenó los acuerdos nodales de San Andrés relativos al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, dejando en un paréntesis temporal los acuerdos que habían sido signados por los representantes gubernamentales y el EZLN en 1996. Así las cosas, el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y la iniciativa que de éste se deriva de llevar a una consulta nacional de los pueblos indígenas y afromexicano de México buscaron legitimar los fundamentos de los

mencionados acuerdos, con el fin de lograr plasmarlos en las reformas constitucionales correspondientes; ésta es una deuda y promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador (Moguel, 2019).

Dada la relevancia del tema, conviene hacer memoria sobre los puntos nodales de estos acuerdos. Para Julio Moguel (2019), un primer elemento de alteración de los Acuerdos en la Carta Constitucional fue que los pueblos y comunidades indígenas de México quedaron definidos como “entidades de interés público” (definición que la propia Constitución aplica para señalar el estatus correspondiente a los partidos políticos) y no como “sujetos [colectivos] de derecho”. Lo que simple y llanamente echó abajo toda perspectiva de convalidar –como quedaba delineado en los Acuerdos– la existencia de un sistema de “pluralismo jurídico”.

Un segundo fundamento de los acuerdos que fue hecho de lado, fue el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos originarios al limitarlos a la acepción agraria bajo la tutela del Estado, imposibilitando a su vez la posibilidad de que estos pueblos pudieran ejercer su autonomía, con libre determinación, sobre una base territorial y poder así gobernarse (Moguel, 2019).

Ciertamente, estas renuencias a asumir lo pactado, de parte de quienes controlaban los hilos del poder político en México, distaban de ser producto de la acostumbrada arrogancia del aparato gubernamental, ya que de haber establecido en la Constitución que los pueblos indígenas fueran sujetos de derecho, con territorialidad, con libre determinación, con autonomía y con sus formas de gobernarse, hubiera dificultado la entrada de las corporaciones transnacionales y nacionales a la explotación de sus bienes naturales transmutados en recursos, así como la implantación de proyectos que atentan contra sus formas y mundos de vidas, como las minas a cielo abierto, las presas, los parques eólicos, las carreteras y otras vías de comunicación, entre otras, tal y como ha venido sucediendo (Diego 2016b; Espinosa y Rodríguez, 2023).

El objetivo general del Programa es por demás explícito con relación a las demandas indígenas centrales de los Acuerdos de San Andrés, al plantear:

Impulsar y garantizar el desarrollo y bienestar integral de los Pueblos Indígenas y Afromexicano como sujetos de derecho público, en el marco de una nueva relación con el Estado mexicano, para el ejercicio efectivo de sus derechos, el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el fortalecimiento de sus autonomías, instituciones, culturas e identidades, mediante la implementación de procesos permanentes de diálogo, participación, consulta y acuerdo.

Para los efectos de este escrito, La Consulta para la Reforma Constitucional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano (2019<sup>a</sup>) representa un buen ejemplo de cómo se puede llevar a cabo una política pública horizontal, participativa, incluyente, entre las instancias gubernamentales, y la diversidad de actores sociales, en este caso de los pueblos indígenas y afromexicano.

Esta consulta para la reforma constitucional, es una de las estrategias que se derivan del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 que buscan incorporar los fundamentos de las demandas de los pueblos indígenas explicitadas en las mesas de diálogo de San Andrés Sacanchen y que fueron incluidas en los Acuerdos de San Andrés en 1996. Ciertamente, éstas ya venían de tiempo atrás, algunas con otros conceptos, expresados en lengua indígena, situación que se prestaba a la mala traducción.

Cabe citar como un ejemplo las leyes zapatistas, publicadas en 1915-17, “Derechos y obligaciones de los pueblos” (Zapata, s.f.) cuya autoría ha sido dada a Emiliano Zapata, aunque se entiende que en su concepción participaron un conjunto de integrantes del Ejército Libertador del Sur. En estas leyes, concebidas oralmente en nahuatl y escritas en castellano, permiten comprender que lo que denominaban los zapatistas como tierra, era un concepto similar a lo que hoy en día denominamos como territorio; en estas leyes, las normas internas establecidas para las comunidades y los municipios implicaban el reconocimiento como sujetos de derecho público y el ejercer la libre determinación en autonomía.

