

GOBERNABILIDAD Y PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO: UNA CRONOLOGÍA ORGÁNICA DEL CASO DE LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA*

Martha Singer Sochet

Resumen

Al tomar como eje el debate sobre el proceso legislativo que aprobó la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena en abril de 2001, se recrean aspectos vinculados a la representación, gobernabilidad y políticas públicas del México actual. Se trata de una aproximación a la capacidad institucional para asumir y procesar democráticamente un severo conflicto que cuestiona los “nervios del gobierno”.

Abstract

When the debate about the legislative process which approved the law on natives' rights and culture on April 2001 is taken as a crucial point, several aspects related to representation governance and public policies in contemporary Mexico are recreated.

This article is an approach to the institutional ability of the Mexican State for taking upon itself and solving by democratic ways a severe conflict which puts on stake the “nerves of the government”.

*Ponencia presentada en el panel: “Gobernabilidad y democracia de la función pública en México”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, 2002.

Una agenda pendiente

El camino reciente hacia la pluralidad política en México, ha tenido lugar a través de búsquedas sucesivas de un marco electoral pertinente y que inició con la llamada reforma política de 1977. Desde entonces, esos cambios en las reglas del juego electoral han afectado tanto en el número de partidos que compiten legalmente en la escena, como en la tendencia hacia la composición diferenciada del Poder Legislativo, que lo ha conducido a renovar su funcionamiento. Estas modificaciones al marco normativo han posibilitado un lento avance en el camino de la representación democrática, y a la vez han planteando nuevos retos que conforman una agenda aún pendiente.

Por una parte, persiste el acuerdo generalizado en torno a la necesidad de revisar y promover nuevos cambios al sistema electoral.¹ Pero, a la vez —en tanto que se trata sólo del medio para alcanzar una meta— fuerzas políticas de distinto perfil, comparten la exigencia de trascender este ámbito para emprender cambios institucionales que han sido dejados de lado y requieren ser atendidos para garantizar la gobernabilidad democrática.

De hecho, esta tarea pendiente fue asumida por el primer gobierno de la alternancia encabezado por Vicente Fox. Desde el inicio de su gestión, Fox se propuso como una de las tareas prioritarias, llevar a cabo la “reforma del Estado” —retomando un tema que desde el gobierno de Carlos Salinas ya había sido “planteado”. Pero Fox no ha conseguido todavía producir los consensos que garanticen esa “reforma”.

Si bien la base sobre la que se genera la representación, goza ya de un buen consenso y los procesos electorales pueden calificarse de inicialmente democráticos, el problema de la toma de decisiones no alcanza todavía la misma aceptación. La construcción de la representación democrática, requiere no solamente del fortalecimiento del sistema de partidos,

¹ El financiamiento y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, registro de nuevos partidos, formación de coaliciones, etcétera, son temas que ocupan todavía un importante lugar en el debate.

sino también de solidificar el pacto federal, la auténtica división de poderes, y de renovar los mecanismos a través de las cuales los ciudadanos participen efectivamente de los procesos decisorios.²

Procesos políticos como los que desatan los llamados “movimientos sociales”, ponen en duda la calidad de la representación de los intereses de la sociedad. Estas formas de “acción colectiva contenciosa” —como las denomina Sidney Tarrow³— resultan relevantes en la medida en que manifiestan los “límites” con que acceden a la política expresiones ciudadanas, que se asumen como marginadas del quehacer nacional. Es del todo claro que cuando estas formas de participación política articuladas al margen de los canales institucionales adquieren legitimidad —por las demandas que expresan— son capaces de cuestionar la misma capacidad de los representantes para agregar las preferencias de los ciudadanos y, sobre todo, traducirlas en políticas públicas que respondan al interés general.

Con esta óptica, las siguientes páginas recrean algunos aspectos de un “armamento político” que parece ser fundamental a la representación, gobernabilidad y políticas públicas del México “moderno”: el debate en torno al proceso legislativo que aprobó la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena en abril de 2001.

Es mi propósito observar en este proceso, casi cronológicamente, la manera en que estas formas de acción colectiva y participación directa, propias de los movimientos sociales, consiguen ubicar en la agenda política nacional el tema de la representación política de las minorías, y por otra parte, documentar —así sea modestamente— cuál ha sido la respuesta institucional a esta demanda. En pocas palabras: ensayar un ejercicio de aproximación a los términos que ha mostrado la capacidad institucional para asumir y procesar democráticamente un severo conflicto que cuestiona los “nervios del gobierno”.

² Josep M. Colmer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

³ Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 1997.

El problema

Entre los retos que plantea la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en México, la institucionalización⁴ del respeto y reconocimiento a la identidad cultural y la no exclusión de los indígenas, parece venir ocupando un lugar central.

Sin duda, la lucha por sus derechos ciudadanos plenos, la igualdad social y el reconocimiento político diferenciado, como sujeto colectivo, cobra fuerza con la acción desplegada en torno al levantamiento zapatista⁵ que emerge el primero de enero de 1994.

Hernández Navarro sintetiza:

La lucha por la ciudadanía plena implica la convicción de ser iguales a los demás y tener los mismos derechos y obligaciones. Es pues, de manera simultánea, una lucha por la dignidad y contra el racismo. Se trata de un proceso de construcción de iguales, de rechazo a la exclusión, en el que la exigencia de demandas concretas rebasa el tradicional tono clientelar, para ubicarse en el plano de la reivindicación de derechos. Involucra, asimismo, la lucha por los derechos colectivos como vía para hacer una realidad los derechos individuales.⁶

⁴ Mainwaring define la institucionalización como un proceso por el cual una práctica se convierte en universalmente aceptada. “Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa que esta práctica u organización existirá en un futuro de largo alcance. En política, institucionalización significa que los actores políticos tienen expectativas claras y estables sobre la conducta de otros actores”, en Scott Mainwaring, *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*, Stanford University Press, 1999, pp. 25-26.

⁵ En palabras del subcomandante Marcos: “El zapatismo en 1994 tiene detrás tres grandes componentes principales: un grupo político-militar, un grupo de indígenas politizados muy experimentados y el movimiento indígena de la selva” (Masiosare, 10 de marzo de 2001).

