



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Cedillo Delgado, Rafael; Espejel Mena, Jaime  
Representación política indígena en los municipios del Estado de México. Una mirada intercultural  
Ius Comitiālis, vol. 6, núm. 11, 2023, Enero-Junio, pp. 7-26  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



## Representación política indígena en los municipios del Estado de México. Una mirada intercultural

Indigenous political representation in the municipalities of the State of Mexico. An intercultural look

### Rafael Cedillo Delgado

 <https://orcid.org/0000-0001-6307-7062>

Universidad Autónoma del Estado de México,  
Centro Universitario UAEMéx Amecameca,  
Estado de México, México.

*rcedillod@uaemex.mx*

### Jaime Espejel Mena

 <https://orcid.org/0000-0002-4590-7672>

Universidad Autónoma del Estado de México,  
Centro Universitario UAEMéx Zumpango,  
Estado de México, México.

*jespejelm@uaemex.mx*

**Resumen:** Desde hace dos décadas se impulsan en el Estado de México reformas legales para reconocer a los pueblos originarios y garantizar su participación en los gobiernos locales. Con la implementación de la figura del Representante Indígena ante los ayuntamientos en 2016 y 2019 se registra un avance en materia de inclusión, pero con un gran déficit en ésta, ya que sus funciones están limitadas. El objetivo de este artículo es el análisis de la representación indígena en los municipios del Estado de México y de su reconocimiento por las autoridades institucionales. A partir de una investigación documental de tipo analítico, se demuestra que las restricciones legales y la ausencia de voluntad política intercultural contribuyen a la formación de una representación política poco sustantiva para resolver los problemas indígenas.

**Palabras clave:** Representación política, derechos indígenas, ayuntamiento, interculturalidad, acciones afirmativas.

**Recepción:** 13 de mayo de 2022

**Aceptación:** 14 de octubre de 2022

**Abstract:** For two decades, legal reforms have been promoted in the State of Mexico to recognize native villages and guarantee their participation in local governments. With the implementation of the figure of the Indigenous Representative faced the municipal council in 2016 and 2019, progress has been made in terms of inclusion, but with a great deficit in representation, since their functions are limited. The objective of this article is the analysis of the indigenous representation in the municipalities of the state of Mexico and its recognition by the institutional authorities. Based on analytical type documentary research, it is shown that legal restrictions and the absence of intercultural political will contribute to the formation of a little substantive



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

political representation to solve indigenous problems.

**Key Words:** Political representation, indigenous rights, municipal council, interculturality, affirmative action.

## INTRODUCCIÓN

El Estado de México es una de las 32 entidades que integran la República mexicana. Con sus 17 millones de habitantes es la más poblada de la nación (INEGI, 2020). Ubicado en el centro del país concentra, junto con la Ciudad de México, la mayor planta industrial, gran desarrollo urbano, amplia cobertura comercial y de servicios educativos, de salud y vivienda. Esta entidad comprende 125 municipios, distribuidos en dos grandes regiones, la primera compuesta por ayuntamientos densamente poblados, ubicados en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMCM) y en la Zona Metropolitana a la Ciudad de Toluca (ZMCT). La segunda, con municipios urbanos, de baja densidad de población y actividad económica primaria y secundaria están dispersos en el oriente y poniente de la entidad. El gobierno local está integrado por un ayuntamiento encabezado por un presidente municipal, uno o dos síndicos y un número variable de regidores (por su densidad poblacional), electos cada tres años por voto popular.

La población del Estado de México es diversa debido al proceso de mestizaje histórico, en donde los indígenas forman parte de la identidad estatal, que se define como multicultural. Se considera indígena al sector poblacional que habitaba el país antes de la conquista, por ello se denominan pueblos originarios. Se les distingue porque poseen un origen y lengua ancestrales, pertenecen a una comunidad en la cual comparten costumbres, creencias, valores y una cosmovisión particular. Organizativamente, los indígenas conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; eligen a sus autoridades por medios tradicionales, principalmente por usos y costumbres. Pervive en ellos la conciencia de identidad comunitaria, por eso les importa más la colectividad que la individualidad.

Los criterios para identificar a los indígenas son varios, no solo la lengua originaria. Otros elementos son la religión, el vínculo con el territorio, su organización social, los valores culturales compartidos, características biológicas heredadas y una identidad cultural que los diferencia como grupo étnico (Stavenhagen, 2000, p. 39). A ello se le puede sumar que en la actualidad ocupan el lugar más bajo en la escala social, con problemas de pobreza, marginación y exclusión social, económica y política.