Así las cosas, estas demandas son ya añejas, planteadas muchas veces desde otras ontologías que la mal llamada ‘gente de razón’ no pudo o no quiso comprender desde su otredad. Podría decirse que las cuestiones consultadas para la reforma constitucional habían estado siempre ahí y es probablemente debido a procesos de lucha y reflexión de estos pueblos, como lo fue el recordatorio de los 500 años de colonización y resistencia de los pueblos indígenas, que estas demandas ancestrales fueron retomadas y llegaron a estamparse en el papel como los Acuerdos de San Andrés.

Las intenciones arriba expuestas se aclaran más con el objetivo explícito de la Consulta de: “...recibir opiniones, propuestas y planteamientos sobre los principios y criterios que habrán de sustentar la Iniciativa de Reforma Constitucional y las correspondientes leyes reglamentarias sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano” (INPI, 2019a).

Dicho proceso de consulta se realizó del día 21 de junio al 9 de agosto de 2019, a través de Foros Regionales de Consulta, que buscaron acercar estos espacios a los pueblos indígenas y a sus comunidades para así facilitar su participación. El INPI, una de las instituciones a cargo de organizar la Consulta estableció 50 regiones indígenas y una región afroamericana, a las que se agregó una más para considerar a los indígenas migrantes en los EUA.

A los foros se convocó a “Autoridades municipales indígenas; b) Autoridades comunitarias, que dependiendo de la entidad federativa pueden ser: delegados, agentes, comisarios, jefes de tenencia, autoridades de paraje, ayudantías, entre otros; e) Autoridades tradicionales indígenas y afroamericanas; d) Autoridades agrarias indígenas y afroamericanas (comunales y ejidales); e) Organizaciones, instituciones y ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos indígenas y afroamericano, y f) Instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos indígenas y afroamericano”.

De inicio, los temas a considerar en los foros fueron establecidos en la convocatoria por el INPI, situación que pudiera prestarse a cierta manipulación desde el gobierno. No obstante, como se puede observar en el listado subsiguiente, éste incluye los temas fundamentales de los acuerdos de San Andrés que fueron tergiversados en la ley del 2001, cito:

1. Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público;
2. Libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos;
3. Derechos de las mujeres indígenas;
4. Derechos de la niñez, adolescencia y juventud indígenas;
5. Pueblo afromexicano y reconocimiento de sus derechos fundamentales;
6. Tierras, territorios, recursos, biodiversidad y medio ambiente de los pueblos indígenas;
7. Sistemas normativos indígenas, coordinación con el sistema jurídico nacional y acceso efectivo a la jurisdicción del Estado;
8. Participación y representación de los pueblos indígenas en las instancias de decisión nacional, de las entidades federativas y municipales;
9. Consulta libre, previa e informada;
10. Patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual colectiva;
11. Educación comunitaria, indígena e intercultural;
12. Salud y medicina tradicional;
13. Comunicación indígena, comunitaria e intercultural;
14. Desarrollo integral, intercultural y sostenible, soberanía y autosuficiencia alimentaria;
15. Migración indígena, jornaleros agrícolas y población indígena en contextos urbanos y transfronterizos; y,
16. Nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y reforma institucional.

La simple enumeración de estos temas que se consideran en la consulta de los pueblos indígenas y afromexicano nos da idea de que, en gran medida, se recogen las principales demandas de los pueblos indígenas del país, estando abiertos los foros para considerar otros temas que los asistentes consideraran relevantes.

Las fases de la Consulta fueron las establecidas por el Convenio 169, aunque cabe aclarar que la premura en que éstas se desahogaron en un solo día, deslegitima en parte este proceso, más no demerita sus resultados. La fase informativa consistió en la divulgación de un documento: “Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal” con los temas y sus posibles contenidos con el fin de orientar el debate, la reflexión y la elaboración de propuestas de las comunidades y de las organizaciones y de las autoridades. El documento ciertamente inclina el debate hacia los propósitos del INPI, más de cierto es que en las comunidades organizadas este documento se podía debatir y llegar a conclusiones incluso contrarias a lo esperado por este instituto.