⁶ Luis Hernández Navarro, “Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india”, en Luis Hernández N. y Ramón Vera, eds., *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA, 1998, p. 16.

Una enorme gama documental y de análisis, con opiniones y reflexiones divergentes, da testimonio de la intensidad del debate generado en torno a estas demandas y del lugar central que ocupan en la esfera pública. Ello ha puesto sobre la mesa la capacidad del movimiento indígena para sostener la interlocución con el poder político, a pesar del estancamiento del diálogo entre las partes y que, durante los últimos ocho años, se ha buscado privilegiar, digan lo que digan, como medio para la solución pacífica del conflicto.

Hacia una cronología orgánica: una ruta posible en el espejo cóncavo del Poder Legislativo

El Poder Legislativo ha desempeñado un papel que es importante no sólo al propiciar la definición del marco jurídico para el diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, sino también por la función que ha cumplido auspiciando la búsqueda de puertas de salida al conflicto.

Un paso significativo con esta orientación, fue la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que el Congreso de la Unión expidió el 11 de marzo de 1995. Fue así como se crearon la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) que se instaló el 15 de marzo de 1995 y la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER), instalada en noviembre de 1996. También incorporó a la Comisión Nacional de Verificación (CONAI) que, por su parte, había sido reconocida desde el 24 de diciembre de 1994 como instancia oficial para la mediación del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal. En este marco, habrían de participar en el esperado diálogo el EZLN, el gobierno federal y también otros actores: el propio Poder Legislativo Federal y a través de éste, representantes de todos los partidos políticos nacionales; los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas, así como algunos invitados y asesores tanto de la delegación zapatista como del gobierno federal.⁷

⁷Adriana López Monjardin, "En busca de una utopía democrática", en Luis Hernández N. y Ramón Vera, *Acuerdos de San Andrés*, op. cit.

La exigencia de elevar a rango constitucional los derechos indígenas se recogió en los Acuerdos de San Andrés, firmados por el EZLN y el gobierno federal, el 16 de febrero de 1996, como resultado de la primera mesa para el diálogo sobre “Derechos y Cultura Indígena” (de cinco que habían sido programadas).

Entre los puntos negociados recogidos en los Acuerdos se encuentran:

a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.

b) La ampliación de la participación y representación política. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.

c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.

d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.

e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.

f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes.⁸

El esfuerzo por traducir estos Acuerdos en reformas constitucionales ha recorrido un largo y complejo camino. Recibiendo el mandato de las partes en conflicto, en la COCOPA recayó la responsabilidad de elaborar el documento que cobró cuerpo como “Iniciativa de ley COCOPA” del 26 de noviembre de 1996. Mientras que el documento recibió la aprobación del EZLN, por su parte, el gobierno federal propuso una serie de observaciones que fueron rechazadas por el EZLN al considerarlas de hecho como una nueva propuesta.

El 15 de marzo de 1998, dos años después de haberse suspendido el diálogo, el entonces presidente Zedillo envió esa versión modificada al Senado de la República como “Iniciativa de reformas constitucionales

⁸ Luis Hernández N., *op. cit.*

sobre derechos y cultura indígenas”, con el fin de que se debatiera junto con el “Proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas” elaborado por el Partido Acción Nacional y presentado al Senado el 12 de marzo y la iniciativa que, el Partido Verde Ecologista de México, presentó a la Cámara de Diputados el 26 de marzo del mismo año.

Sin embargo, estas iniciativas enviadas al Congreso de la Unión no lograron prosperar. En primer lugar, porque las elecciones intermedias de 1997, resultantes de una nueva legislación, habían derivado en la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados (consiguiendo 239 de 500 diputados), obligando a formar amplios acuerdos con los cuatro partidos opositores para gobernar —entre los cuales, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) asumiría la defensa de la iniciativa de ley de la COCOPA. En segundo término, al ser presentadas unilateralmente y dejando de lado los argumentos centrales que habían sido acordados, estaban destinadas a carecer de fuerza para resolver el conflicto.

Los eternos “quince minutos” del gobierno del “cambio”

Al suspenderse el diálogo, el contexto electoral de julio de 2000 ofrecía una nueva “estructura de oportunidades”⁹ para el desarrollo del movimiento indígena. A unos cuantos días de la realización de los comicios, el EZLN se pronunció sobre el proceso, anunciando que no pondrían ningún obstáculo para que se llevaran a cabo, pero que tampoco llamarían a votar por candidato alguno.

En un Comunicado explicaron: “Esta hora no es nuestra hora. Lo será algún día, cuando haya paz y respeto a los pueblos indios. Cuando la democracia vaya más allá de un calendario electoral”.¹⁰

⁹ Sidney Tarrow, *op. cit.*

¹⁰ EZLN, 19 de junio de 2000.

Poco después también se realizaron comicios en el estado de Chiapas, en los que Pablo Salazar, entonces candidato de una alianza de todos los partidos contra el PRI, obtuvo el triunfo, consiguiendo la mayoría en 53 de los 111 municipios de la entidad. En la zona de conflicto sólo ganó en 13 de 34.

Resolver en 15 minutos el conflicto de Chiapas, había sido una de las ofertas mediáticas más sonadas en la campaña de Vicente Fox. Optando por ubicar el conflicto de Chiapas en los primeros lugares de su agenda, en el mensaje de año nuevo, el ya Presidente Vicente Fox Quesada afirmó: “Sí podemos avanzar con hechos en el camino por la paz definitiva en Chiapas. Sí podemos trabajar en armonía con todas las fuerzas políticas, con diputados y senadores”.¹¹

Tras un largo silencio, el 2 de diciembre de 2002, Marcos respondió a la oferta:

Con los zapatistas usted parte de cero en lo que se refiere a credibilidad y confianza (...) No debe haber duda: nosotros somos sus contrarios. Lo que está en juego es si esta oposición se da por canales civiles y pacíficos; o si debemos continuar alzados en armas y con el rostro cubierto hasta conseguir lo que buscamos, que no es otra cosa, señor Fox, que democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos.¹²

El EZLN exigió para reanudar el diálogo, el cumplimiento de “tres señales”: La aprobación por el Congreso de la Unión de la iniciativa de ley COCOPA; la liberación de todos los zapatistas presos, y el retiro y cierre de siete posiciones ocupadas por el Ejército Federal en el estado de Chiapas hasta el 1º. de diciembre del 2000.¹³ Además, anunció realizar la marcha de 23 de sus comandantes y un subcomandante hacia la ciudad de México.