Los indígenas en México representan el 15.1% del total, con cerca de 17 millones (CEPAL, 2014, p. 43). La entidad mexiquense ocupa el séptimo lugar con población originaria, solo superado por estados ubicados en el sureste, como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán y Guerrero. Pese al peso poblacional y cultural de la población indígena en el país, históricamente han sido objeto de discriminación lingüística, racial y étnica. Ocupan los lugares más bajos del *Índice de Desarrollo Humano*, cuentan con las peores condiciones de acceso a servicios de salud, educación y vivienda; de tal forma que los pueblos y comunidades indígenas se encuentran en una situación permanente de desventaja e indefensión social (*Diario Oficial de la Federación*, 2006, pp. 21-24).

Tal situación ha sido denunciada en forma decidida y trascendental por el movimiento zapatista (EZLN) desde 1994. De igual forma, muchas comunidades y organizaciones indígenas del país,

desde la resistencia o por canales institucionales demandan acciones de gobierno que propician superar la situación de discriminación y marginación en que se encuentran. El estado mexicano, por su lado, ha tenido que reconocer el carácter diverso, multicultural y pluriétnico del país, como la mayoría de las naciones de América latina que han firmado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

La firma de tratados internacionales compromete al gobierno mexicano a implementar acciones en la constitución, leyes y políticas públicas, para que el mosaico cultural y étnico se vea reflejado en todos los aspectos de la vida social y política. En los hechos se obliga a las instituciones públicas a implementar políticas tendientes a incluir a los indígenas en los ámbitos laboral, educativo, de salud y bienestar, con lo cual se busca acabar con siglos de discriminación, racismo y exclusión. Las cuotas electorales y otras formas de participación son algunas acciones afirmativas que buscan, en lo político, garantizar la inclusión y representación de este sector históricamente excluido (Singer, 2005 y 2014; Sonnleitner, 2013 y Cedillo, 2020).

Para el caso del Estado de México, el Consejo Estatal de Población estimaba que alrededor del 17% de los mexiquenses se consideraban indígenas, o se identifica con alguna etnia, y que en la mayoría de los 125 municipios hay comunidades originarias (COESPO, 2019, p. 68). Los grupos étnicos más numerosos son los mazahuas y otomíes, así como también hay Nahuas, Mixtecos, Mazatecos, Zapotecos, Totonacas y Mixes. La mayor concentración se da en los municipios de Temoaya y San Felipe del Progreso, pero también en localidades ubicadas en la ZMCT como en el sur, norte y poniente de la entidad.

Además de los grupos originarios en la entidad, se reconoce la existencia de grupos étnicos migrantes de entidad cercanas, quienes se han establecido en la ZMVM, en los municipios de Netzahualcóyotl, Valle de Chalco, Naucalpan y Ecatepec (Padilla, 2018). Por tal motivo, las autoridades políticas mexiquenses han reconocido el carácter multiétnico de la población y se han planteado impulsar la inclusión indígena en el ámbito local a través de modificaciones a la Constitución, Código Electoral y en la Ley Orgánica Municipal.

Por esa diversidad cultural y étnica y debido al impulso de acciones afirmativas en favor de los indígenas en el país, en el Estado de México se dio paso al reconocimiento político de grupos originarios en los gobiernos municipales. Dicho proceso de inclusión, participación y representación indígena ante los ayuntamientos tuvo verificación con la reforma a la Constitución local en 2001, en la Ley electoral de 2014 y en la Ley Orgánica Municipal en 2015. Con la modificación a la Constitución local se creó la figura del Representante Indígena (RI) ante los ayuntamientos. El RI sería el medio a través del cual las comunidades originarias lleven ante los gobiernos municipales sus demandas y expongan sus necesidades, garanticen el derecho a ser escuchados y consultados sobre los asuntos que les competen.

El propósito de dichas reformas era que los pueblos y comunidades indígenas cuenten con un representante en aquellos municipios en donde conforman un sector importante y reconozcan sus derechos políticos, ya que se convertirían en interlocutores válidos ante la autoridad local. De igual manera se respetaría las formas tradicionales de elegir a sus autoridades y, por ende, se garantizaría la representación indígena en los gobiernos municipales. La implementación de inclusión política indígena, mediante el RI ante los gobiernos locales en el Estado de México, se efectuó en 2016 y 2019, lo cual ocurrió en un ambiente de experimentación con diversos problemas de aplicación y cumplimiento.