La fase deliberativa se propuso que se llevara a cabo organizando a los asistentes en mesas con el fin de facilitar la participación, y que estos pudieran plantear sus dudas, reflexiones, observaciones, críticas y propuestas, tratando de llegar a un consenso, señalando los temas en los que había distintas posiciones.

La implementación de las fases informativa y deliberativa en campo dependió en mucho del personal que las llevó a cabo. Hubo regiones como en los Chimalapas

donde la facilitadora se involucró en el proceso y debatió este documento informativo a nivel comunitario, hubo otras donde este proceso de reflexión basista no se llevó a cabo y los invitados llegaron directamente a debatir al foro, queda en la incógnita cuántos de los invitados/as venían mandados/as por sus comunidades sobre los temas mencionados y otros más no considerados.

La fase consultiva se llevó a cabo posteriormente, del 7 al 9 de agosto en la Ciudad de México mediante un Foro Nacional al que fueron convocados/as representantes elegidos/as entre las autoridades indígenas participantes en cada foro regional; quienes presentaron los resultados de cada foro regional, y debatieron con los demás representantes con el fin de generar el mayor consenso posible para redactar un documento que sintetizara los planteamientos fundamentales sobre, cuando menos, cada uno de los temas ya enumerados arriba. Cabe mencionar que el procedimiento de consulta dejó abierta la posibilidad de que si algún individuo o comunidad quería hacer llegar su opinión sobre los temas tratados en el foro pudiera hacerlo por medio del correo electrónico.

### **El Pronunciamiento del Foro Nacional y los Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano (INPI, 2019<sup>a</sup>; 2019b)**

Las demandas consensuadas por los representantes indígenas que asistieron al Foro Nacional, publicadas en su “Pronunciamiento” son por demás relevantes en sí mismas, ya que emanaron de la reflexión colectiva de estos representantes; bien sea que lleguen a plasmarse en la Constitución mexicana, o que después de todo el esfuerzo, no lo sean. Estas demandas han sido transcritas, complementadas, traducidas a las modificaciones constitucionales correspondientes expuestas en dos documentos posteriores: el “Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: Conclusiones y Propuestas”, que argumenta sobre los fundamentos de cada una de estas demandas, y el “Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos”, que fundamenta, párrafo por párrafo de cada artículo constitucional las modificaciones constitucionales propuestas.

Sin embargo, la consideración de estas propuestas de parte de la Secretaría de la Presidencia y su devolución a los representantes de los pueblos originarios y al Comité Técnico de Expertos, antes de enviarla al Congreso de la Unión, como una iniciativa para la modificación de la Carta Magna del País, sigue estando en ciernes. No obstante, dada su relevancia en sí misma, y para el tema de este escrito, en este apartado se presentan las demandas del “Pronunciamiento”, junto con los “Principios y Criterios...”, en cuya elaboración participó el Comité Técnico de Expertos (CTE).

Por límites de espacio, no es posible elaborar sobre cada una de las propuestas y resoluciones de esta propuesta de reforma constitucional. Sirva de ejemplo el abordar sobre una de ellas, la primera y más relevante, una de las demandas nodales de los

Acuerdos de San Andrés, de la que se derivan todas las demás:

el reconocimiento constitucional de nuestros pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con plena capacidad para ejercer atribuciones y facultades para hacer realidad su derecho a la libre determinación y autonomía; consolidar sus procesos de reconstitución; proteger sus tierras, territorios y recursos naturales; fortalecer sus culturas e identidades y garantizar su bienestar colectivo.

Sobre esta demanda, en los “Principios y Criterios...”, en el primer tema: “pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público”, se considera, en su parte introductoria, que la limitación constitucional de considerar a los pueblos indígenas como sujetos de interés público,

ha traído como consecuencia que, en el trato cotidiano de las instituciones del Estado con los pueblos y comunidades, se les desconozca e incluso criminalice por aplicar sus normas; se desconoce a las asambleas comunitarias y se niegue validez a sus decisiones; la ley no les permite recibir ni administrar los recursos públicos y, en general, se les ve sin autoridad, sin fuerza ni personalidad jurídica. Esta situación es la que debemos cambiar desde el texto constitucional.