¹¹ *Reforma*, 1 de enero de 2001.

¹² EZLN, *La Jornada*, 10 de marzo de 2001.

¹³ *La Jornada*, 3 de noviembre de 2000.

Comandantes en marcha

Como uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox hizo suya la Iniciativa de ley COCOPA, enviándola al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000, para someterla a su aprobación. No obstante, los resultados no fueron los esperados.

Los intentos del presidente Fox por movilizar a la opinión pública a su favor fueron numerosos. Refiriéndose a la marcha zapatista, poco después señaló: “Mi prioridad, estos días, es que la marcha del EZLN salga bien. Pongo en riesgo mi presidencia, todo mi capital político. Hay que darle una oportunidad a Marcos”.¹⁴ Durante el Foro Económico Mundial celebrado en Cancún, el 27 de febrero reconoció que gracias al EZLN “fue posible crear una nueva conciencia sobre los derechos de los pueblos indígenas... nunca más deberán ser excluidos ni discriminados”.¹⁵ En el mismo sentido se pronunció el 6 de marzo el Comisionado gubernamental para la paz, Luis H. Álvarez, afirmando que la reforma “es un asunto urgente y de la mayor relevancia”.¹⁶

La caravana anunciada se desarrolló, desde el inicio, en un clima de tensiones y oportunidades. Mientras servía como medio para la demostración de fuerza y legitimidad del movimiento indígena, ponía al descubierto las dificultades que el optimismo de Vicente Fox tendría para generar consensos, no sólo con quienes habían obstaculizado la solución del conflicto, sino también con los integrantes del partido que lo llevó a ocupar la Presidencia de la República.

El clima generado era de un franco optimismo, porque se anunciaba la posibilidad de transformar, profundamente, el papel que toca jugar a los ciudadanos en la vida pública. Con el giro de estrategia propuesto por el EZLN se podría caminar hacia la construcción de una nueva forma de representación, acorde con el imperativo de integración de lo diferente, planteando una lógica distinta en el diálogo con el poder.

¹⁴ *La Jornada*, 23 de febrero de 2001.

¹⁵ *La Jornada*, 28 de febrero de 2001.

¹⁶ *Reforma*, 17 de marzo de 2001.

Por una parte, con su reaparición pública, el Ejército Zapatista recordaba que el eje del cambio que votó el 2 de julio de 2000, no podría agotarse en la alternancia, ni se encuentra personificado en el foxismo. Por otra parte, invitaba, en lo inmediato, a la transformación de las prácticas institucionales, poniendo la prueba de fuego al Poder Legislativo en términos de un funcionamiento plural y democrático, inaugurando una nueva relación con el Poder Ejecutivo.

Fox desplegó una campaña mediática buscando identificarse con la lucha por los derechos indígenas, que interpretaría la movilización zapatista como voluntad de firmar la paz. A ésta se sumaron Televisa y Televisión Azteca, dispuestas a dejar momentáneamente de lado sus diferencias, para llevar a cabo de manera conjunta el concierto “Unidos por la paz”. Sin embargo, la clarificación de posiciones fue constante. Marcos señaló:¹⁷ “En estos momentos hay una fuerte pelea y una disputa por esa paloma (de la paz). El gobierno de Fox quiere convertirla en un logotipo publicitario”. Cabe señalar que la cobertura hecha por los medios masivos de la marcha zapatista sirvió, no obstante, para una difusión hasta entonces inédita del movimiento indígena, con lo que además saldrían beneficiados.

A pesar de las constantes adaptaciones que el discurso del presidente Fox realizaba frente a las cambiantes circunstancias, esta estrategia de mercadotecnia política no logró ser exitosa. Y es que, a tono con el reacomodo que significó “sacar al PRI de los Pinos”, Marcos evitó el encuentro con el presidente, rechazándolo como el interlocutor para la solución pacífica del conflicto y demandó “al Fox” limitar sus tareas a cumplir con lo que está en su arena: construir el contexto que acompañe el cambio institucional que lo haga posible.

Uno de los objetivos explícitos de la caravana zapatista era dirigirse al Congreso de la Unión, para defender e impulsar la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA. La intención de los delegados zapatistas de ocupar la máxima tribuna del Congreso de la Unión para exponer y debatir sus

¹⁷ *La Jornada*, 10 de marzo de 2001.

puntos de vista con los legisladores, suscitó una nueva confrontación de intereses.

Especialmente delicado fue el papel que jugaron los legisladores panistas, que en su celoso deber de garantizar la separación de poderes, —reavivando deudas pendientes— adoptaron posiciones contrarias al espíritu de conciliación manifestado por el presidente a través de los medios. Su negativa al debate con la delegación zapatista se convertiría en una de las expresiones de distanciamiento con el presidente Fox, que a lo largo del sexenio han puesto en entredicho al Partido Acción Nacional (PAN) como partido en el poder. No sobra recordar que desde los días de campaña electoral, el PAN aceptó ir a la zaga de su candidato; Vicente Fox inició su campaña sin partido y con gran antelación a los tiempos oficiales, y no sin abrir heridas, logró volcar esa maquinaria a su favor.

El Poder Legislativo se encontraba, entonces, ante el desafío de hacer valer su autonomía debiendo enfrentar, sobre todo, el reto de encontrar nuevas vías para dialogar-interactuar con la sociedad, reconociendo la existencia de voces que escapan a su representación. Si lo que estaba en juego era construir un nuevo orden constitucional, al Legislativo le correspondía innovar en la integración de mecanismos para generar el consenso, promoviendo la negociación y el logro de acuerdos. Pero, no obstante la dimensión del reto, los legisladores volvieron a privilegiar la dimensión estrecha.