En ese contexto, el objetivo de este artículo es analizar cómo es la representación indígena en los municipios del Estado de México y el reconocimiento al RI por parte de las autoridades institucionales. A través del método analítico y con técnicas documentales, se busca demostrar que las restricciones legales al RI, y la ausencia de voluntad política intercultural, contribuyen a la formación de una representación política poco sustantiva para resolver los problemas indígenas. Se utilizan tres indicadores: 1) el reconocimiento al RI por parte de las autoridades municipales, 2) la posibilidad legal de acción-intervención que tiene el RI, y 3) la capacidad del RI para reportar beneficios a sus comunidades.

Los avances en materia de inclusión política indígena en el Estado de México se valoran a partir del análisis de las reformas a la Constitución local, ley electoral y ley orgánica municipal, en donde se regula la participación política e integración de los ayuntamientos. Para explicar las restricciones legales y falta de voluntad política intercultural de autoridades institucionales, se revisaron las gacetas municipales de marzo y abril de 2016 y 2019, en las cuales se especifican las convocatorias de elección y reconocimiento de los RI. Finalmente, para evaluar la representación política indígena se utilizó información de periódicos locales y las sentencias que dio el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) a juicios de protección a los derechos políticos promovidos por candidatos y RI electos ante los ayuntamientos.

El trabajo está organizado en cuatro apartados. Primero se exponen los argumentos que permiten vincular el tipo de representación, descriptiva o sustantiva, con el enfoque de interculturalidad. En segundo lugar, se analizan los avances normativos en materia de inclusión étnica mediante la figura del RI ante los ayuntamientos. Tercero, se identifican las prácticas institucionales que obstaculizan la participación política, el reconocimiento y derecho que tienen los indígenas para intervenir en las decisiones del gobierno local. Cuarto, desde la interculturalidad se reflexiona sobre algunas acciones que pueden incidir en la construcción de una representación indígena sustantiva para el Estado de México.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INTERCULTURALIDAD

La representación política es un proceso voluntario a través del cual una persona o grupo de personas transfieren a otros su soberanía y capacidad para tomar decisiones. Políticamente, la representación busca que las decisiones públicas sean tomadas por pocos (gobernante o actores políticos), quienes representan la voluntad de aquellos que cedieron su disposición de poder (gobernados). “Representar significa hacer presente lo ausente” (Quero, 2001, p. 643). En el amplio estudio sobre la representación de Hanna Pitkin (1985) se establece que hay una dualidad en el proceso de transferencia de poder, en donde hay un *actor* (el representante), que es quien ejecuta la acción y un *autor* (el representado), quien le otorga el derecho de actuar:

*La representación es una relación tal de derechos y responsabilidades, ya que un representante es una persona artificial: personifica a alguien, es actuar o representarse a sí mismo o a otro; y del que actúa por el otro, se dice que es el portador de una persona, o que actúa en su nombre; (...) y es denominado de formas diferentes en diferentes ocasiones: como un mandatario, o representante, lugarteniente, vicario, abogado, delegado, procurador, actor y cosas parecidas. (Pitkin, 1985, pp. 20 y 21).*

Dicha concepción, producto de la tradición liberal, sostiene que el gobernante, legislador o actor político, toma las mejores decisiones públicas ya que su encargo es producto de la confianza

depositada por los gobernados. El representante, a nombre suyo y de sus representados, por ser producto de un proceso electivo legítimo, tienen la responsabilidad y el derecho de hacer las políticas que considere de beneficio general. Uno de los resultados es alcanzar consensos entre dirigentes y autoridades políticas, al tiempo que logra el bienestar común. Así, teóricamente, un representante político toma las decisiones públicas a nombre de todos y para todos, sin considerar diferencias sociales, culturales o étnicas. Se considera que sus acciones emanan y se dan en un plano de igualdad, por lo que su hechura se considera válida para todas las voluntades.

La representación política, por emanar de un proceso de elección legítima y por la responsabilidad que tiene para tomar decisiones públicas, forma parte de la normalidad democrática. A dicho proceso se le asignan una serie de características positivas como ser beneficiosa, responsable, preparada y honesta. Pero, es realmente sustantiva si y solo si la acción gubernamental corresponde a los requerimientos del pueblo (Pitkin, 1985, p. 258). En la medida que la representación política responda fielmente a los intereses de todos, con rendición de cuentas, transparencia y retroalimentación entre gobernante y gobernados se vuelve sustantiva, de calidad y ofrece resultados que abonan a la convivencia democrática.