Este documento abunda al plantear que:

[c]on este reconocimiento, los pueblos y comunidades podrán establecer una relación de respeto, en condiciones de igualdad y de dignidad, con el resto de autoridades del Estado mexicano. Asimismo, tendrán plena capacidad jurídica en la toma de decisiones, las que serán plenamente válidas ante las instancias estatales.

En este mismo tema, la propuesta de modificación constitucional del CTE sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, considera que:

[s]us elementos constitutivos son, entre otros: contar con un territorio; un sistema de gobierno, estructura de organización y representación; un conjunto de normas que regulan su organización, pertenencia y resolución de conflictos; y su identidad cultural como base de su existencia continuada como pueblo.

Como se puede comprender, plasmar este derecho en la Constitución es fundamental ya que de éste se derivan el resto de las demandas producto del Foro. Para el caso de los megaproyectos de la 4T y de las corporaciones transnacionales considerar a los pueblos indígenas ahí existentes como sujetos de derecho público vendría a modificar sustancialmente sus posibilidades de negociar y concertar todo lo relacionado a esta implantación desde una posición de más poder ante las instituciones gubernamentales y las corporaciones privadas involucradas.

Si bien por limitaciones de espacio no es posible elaborar aquí sobre cada una de las demandas, es pertinente mencionarlas para dar idea de su relevancia en el tránsito hacia una política pública concertada, participativa e incluyente sobre los derechos de los pueblos originarios de México.



La segunda demanda del Pronunciamiento exige el “pleno reconocimiento de nuestro inalienable derecho a la libre determinación”. En la tercera demanda del Pronunciamiento los representantes indígenas plantean que se requieren “competencias constitucionales para ejercer la autonomía en el ámbito comunitario”. La cuarta demanda del “Pronunciamiento” plantea “reconocer constitucionalmente las características y principios que rigen al municipio indígena”. La quinta demanda reclama “el reconocimiento y ejercicio de la autonomía en el ámbito regional”.

En la sexta demanda se plantea que “se garanticen e implementen todos los derechos humanos individuales y colectivos de las mujeres indígenas y afroamericanas”. En la séptima demanda se exige el “reconocimiento constitucional a la educación comunitaria intercultural”. En la octava demanda se demanda “el reconocimiento pleno del pueblo afroamericano”. La novena demanda se refiere a la cuestión territorial y biocultural sobre lo cual se demanda. La décima demanda plantea “el reconocimiento pleno a nuestras tierras, territorios y bienes o recursos naturales”.

La décima primera demanda exige “el reconocimiento y el respeto de nuestros sistemas normativos propios y de la jurisdicción indígena”. La décimo segunda demanda reclama su derecho a la representación y participación política en todos los órganos de toma de decisión y ámbitos de gobierno del Estado Mexicano”. La décimo tercera demanda propone “la conformación de Consejos regionales, estatales y federal, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas”. La décimo cuarta demanda exige “el reconocimiento del derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas”. La décimo quinta, plantea “el reconocimiento, fortalecimiento y protección de todos los elementos que constituyan el patrimonio cultural tangible e intangible de las comunidades y pueblos indígenas”.

La décimo sexta demanda se refiere a “la implementación efectiva de la educación intercultural en todas las regiones indígenas y afroamericanas de nuestro país”. La décimo séptima demanda plantea “reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano a la salud integral de calidad, con pertinencia cultural y enfoque intercultural”. La décimo octava demanda pide “reconocer a la comunicación indígena y afroamericana, comunitaria e intercultural”. En la décimo novena demanda los representantes de los pueblos originarios reclaman “que se garanticen modelos propios de desarrollo sustentable, con identidad cultural, que garanticen nuestras propias concepciones de bienestar común, que se acepten y discutan nuestros propios planes regionales de desarrollo”. Y en la vigésima demanda exigen “el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos de las personas indígenas desplazadas de su lugar de origen... tanto en el territorio nacional como en el extranjero” (INPI, 2019b, p. 3-6).

### **La Consulta para la reforma constitucional y la política pública**

Como se puede comprender de la revisión, estas propuestas son producto de una política pública donde participaron líderes de todos los pueblos originarios de México, junto con expertos sobre el tema y funcionarios del INPI; todo un ejercicio de gobernanza.