Nuevamente tocó a la COCOPA convenir con el EZLN el formato para el “diálogo directo entre los zapatistas y las comisiones de las cámaras de diputados y senadores para el análisis de la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas”, y comunicó al EZLN que

el pasado miércoles 31 de enero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó, por consenso de todos los grupos parlamentarios, un punto de acuerdo en el que reitera y ratifica su voluntad inequívoca de diálogo para impulsar las condiciones que permitan lograr, en el menor tiempo posible, una paz digna, justa y duradera en Chiapas.¹⁸

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 682, México, H. Congreso de la Unión, miércoles 7 de febrero de 2001.

El 22 de marzo se establecieron finalmente las reglas y los legisladores acordaron:

PRIMERO. Para la Cámara de Diputados el análisis y valoración de la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena es un asunto relevante y es importante que los ciudadanos legisladores dispongan de los mayores elementos para nutrir su dictamen.

De igual manera, es de la mayor significación para esta Legislatura coadyuvar a la solución política del conflicto entre el EZLN y el Poder Ejecutivo.

SEGUNDO. Se instruye a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, reciban a los representantes del EZLN y que a esta reunión de Comisiones Unidas se invite a los integrantes de la Junta de Coordinación Política, a los integrantes de la COCOPA, los miembros de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

Asimismo, podrán asistir los legisladores diputados y senadores que lo deseen.¹⁹

La votación que aprobó el “Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, sobre el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional” el 3 de marzo de 2001, contó con 220 votos a favor y 209 en contra, de los cuales 187 correspondieron al PAN y 21 al PRI.²⁰

La sesión —que se llevó a cabo el 23 de marzo (fue transmitida en vivo por radio y televisión)— contó con la asistencia de dirigentes zapatistas y más de 200 representantes de los pueblos indios: autoridades tradicionales, representantes municipales, dirigentes, asesores del Consejo Nacional Indígena.

Un Congreso de la Unión en aprietos

Al asumir el debate en torno a esta Iniciativa de Ley, el Congreso puso al

¹⁹ *Gaceta Parlamentaria*, 22 de marzo de 2001.

²⁰ Esta votación se repetiría casi idéntica al ser aprobada la Ley Indígena del 28 de abril de 2001.

descubierto las debilidades y contradicciones que experimentan sus grupos parlamentarios. La Iniciativa enviada por el presidente no encontró respaldo entre el bloque legislativo panista. Conservando viejas prácticas, el debate parlamentario se llevó a cabo de manera excluyente, preservando las prácticas tradicionales para realizar sus labores, a espaldas de la sociedad.

El resultado, distante del esperado, fue la aprobación de la Ley Indígena por la LVIII Legislatura. El dictamen elaborado por el Senado fue aprobado el 25 de abril de 2001. En efecto, reforma los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para su aprobación, contó con el voto de los senadores del PRD, quienes ante la crítica recibida por su actuación, señalaron haber otorgado el voto favorable al dictamen en lo general —con el propósito de ofrecer un punto de partida para cobijar la demanda del movimiento indígena— en tanto ésta contenía avances con respecto a lo hasta entonces consignado en la Constitución; reservándose su voto en contra sobre aspectos particulares, que podrían someterse a modificación.

Sin embargo, estas modificaciones en lo particular nunca se realizaron. Demetrio Sodi, senador del PRD, señaló:

Sin duda, es un triunfo del EZLN, que puso a nivel nacional la discusión de los derechos y la cultura y la justicia que hay que dar a los pueblos indígenas... (el voto fue a favor) porque no sería lógico que una reforma que hemos venido impulsando durante los últimos seis años, a la hora que se apruebe, votara en contra de algo que ha asumido como causa de partido... (de otro modo) no resuelve el problema indígena y probablemente no se resuelva el problema de la paz.²¹

El dictamen aprobado causó fuertes reacciones en contra, ya que

modifica sustancialmente, en forma y contenido, la iniciativa elaborada por la COCOPA y presentada por el jefe del Ejecutivo en diciembre de 2001.

²¹ *La Jornada*, 27 de abril de 2001.

Algunos de estos cambios reducen sensiblemente el alcance de los derechos que la iniciativa de la COCOPA proponía; varios reiteran innecesariamente disposiciones de sujeción a los principios constitucionales; uno, de enorme importancia (representación política), se desplaza a un artículo transitorio que tiene vigencia temporal y que puede ser o no aplicado, y, otros, más que otorgar derechos establecen obligaciones. Entre otros puntos, el dictamen del Senado se diferencia de la iniciativa presentada por el presidente Fox en que incorpora un apartado (el B) en el que más que reconocer derechos se establecen programas de asistencia social. Estos compromisos son ya parte de las responsabilidades del Estado. De acuerdo con la técnica jurídica, estos planes y programas no deben estar integrados en la Constitución sino en leyes específicas... En lo general, el dictamen en cuestión se remite, para la aplicación de los derechos, a una ley que establezca los casos y condiciones en los que se puedan aplicar, lo que puede tratarse de una ley vigente o una ley reglamentaria inexistente. En el último caso, implicaría que mientras esta ley no exista, los pueblos indígenas quedarían sin posibilidad de ejercer los derechos reconocidos en este dictamen y, por lo tanto, inexistentes como hasta hoy.²²

La iniciativa de ley que el Presidente había enviado al Congreso, se distinguía de la que finalmente se aprobó al establecer, en cambio, entre otros derechos:

- a) Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica.
- b) Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción en tanto no sean contrarios a las garantías individuales y a los derechos humanos, en particular, los de las mujeres.
- c) Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado.
- d) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio corresponda a la nación.
- e) Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural.

²² *La Jornada*, 25 de abril de 2001.

f) Interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.

g) Concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para optimizar sus recursos, impulsar sus proyectos de desarrollo regional y, en general, promover y defender sus intereses.

h) Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.

i) Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, sus costumbres y tradiciones políticas, sociales, económicas, religiosas y culturales.²³

Para el senador priísta Manuel Bartlett, el éxito de la Iniciativa aprobada reside en que:

logramos consensar en un proyecto las diferencias que durante cinco años mantuvimos las diferentes fracciones, al grado que tuvimos cuatro diferentes iniciativas... tomamos en consideración la iniciativa de la COCOPA, no hay un solo tema que no esté en la estructura que hemos presentado. Están los acuerdos de San Andrés que fueron firmados por el EZLN y el gobierno de la República. Para poder interpretar los conceptos de esta reforma en una estructura novedosa, la construcción de un solo artículo para tener todos los derechos de los indígenas mexicanos en el artículo segundo... no deja fuera uno solo de los derechos de las etnias.²⁴

En el mismo sentido, el senador priísta Carlos Rojas apunta:

Se corrige la injusticia que segrega y margina a las comunidades y pueblos indígenas. Damos un paso fundamental, pero no arribamos al final del camino, nuestra propuesta es genuinamente federalista, reconoce que muchas de las prácticas de opresión y discriminación indígena tienen su origen en las regiones interculturales y sólo en ellas puede corregirse.²⁵

²³ Magdalena Gómez, "En la antesala de la Constitución", *Ojarasca*, núm. 46, México, febrero de 2001.

²⁴ *La Jornada*, 26 de abril de 2001.

²⁵ *Ibid.*

La Minuta fue turnada a la Cámara de Diputados el 26 de abril. El dictamen quedó aprobado por las Comisiones ese mismo día y fue presentado como Decreto al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación. El presidente Fox extendió un

respetuoso exhorto a la Cámara de Diputados para que al discutir el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Senado, mantenga la apertura mostrada al permitir que el EZLN y el Consejo Nacional Indígena ocuparan la más alta tribuna de la nación para expresar su apoyo a la iniciativa del Ejecutivo Federal y respetar su contenido y principios.²⁶

Apenas dos días después y sin atender los argumentos que desde 1996, con la elaboración de los Acuerdos de San Andrés se habían consensado, la Ley Indígena fue aprobada por los diputados el 28 de abril de 2001, con 386 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones. En contra votaron 5 diputados del PRI,²⁷ 49 del PRD, 5 del PT y un independiente. Estuvieron ausentes 53 diputados: 27 PRI, 17 PAN, 3 PRD, 3 PVM, 3 PT; y 2 diputados priístas se abstuvieron de votar.²⁸

Discordia

Con una actitud claramente discordante de la que mostraron los senadores perredistas, el coordinador de la fracción del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Batres, señaló respecto a la Ley aprobada:

La (falla) más importante se refiere a una concepción que traslada lo que debería de ser la nueva relación del Estado con los pueblos indios a las entidades federativas... Se establece que las características de la auto-

²⁶ *La Jornada*, 27 de abril de 2001.

²⁷ Los cinco diputados priístas que votaron en contra fueron los oaxaqueños Irma Piñeiro, Lilia Mendoza, Miguel Angel Moreno Tello, Ildefonso Zorrilla, Juan Díaz Pimentel, a los que se sumó el diputado independiente Humberto Mayans.

²⁸ *Gaceta Parlamentaria*, 27 de abril de 2001.

mía y de la libre autodeterminación se formularán en las legislaciones que aprueben las entidades federativas, es decir, se está renunciando a que el desarrollo de la autonomía se haga en una Ley reglamentaria de carácter federal.

Además, agregó, la demarcación de distritos electorales tomará en cuenta “cuando sea posible”, la ubicación de los municipios indígenas “lo que debería ser un mandato se convierte en una sugerencia amable”.²⁹

El diputado Héctor Sánchez López, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, documenta la distancia que separa a la nueva Ley del proyecto original a través del “voto particular al dictamen con proyecto de decreto”. En este documento, pone de manifiesto las anomalías con que se desarrolló el proceso interno de discusión del proyecto de dictamen. Señala: “De hecho, este Proyecto de Dictamen ni siquiera pudo ser analizado de manera responsable... quedando este órgano legislativo como un simple apéndice del Senado de la República”, y califica sobre los alcances de la nueva Ley considerando que ésta “incumple con el compromiso de reiniciar el diálogo y tener una paz con justicia y dignidad”.³⁰

Xóchitl, el foxismo y las oportunidades perdidas

A pesar de que su Iniciativa de Ley fue rechazada por los diputados panistas, la opinión del presidente Fox fue optimista:

marca el término de lo que fue el conflicto armado... Todos en el Gobierno Federal nos pondremos a trabajar para llevar oportunidades de desarrollo a las comunidades indígenas de todo el país. Serán los propios pueblos quienes nos marcarán el camino y determinarán en qué se debe invertir el presupuesto... siempre respetando sus costumbres, tradiciones e historia.³¹

²⁹ *La Jornada*, 28 de abril de 2001.

³⁰ *Gaceta Parlamentaria*, 27 de abril de 2001.

³¹ *Reforma*, 28 de abril de 2001.

Pero Xóchitl Gálvez —encargada de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia la República— había advertido el 26 de abril que la realidad de los pueblos indígenas del país no podrá transformarse si los mexicanos rechazan apoyar la reforma fiscal propuesta por el presidente Fox, también en debate en el mismo periodo legislativo. Innovando en el terreno de la disciplina del gabinete, discrepó de la opinión del jefe del Ejecutivo afirmando que:

el Poder Legislativo deberá asumir su responsabilidad histórica (por haber aprobado una ley) que no es la que hubiésemos querido que fuera, (ya que) no dota de personalidad jurídica a las comunidades autóctonas (ha) dejado a los estados la posibilidad de considerarlos sujetos de Derecho... algo que debería haber reconocido a nivel federal, así como que no se haya admitido el uso colectivo de las tierras.³²

También Marcos Matías, titular del Instituto Nacional Indigenista, observó cuatro omisiones:

1. Que no incluye el derecho a la libre determinación, por lo que la autonomía de los pueblos indígenas queda en manos de las Legislaturas estatales, lo que contradice los acuerdos de San Andrés.

2. “El dictamen omite reconocer el derecho de los pueblos indígenas al acceso colectivo de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios, limitándolo a la posibilidad del uso y disfrute preferente de dichos recursos”.