En el papel, la 4T pareciera ir bien al proponer un tránsito radical en la forma de gobernar, similar a lo ya planteado al inicio de este escrito, en donde todo lo público debe ser incluyente, participativo, concertado, negociado, entre la diversidad de actores involucrados. El referente nominal de lo político, de las acciones gubernamentales de la Cuarta Transformación, debiera ser este ejercicio de política pública llevado a cabo para plasmar las demandas de los pueblos originarios en la Constitución; mismas que no solo debieran considerarse para los pueblos originarios sino para todos los ciudadanos de México, independientemente de su origen étnico.

Este ejercicio de política pública es congruente, además, con los planteamientos asumidos de instituciones internacionales y de convenios a los que los gobiernos mexicanos de distinto cuño y de diferente temporalidad se han adherido, aunados a los planteamientos expresados en los documentos oficiales de esta 4T, los que, en congruencia, deberían orientar, regir, normar, los programas, proyectos y acciones operativas de las instancias gubernamentales y funcionarios de todos los niveles.

### **Del dicho al hecho...**

La primera gran contradicción entre los hechos y los dichos del gobierno comandado por AMLO, con relación a lo aquí tratado, es que su promesa de plasmar en la Constitución mexicana las propuestas que se derivaran de la consulta a los pueblos originarios, que tomó por base a los Acuerdos de San Andrés, no ha pasado de lo nominal y el día de hoy está descansando en alguna gaveta gubernamental, sin que ninguna de sus propuestas haya sido considerada en alguna reforma constitucional. Si algo de ello aparece en la agonía de su gobierno, dados los antecedentes, es muy probable que muy poco se asemeje a las propuestas de reforma constitucional derivadas de esta consulta.

Así, un excelente ejemplo de cómo llevar a cabo una política pública incluyente y participativa, ya al final del camino, ha sido hecha a un lado muy probablemente por las implicaciones que su inclusión en la Constitución generaría para la implementación de proyectos de prioridad nacional como el Corredor Transístmico, el Tren Maya, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y la refinería de Dos Bocas, cuyo destino pudiera entrar en caminos sinuosos dado el requerimiento de considerar a los pueblos originarios, y a los no originarios por añadidura, como sujetos de derecho público y todas las demás cuestiones ya mencionadas que se pudieran derivar de este reconocimiento.

De hecho, la imperiosa necesidad política, así entendida por AMLO, de terminar e inaugurar todos estos megaproyectos gubernamentales antes del fin de su sexenio el primero de octubre de 2024, lo ha llevado el 22 de noviembre de 2021 a 'blindar' todos estos proyectos, no permitiendo que ningún amparo, ni disposición legal, ilegal, legítima o ilegítima alguna, tratada de llevar a cabo por alguno del variopinto de actores involucrados, se interponga en su camino; esto, al emitir un cuasi-decreto, bajo el cual, se deben considerar como de interés público y de seguridad nacional los proyectos y obras prioritarias estratégicas para el desarrollo nacional, encabezadas por la actual administración (Pérez et al., 2021).

A este obstáculo se viene a sumar la modificación senatorial a la Ley de Amparo del 17 de abril del 2024, mediante la cual los jueces ya no podrán otorgar suspensiones provisionales o definitivas a leyes y reformas aprobadas en el Poder Legislativo, blindando con ello la ejecución de obras del poder ejecutivo como lo son los megaproyectos ya mencionados.

## I REFLEXIONES FINALES

### **De la propuesta de gobernanza, al regreso a la gobernabilidad y al gobierno centralizado, vertical y autoritario**

Si bien cabe valorar los logros que la 4T ha tenido en acuciantes problemas como la reducción de la pobreza a nivel nacional, la estabilidad financiera y cambiaria, y el incremento sustancial del salario mínimo, sin que ello haya repercutido en un proceso inflacionario (Esquivel, 2023). Para el tema de este trabajo cabe mencionar que, contrario a lo planteado en el PND de la 4T en 2018, su gobierno ha centralizado lo político y lo gubernamental en la figura presidencial, aún más que en los gobiernos de distintos partidos políticos que lo antecedieron; transfiriendo además funciones y atribuciones de los órganos de gobierno y de la sociedad civil al ejército, no vistos desde el término de la Revolución de 1910-1917.