3. Reconoce a los pueblos indígenas como “sujetos de interés público”, pero no como “sujetos de Derecho”.

4. No incorpora líneas programáticas a considerar en leyes secundarias y planes de desarrollo. “El ejercicio de autonomía requiere reconocimiento constitucional pleno de los sujetos colectivos de Derecho y no sólo a acciones afirmativas de ellos.”³³

³² *Reforma*, 30 de abril de 2001.

³³ *Ibid.*

Voces como la de Margarita Gutiérrez Romero, coordinadora de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, integrante del Consejo Nacional Indígena, se escucharon en todos los medios: la reforma constitucional, dijo, es un

engaño y no recoge el espíritu de los acuerdos de San Andrés, da pie a rebeliones indígenas posteriores ante la mentira y simulación que no resuelve los problemas... existe un claro retroceso porque no reconoce la existencia de los pueblos indígenas como tales y deja su desarrollo en manos de los poderes estatales.³⁴

Quizás atendiendo las declaraciones de la encargada de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como las opiniones contrarias a la Ley expresadas en múltiples medios, fue que el presidente Fox buscó relativizar las diferencias: si queda algo pendiente para lograr la solución al conflicto, se seguirá tramitando, dijo e invitó a

aquellos pocos, los menos que hayan quedado insatisfechos, a que hagan sus propuestas y sigan trabajando por la vía institucional para que el asunto quede totalmente resuelto. Se han alcanzado cosas que hace seis meses jamás alguien hubiera pensado, que hoy tuviéramos una ley de derechos y cultura indígenas aprobada por unanimidad en el Senado y por una inmensa mayoría en la Cámara de Diputados.³⁵

La estrategia del presidente Fox, expresada en sus discursos, estaba diseñada más a conseguir de manera expedita la paz, que a resolver el conflicto. De modo que no bastaba con incluir el tema en un lugar privilegiado de su agenda de gobierno, o que el Congreso de la Unión aceptara debatir su iniciativa y aprobar finalmente una Ley.

³⁴ *La Jornada*, 29 de abril de 2001.

³⁵ *La Jornada*, 30 de abril de 2001.

Finalmente, el Poder Judicial

El dictamen de reforma aprobado en abril de 2001 no resolvió el conflicto. Nuevas diferencias e inconformidades surgieron no solamente desde el interior del movimiento indígena sino también fuera de éste y tendieron a incrementarse en la medida en que el proceso siguió su curso.

Desde mayo de ese año, el dictamen se sometió a la aprobación de los Congresos locales, de modo que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo en su sesión del 18 de julio, bajo un procedimiento que fue criticado por no atender la revisión de los procedimientos de aprobación de los congresos locales y calificado como apresurado, incluso por la senadora panista y presidenta en turno de la COCOPA, Luisa María Calderón. Hasta ese momento se habían pronunciado en contra 10 estados, que ciertamente serían significativos por concentrar el mayor porcentaje de población indígena.³⁶ A favor se pronunciaron 16,³⁷ con lo que se procedió a afectar la declaración de aprobación de las reformas constitucionales. Casi un mes después, el 15 de agosto, el Ejecutivo publicó la reforma en el *Diario Oficial* de la Federación.

A partir de julio, organizaciones indígenas, ejidos, comunidades y municipios, promovieron por diversos caminos legales la anulación de la decisión legislativa: peticiones de inconstitucionalidad, solicitudes de amparo judicial ante jueces de Distrito y controversias constitucionales ante la Suprema corte de Justicia de la Nación (SCJN). Mientras que los recursos de inconstitucionalidad fueron rechazados, algunos de los amparos judiciales y 330 controversias constitucionales³⁸ fueron admitidas.

³⁶ Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Hidalgo y Puebla.

³⁷ Algunos de estos casos fueron motivo de impugnación, debido al incumplimiento de los procedimientos correspondientes a la aprobación de reformas constitucionales establecidos en sus ordenamientos jurídicos.

³⁸ De éstas, 150 fueron promovidas por autoridades de Oaxaca. Entre los representantes legales para la defensa de los casos se encuentran: la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el Centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, la Red de Abogados y Abogadas por los Derechos de los Pueblos Indios y ex funcionarios del Instituto Nacional Indigenista.

En manos de la SCJN estaba resolver si existieron violaciones de procedimiento tanto para la elaboración del dictamen como durante su aprobación y, en su caso, si éstas invalidarían la reforma o pudieran ser subsanados por el Congreso de la Unión.

Jesús López Méndez, presidente municipal de Nicolás Ruiz, Chiapas, expresó:

Quisiéramos que la Suprema Corte se pusiera la mano en el corazón, que nos ayude a que los derechos de los indígenas sean respetados y que se diga que esta Ley que nos afecta no sirve, que diga que los diputados la hicieron mal y que entonces la tienen que volver a hacer. Que nos respeten, eso es todo lo que exigimos.³⁹

El Consejo Nacional Indígena se pronunció en el mismo sentido:

...una resolución favorable a favor de los pueblos indígenas permitirá hacer justicia conforme a Derecho, crear las condiciones para construir una paz justa y digna en Chiapas y en todas las regiones indígenas del país.⁴⁰

Entre el 6 de mayo y el 18 de junio del año 2002 se llevaron a cabo 295 audiencias, otras 26 que también habían sido programadas fueron diferidas por haber interpuesto recursos de reclamación ante la negativa de aceptar pruebas testimoniales y periciales. Las protestas y acciones de presión acompañaron el proceso. Las audiencias, según declaraciones de Aurora de la Riva, representante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, fueron

...mero trámite para presentar documentos, no para escuchar razonamientos... la lectura que hemos hecho de estos encuentros es la falta de sensibilidad de los ministros hacia el tema, ya que sólo le otorgaron media hora a cada caso, y en ninguna audiencia, salvo la primera, se presentaron los ministros.⁴¹

³⁹ *La Jornada*, 17 de abril de 2002.

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Reforma*, 15 de julio de 2002.

Casi al finalizar este periodo de audiencias, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)⁴² presentó al gobierno mexicano, a través de Marieclaire Acosta, subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un informe en el que recomendaba la revisión de la reforma constitucional para que hiciera viables los derechos indígenas en el respeto de las normas internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instando a la SCJN a que estableciera mecanismos para agilizar el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales, tomando en cuenta los estándares internacionales a los que México se encuentra vinculado.