Como colofón. En 2018 hubo esperanza de finalmente generar una política pública participativa e incluyente tal y como se plantea el devenir teórico conceptual inicial de este escrito, y en el Plan nacional de Desarrollo de la 4T. Desafortunadamente, ‘como los cangrejos’, la 4T en el transcurso de su actuar, ha ido caminando hacia atrás y en ello ha reverdecido la gobernabilidad con un estilo de gobierno centralizado, vertical, autoritario, y no participativo; sin abrir, y más bien cerrando espacios de negociación y concertación con otros actores sociales; contradiciendo con ellos los loables planteamientos del PND del 2018 relativo a la inclusión y participación ciudadana.

Así, el Gobierno Omnipresente, el Ogro Filantrópico<sup>7</sup>, que la 4T nominalmente se planteó desterrar de la faz de México, este gobierno, cuál “Ave Fenix”, la ha hecho resurgir de las cenizas de tiempos políticos que muchos deseábamos no volver a sufrir.

<sup>7</sup> Concepto elaborado por Octavio Paz (1979), en: El ogro filantrópico. Historia y política 1971-1978.

## I REFERENCIAS

- Alba, C. (2005). "Las relaciones entre los empresarios y el Estado", en Lorenzo e Ilán Bizberg, (coords.) Una historia contemporánea de México, tomo 2, México, Océano, pp. 165-196.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation game*, MIT Press, Cambridge.
- Bartra, A. (1985). "Entre la sumisión y la independencia. El movimiento campesino en los años veinte", en Bartra Armando, *Los herederos de Zapata*, Editorial ERA, CDMX, pp. 22 a 35.
- Bassols, M., y Mendoza, C. (Coordinadores) (2011). *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*, UAM-I, Anthropos, Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, 198, México.
- Canto Chac, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", en *Política y Cultura: Gobernanza, Participación y Políticas Públicas*, UAM-X, no.30.
- Castellanos, A. (1994). "Asimilación y diferenciación de los indios en México", *Estudios sociológicos*, vol. 12, núm. 34, pp. 101-119.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (1 de junio de 2016). "Consulta a comunidades zapotecas para proyecto Eólicas del Sur no cumplió con los requisitos de ley", Comunicado de Prensa. Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/consulta-a-comunidades-zapotecas-para-proyecto-eolicas-del-sur-no-cumplio-con-los-requisitos-de-ley/>
- Cohen, M., Díaz, A., y Castañeda, R. (2010). *Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política*. Mimeo.
- Contreras, A. (11 de febrero de 2020). *Pese amparos y resistencias, los trenes van: Toledo*, Pie de Página. Disponible en: <https://piedepagina.mx/pese-amparos-y-resistencias-los-trenes-van-toledo/>
- Cornelius, W., Craig, A., y Fox, J. (1994). *Transforming state-society relation in Mexico: The national solidarity strategy*, Center of US - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Cornwall, A. (2003). *Creando espacios, cambiando lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo* Cuadernos de Investigación 1, IDS, UAM-X, IIS-UNAM.
- Diego, R. (1986). *Policy implementation in Mexican rural development: a comparative study of PIDER and FIRA*, tesis de Doctorado, Universidad de Londres.
- Diego, R. (1997). *Financiamiento social rural: los Fondos Regionales de Solidaridad en retrovisión y prospectiva*, Cuadernos Agrarios (nueva época), págs. 26-46.
- Diego, Ro. (2011). "Construir Nación desde lo local", en Federico Novelo, (Coord.), *La UAM ante la sucesión presidencial: propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno*, Departamento de Producción Económica, UAM, CDMX, págs. 559-580.
- Diego, R. (2016a). "Parques eólicos vs. Comunidades indígenas en el Istmo de Tehuantepec: extraviando o recuperando sus usos y costumbres en el hacer pública", en M. Corona (coord.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas*. Departamento de Producción Económica, UAM-X.
- Diego, R. (2016b). *La disputa por los bienes de la nación mexicana: megaproyectos vs comunidades*, *Revista Alternativa*, No 5, Págs.88-113.
- Dresser, D. (1994). "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regime legitimation", en W.A. Cornelius, *Transforming state-society relations in Mexico. The national Solidarity Strategy*, Center of US- Mexican Studies, Univ. Calif., Calif., E.U.A.
- Espinosa, G. y Rodríguez, C. (Coords). *Conflictos y alternativas socioterritoriales en el sureste de México*, UAM-Xochimilco.