El informe de la FIDH concluyó: “Está en riesgo la propia supervivencia de los pueblos indios porque sigue habiendo conflictos, violencia, y es inminente el riesgo de más confrontaciones armadas”.⁴³

Paulina Palacios, integrante de la misión especial de la fundación, señaló:

...la conclusión de nuestro informe es que no existen garantías constitucionales ni políticas para garantizar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. (La disposición) coarta la posibilidad de establecer reglas generales claras para la construcción de una nueva relación entre los pueblos, el Estado y la sociedad. No vemos razón alguna para que la Constitución no reconozca a los indígenas como sujetos de Derecho, dejando dicha tarea a las entidades federativas... Nos preocupa el malestar generalizado respecto a la reforma, porque deja insatisfechos a los indígenas y no contribuye al objetivo de pacificación y reencuentro que se perseguía con el reconocimiento constitucional de los pueblos nativos. (Si no hay cambios) se deja en riesgo la pervivencia de esas comunidades.⁴⁴

Por ello, demanda al gobierno mexicano, ajustar la legislación al espíritu de los acuerdos de San Andrés Larráinzar y a las disposiciones

⁴² La Federación Internacional de Derechos Humanos integra 114 organizaciones nacionales de defensa de Derechos Humanos de 90 países.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *La Jornada*, 15 de julio de 2002.

contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A pesar de que miembros del gabinete foxista —coincidiendo con los demandantes— habían enfatizado la necesidad de revisar la reforma, a nombre del Poder Ejecutivo, únicamente se presentó a las audiencias personal de la Procuraduría General de la República y no el Consejero Jurídico Juan de Dios Castro, como se esperaba. También restando importancia a la dimensión de las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se manifestó la senadora panista Luisa María Calderón, quien considera que la SCJN “sólo está analizando los procedimientos, no entrando al fondo de la reforma”.⁴⁵

Por ello, la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado, esperando que la SCJN no fallaría en contra, anunció que en el periodo de sesiones de septiembre de 2002 presentaría y dictaminaría 16 iniciativas para modificar leyes secundarias y poner en marcha la reforma constitucional. No obstante, y repitiendo la historia de los desencuentros al interior del Poder Legislativo, la COCOPA seguiría sosteniendo la necesidad de reformar la reforma.⁴⁶

Finalmente, las controversias constitucionales fueron declaradas improcedentes. La SCJN, en su sesión del 6 de septiembre de 2002, con ocho votos a favor y tres en contra,⁴⁷ determinó declararse incompetente para revisar modificaciones constitucionales y por tanto de estudiar argumentos que la cuestionaran, descartando la posibilidad de revisar el procedimiento que le da origen. De esta manera desechó “...la posibilidad de que el máximo tribunal desarrolle funciones de control constitucional respecto del procedimiento mismo de reformas a la Constitución”.⁴⁸

Con esta resolución se volvía al punto de partida: las reformas constitucionales no lograron constituirse en instrumento para resolver el con-

⁴⁵ *La Jornada*, 21 de junio de 2002.

⁴⁶ *Reforma*, 18 de abril de 2002.

⁴⁷ Al coincidir con la determinación de no estar facultados para examinar el contenido de las reformas constitucionales, tres ministros consideraron que sí procedía revisar el procedimiento.

⁴⁸ M. Gómez, “La `corte hoy”, *La Jornada*, 10 de mayo de 2002.

flicto. Certeza con la que coincidiría el discurso del presidente Fox, quien aceptando el fallo de la SCJN propuso nuevamente la búsqueda de acuerdos y consensos con los distintos partidos políticos y el Congreso con la intención de dar respuesta a los planteamientos de las etnias del país.⁴⁹ Pero para ello tendría por lo menos que recomponerse la tensa relación que priva entre el presidente y los legisladores (tensión a la que no escapa la fracción panista). Igualmente, requería de la recomposición de los medios de interlocución entre legisladores y sociedad, capaz de involucrar en el proceso decisorio a quienes reclaman la carencia de representantes.

Pluralidad, políticas públicas y gobierno de “calidad”

Casi un año después de la derrota de la Iniciativa de Fox y una vez aprobada la llamada Ley Indígena, fue presentado por el presidente Fox el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. El discurso inaugural del presidente Fox incorpora en su lenguaje los términos que el conflicto indígena ha puesto en la mesa de debate. Señaló:

Nuestra nación es orgullosamente pluriétnica y pluricultural... Creemos que es esencial recomponer la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, al igual que con la sociedad. Una transformación de fondo hace necesario tejer una auténtica unión fincada en el respeto, el diálogo y la confianza... debemos aceptar que la Reforma Constitucional recién aprobada tiene avances importantes... uno de los grandes ejes rectores del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, es la genuina inclusión de todos los pueblos y comunidades en la consulta y toma de decisiones. Los primeros que deben hablar son ustedes, los propios indígenas. Con este propósito se ha creado el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se creó la Oficina Presidencial para el Desarrollo de los Pueblos

⁴⁹ *Reforma*, 7 de septiembre de 2002.

Indígenas, que junto con el fortalecimiento del Instituto Nacional Indigenista nos permitirá coordinar esfuerzos, evaluar los resultados e identificar las áreas donde tenemos que trabajar más...⁵⁰

De la “confianza” al lamento en la Mesa del Nayar

La respuesta que en el mismo evento ofreció el Dr. Miguel León Portilla fue contundente. Señaló:

Las relaciones de los pueblos indígenas de México con los distintos gobiernos y la sociedad nacional, han sido —desde que se consumó la Conquista hasta el presente— adversas en grado sumo para dichos pueblos. El Presidente Fox presentó ante los legisladores el proyecto de la COCOPA que como ustedes saben, estaba basado en los acuerdos de San Andrés Larráinzar...

Pero el Poder Legislativo se rehusó a prestar oídos a las demandas indígenas en tales términos. Y con eso, desgraciadamente, nos mostró con su actitud que las relaciones con los pueblos indígenas siguen siendo adversas para ellos...

Tomando conciencia de todo esto, en el referido Programa se da entrada a una pregunta capital: ¿qué es lo que se propone, cuál es la nueva relación que se busca?...

En la respuesta que se ofrece se insiste venturosamente en un reiterado reconocimiento por parte del Estado mexicano de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos originarios, los que estaban aquí antes de que vinieran otros...

Convertir en realidad tal respeto, sólo podrá alcanzarse si en ella se reconocen plenamente a los pueblos indígenas y sin ambage alguno en la Constitución Política de México.⁵¹

⁵⁰ Vicente Fox Quesada, 6 de marzo de 2002.

⁵¹ Miguel León Portilla, 6 de marzo de 2002.

El Instituto Nacional Indigenista: ¿una secretaría de Estado?

El siguiente paso ha sido gestionar la transformación del Instituto Nacional Indigenista, y darle el rango de secretaría de Estado, para lo cual el Ejecutivo propuso la realización de una consulta entre los pueblos indígenas para “conocer su opinión”.

Desde el punto de vista de Xóchitl Gálvez, titular de la oficina para asuntos indígenas de la Presidencia de la República, la política indigenista del gobierno foxista debe de manera “urgente replantear el modelo de desarrollo que permita a los pueblos indígenas seguir siendo lo que son, pero vivir en mejores condiciones”. Para la funcionaria, la política indigenista seguida hasta ahora

no cumplió con los objetivos de mejorar las condiciones de vida de los pueblos... hoy la gran apuesta es construir un México multicultural... un día se dijo que el indigenismo iba a resolver los problemas de pobreza de los pueblos indígenas, debemos reconocer que se fracasó, y si no lo hacemos corremos el riesgo de volvernos a equivocar, no podemos volver a apostar a políticas para desaparecer las diferencias culturales.⁵²

La funcionaria de la Presidencia reiteró su diferencia con la visión que sostiene el PAN:

Sostengo que es necesario revisar la ley indígena, (las reformas) son insuficientes totalmente (y esto) lo sabe el presidente Fox, que lo ha planteado en dos ocasiones... (es preciso que) no volvamos a fracasar... no es una demanda de Xóchitl, sino una demanda que he recogido por todo el país, donde los grupos indígenas insisten en este reclamo.⁵³

⁵² *La Jornada*, 7 de abril de 2002.

⁵³ *Ibidem*.

La representatividad foxista: políticas públicas que se esfuman

Si la gobernabilidad democrática expresa la capacidad de procesar intereses para aplicar institucionalmente decisiones políticas, sin quebrantar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática, la vigencia del conflicto indígena y la incapacidad del gobierno del presidente Fox para gestionar su solución, pudieran poner en entredicho la eficacia que estas políticas públicas llegaran a alcanzar, al seguir siendo diseñadas omitiendo la participación de sus principales destinatarios.

Y es que la aceptación de la democracia y su estabilidad, suelen estar vinculadas a tres procesos: representatividad, desde las formas para generar la representación hasta el nivel institucional de la toma de decisiones, donde lo que entra en juego es la capacidad de conformar políticas públicas que respondan a las preferencias de los ciudadanos; responsabilidad (*accountability*) referida a la transparencia del quehacer del gobierno y las reglas de juego del Estado de Derecho; y capacidad referida a la gestión del Estado como administrador del sector público y regulador de la actividad privada en beneficio del interés general.⁵⁴

De tal suerte que, como en el mundo, el camino hacia la pluralidad política en México sigue abierto. La “acción colectiva contenciosa” está en la agenda.

Bibliografía

Gaceta Parlamentaria, núm. 682, México, H. Congreso de la Unión, 7 de febrero de 2001.

Colomer, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

EZLN, Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional publicado en el periódico *La Jornada*, México, 19 de junio de 2000.

⁵⁴ Przeworski, *Democracy, accountability and representation*, New York, Cambridge University Press.

EZLN, Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional publicado en el periódico *La Jornada*, México, 3 de noviembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, editada por la Cámara de Diputados, México, 27 de abril de 2001.

Gaceta Parlamentaria, editada por la Cámara de Diputados, México, 22 de marzo de 2001.

Gómez, Magdalena, "En la antesala de la Constitución", *Ojarasca*, núm. 46, México, febrero 2001.

Hernández Navarro, Luis, "Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera, eds., *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA, 1998.

La Jornada, "Modificaciones del Senado a la Ley COCOPA", en *La Jornada*, México, 25 de abril de 2001.

La Jornada, México, 23 de febrero de 2001.

La Jornada, México, 28 de febrero de 2001.

La Jornada, México, 7 de abril de 2002.

La Jornada, México, 17 de abril de 2002.

La Jornada, México, 25 de abril de 2001.

La Jornada, México, 26 de abril de 2001.

La Jornada, México, 27 de abril de 2001.

La Jornada, México, 28 de abril de 2001.

La Jornada, México, 29 de abril de 2001.

La Jornada, México, 15 de julio de 2002.

La Jornada, México, 21 de junio de 2002.

Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1990.

López Monjardin, Adriana, "En busca de una utopía democrática", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera, eds., *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA, 1998.

Miguel León Portilla, versión estenográfica de las palabras del Dr. Miguel León Portilla, durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, 6 de marzo de 2002, Mesa del Nayar.

Masiosare, "Cronología", *Masiosare*, suplemento dominical del periódico *La Jornada*, México, 10 de marzo de 2001.

Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

Prats, Joan, "Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política", *DHIAL* 3, 2000.

Przeworski, *Democracy, accountability, and representation*, New York, Cambridge University Press, 1999.

Reforma, México, 7 de marzo de 2001.

Reforma, México, 18 de abril de 2002.

Reforma, México, 28 de abril de 2001.

Reforma, México, 30 de abril de 2001.

Reforma, México, 15 de julio de 2002.

Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

Vicente Fox Quesada, "Mensaje de Año Nuevo" del presidente Vicente Fox Quesada publicado en el periódico *Reforma* el 1 de enero de 2001.

Vicente Fox Quesada, Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, 6 de marzo de 2002, Mesa del Nayar.