- Esquivel, G. (30 de diciembre de 2023). La economía mexicana en 2023: previsiones versus resultados. El País.
- Falcón, R. (1988). "Esplendor y ocaso de los caciques militares. San Luis Potosí en la Revolución Mexicana", en *Mexican Studies* 4 (2), University of California, pp. 265-293.
- Fox, J., y Aranda, J. (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's. Municipal Funds Program*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.
- Hernández, L. (2014). *Hermanos en armas. Policías comunitarias y autodefensas*, Para leer en libertad A.C.
- Hewitt, C. (1988). *Imágenes del campo: la interpretación antropológica del medio rural*, El Colegio de México, CDMX.
- Hewitt, C. (1999). Uses and abuses of the concept of governance. *International Journal of Social Sciences Journal*. Vol. 50, num. 155, pp. 105-133.
- INPI (2018). Programa Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018-2024. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- INPI (2019a). Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: Pronunciamiento. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/pronunciamiento-del-foro-nacional-de-pueblos-indigenas-y-afromexicano>
- INPI (2019b). Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: Conclusiones y Propuestas, CDMX. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484269/conclusiones-foro-nacional-inpi.pdf>
- INPI (2019c). Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>
- Jiménez, R. (2015). *Actores sociales y producción de Gobernanza en la escena local mexicana El caso de Amatlán de los Reyes, Veracruz, 2000-2013*, [Tesis de Doctorado, Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco].
- Kettl, D. (2000). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6, págs. 488-497.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza", en A. Cerrillo i Martínez (Coordinador) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, (Estudios Goberna), España, págs. 57-81.
- Kooiman, J., et al. (2008). Interactive Governance and Governability: an introduction, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol 7, no. 1. <http://www.journals.dk/>
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, CIESAS, Colegio de San Luis, México.
- Méndez, E. y Jiménez, N. (23 de agosto de 2019). Reprueba AMLO que la SG dialogue con autodefensas: Esos civiles armados están en la ilegalidad; fue un error alentarlos, dice. *La Jornada*.
- Moguel, J. (15 de junio 2019). La reforma constitucional indígena: ¿democracia con pluralismo jurídico?, *La Jornada del Campo*, núm. 141. <https://www.jornada.com.mx/2019/06/15/cam-reforma.html>
- Murillo, G. (2006). "El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización", en

- Selee Andrew y del Río Santín Leticia, (Coordinadores), Democracia y Ciudadanía, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.
- Paz, O. (1979). El ogro filantrópico. Historia y política 1971-1978, Joaquín Mortiz, CDMX.
- Presidencia de la República (2018). Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Rodríguez-Pose, A. y Nicholas, G. (2003). The Global Trend towards Devolution and its Implications, *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 21, núm. 3., págs. 333-351. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c0235>
- Rodríguez, C. (2009). Luchas municipalistas en México, Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local, UAM-Xochimilco, México.
- Sandoval, D. (2018). Cherán: narrativa de un proceso comunitario de lucha y transformación. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam). <https://www.ceccam.org/sites/default/files/cheran.pdf>
- Warman, A. (1990). "El proyecto político del zapatismo", in F. Katz, *Revuelta, rebelión y revolución*, Edit. Era, CDMX.
- Werner, H. (2004 [1990]). "Los campesinos y la formación del Estado revolucionario", en Friedrich Katz (coordinador), *Revuelta, rebelión revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, Ediciones ERA, CDMX.
- Zapata, E. (s/f [1916-1917]). *Derechos y obligaciones de los pueblos*. México: Ed. PRI.

**Citar este artículo | Cite this paper:**

Diego, R., (2024). Política pública o política gubernamental de la Cuarta Transformación: la Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano. <https://inter-acciones.uan.mx/index.php/revista/index>