El representante gobierna y legisla por el bienestar general, por lo que se convierte en una figura virtuosa, ya que defiende los derechos ciudadanos, da garantía de seguridad, en un ambiente de igualdad y libertad (Lifante, 2009; Pescader, 2006). Sin embargo, cuando este está lejos de responder al interés general, no se ocupa del bienestar de todos, carece de legitimidad y registra cuestionamientos sobre su desempeño, entonces es objeto de críticas y se encuentra lejos del ideal democrático.

Una de las críticas al ideal de la representación política tiene que ver con la conformación poblacional de los estados modernos, de sociedades diversas que están constituidas por un mosaico cultural y étnico. Se cuestiona el carácter igualitario de la representación política cuando hay grupos sociales subalternos que históricamente han sido excluidos de las decisiones públicas, como las mujeres, indígenas, afrodescendientes y jóvenes. Ante este panorama toma sentido la necesidad de incorporar, en la relación gobernante-gobernado, la idea de la representación descriptiva, la cual establece que debe haber un cuerpo gubernativo que en su composición corresponda con exactitud a toda la nación. Se propone que exista una semejanza precisa de aquello que representa, un reflejo de la composición social; debe ser “un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último” (Pitkin, 1985, p. 65).

Con la idea de representación descriptiva se busca que el ente decisorio (gobierno o legislativo) debe reflejar de modo fiel las características socioculturales de la sociedad y tener como premisa inicial garantizar la inclusión de la diversidad cultural y étnica, históricamente marginada (Pastor, 2009 y García, 2011). Teóricamente se argumenta que la estructura gubernamental debe ser reflejo fiel de la composición poblacional de una sociedad para que las decisiones públicas beneficien a todos y no sólo al grupo dominante. De tal forma que los grupos de la diversidad deben ser incluidos, promovidos y reconocidos en los órganos de gobierno para participar en las decisiones públicas, de las que son excluidos. Esta no tendría sentido si la representación política respondiera al interés de todos, de los iguales, pero también de los diferentes, lo cual no sucede.

June Mansbridge (1999) expone las razones del por qué se debe contemplar la representación descriptiva en sociedades con diversidad cultural y desigualdad en el acceso a los dispositivos de poder político. El argumento es el siguiente:

*En la representación “descriptiva”, los representantes lo son de sus propias personas y, en cierto sentido, también de la clase más amplia de personas a las que representa. Los legisladores negros representan a los componentes negros, las legisladoras representan a las mujeres, y así sucesivamente. Los comentaristas han notado que la palabra “descriptiva”, que simboliza la representación diferente, puede denotar no sólo características visibles como el color de la piel o el género, sino también experiencias compartidas de modo que un representante con antecedentes de armamento es en ese grado un representante descriptivo de sus constituyentes campesinos. (Mansbridge, 1999, p. 629).*

Evidentemente no garantiza que un representante descriptivo (indígena) responda necesariamente a los intereses de grupo, por muy identificado que esté con ellos, pero hay gran probabilidad de que así sea. De igual forma, es posible que un representante descriptivo, que es favorecido en su elección por su condición de raza, etnia, género o edad, no cuente con la formación, capacidad y experiencia para ocupar el cargo, pero sí reúne otras características para confiar en su persona, como la identidad con el grupo de pertenencia y la posible promoción de intereses colectivos. Otro cuestionamiento, más de índole político, consiste en que las candidaturas ofrecidas para los grupos de la diversidad tienen el fin de aparentar una representación más equitativa, pero que en realidad son espacios secundarios, de poca trascendencia y con limitada capacidad de intervención (Ballesteros, 2006, pp. 59-76).

Desde el multiculturalismo, el cuestionamiento a la representación política se deriva de que ésta no refleja todas las voces y necesidades de una sociedad diversa, que está muy lejos de una pretendida sociedad homogénea que los grupos dominantes defienden (Kymlicka, 1996; Parekh, 2005; McLaren, 2012, pp. 29-56). La diversidad étnica y cultural de la población en México revela que hay un mosaico diverso de culturas, en donde los indígenas no son tomados en cuenta, ni consultados en la toma de decisiones políticas (Arias, 2015, p. 133). Los subalternos no están representados en los órganos de gobierno, por ello reclaman su derecho a participar en los asuntos públicos y buscan, mediante los canales institucionales e informales, demandar y resolver los asuntos de su competencia (Díaz-Polanco, 2010). Por ello se ve con buenos ojos la inclusión de la diversidad a través de acciones afirmativas, como cuotas electorales, y otras formas de inclusión, para indígenas, mujeres o jóvenes. Respecto a las acciones afirmativas, Alma Arámbula (2008) señala que:

*La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se le da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como el acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los prejuicios o la discriminación de las que fueron víctimas del pasado. (Arámbula, 2008, p. 4).*

Las acciones afirmativas, como medidas inclusivas de la diversidad étnica, que promueven espacios de representación política para indígenas, pueden catalogarse como políticas destinadas a concebir sociedades multiculturales. Con ellas se busca reconocer la coexistencia de la diversidad, principalmente en un plano legal y cultural, pero no en lo social, económico y político. Por ello, la diversidad como categoría política establece que las particularidades étnicas y culturales deben ser reconocidas como identidades que forman parte del aparato estatal en donde

se toma decisiones. Se busca superar la mera presencia testimonial para hacerla más activa; por consecuencia, no basta con ser incluidas en los espacios de participación (como votantes y candidatos), sino que también deben ser partícipes de los órganos de decisión pública.

El enfoque de la interculturalidad considera que las acciones afirmativas son imperfectas y no resuelven el problema de la opresión económica, social, cultural y política de que son objeto los grupos de la diversidad (Young, 2000, pp. 71-113). Las cuotas electorales, y otras formas de inclusión política, abonan a una mayor inclusión de los indígenas en cargos públicos, pero no son suficiente para solucionar su situación de opresión. Desde este punto de vista, las acciones afirmativas son deseables, porque fomentan la inclusión y la participación política indígena; pero, requieren como cualquier acción implementada desde arriba, desde la esfera del poder, una evaluación sobre la influencia en la toma de decisiones e impacto para los representados.

El interculturalismo apuesta por el respeto y la convivencia entre culturas, pero propone “ir más allá de los derechos diferenciados y del aislamiento entre culturas, la tolerancia y la coexistencia para producir un diálogo y un aprendizaje mutuo en condición de igualdad” (Cruz, 2013, pp. 54-55). Esto significa no quedarse sólo con el reconocimiento en las leyes y respeto a los derechos de las comunidades indígenas, tolerar sus particularidades y respetar sus tradiciones y costumbres. Implica, además, avanzar en el respeto su autonomía, establecer relaciones equitativas y promover el reconocimiento como interlocutor válido en todos los ámbitos, favoreciendo una verdadera convivencia intercultural en beneficio mutuo del grupo dominante y de los subalternos.

Así, la interculturalidad se convierte en un medio para generar una redistribución del poder hacia los grupos dominados. Lo destacable en este enfoque es “la intención política orientada hacia construcción de entendimientos entre los grupos diferentes buscando la equidad y cuyo objetivo sea el de realizarnos todos en una sociedad global de paz” (González, 2007, p. 69). Se propone reinventar los parámetros de la interculturalidad, construyendo nuevos diálogos, acuerdos y consensos entre los diferentes actores. Es un medio para integrar nuevas realidades y experiencias de interconexión y convivencia entre culturas para pasar del plano formal al plano real, de la afirmación participativa a la toma de decisiones y beneficios compartidos.

## **EL REPRESENTANTE INDÍGENA ANTE LOS AYUNTAMIENTOS**

En México, una de las formas para lograr la representación política de los indígenas en los órganos de gobierno es a través de las acciones afirmativas —medidas legales que buscan la inclusión étnica en distritos electorales y municipios con población originaria— En 13 de las 32 entidades mexicanas se contempla el derecho que tienen las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades mediante sus formas tradicionales de elegirlos. En algunos estados se reconoce a las comunidades indígenas (Sinaloa) y el derecho “preferencial” que tienen para ser candidatos (Chiapas y Guerrero). En otros se ha establecido una cuota mínima para formar parte de los gobiernos locales (Hidalgo, Oaxaca y Jalisco). Sólo en seis (Tabasco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Estado de México y Sonora) se garantiza el derecho que tienen para contar con un representante indígena ante los ayuntamientos, electos por usos y costumbres (Congreso de Sinaloa, 2019, pp. 1-10).

Lo notable del proceso de inclusión indígena mediante las acciones afirmativas es que se está reconociendo el carácter multicultural del país. Se registra una amplia apertura en la



normatividad, para que se implementen diversos mecanismos y, a su vez, atiendan las demandas indígenas, cuya situación de marginación es reconocida por el gobierno federal, estatal y municipal. Pero, sobre todo se busca respetar las formas tradicionales de elección o designación de los representantes indígenas, lo que implica un avance en el diálogo intercultural y un gran paso para aceptar la diversidad cultural y social que caracteriza al país.

El Estado de México no ha escapado a ese proceso de inclusión indígena en los órganos de gobierno. Según el *Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, en el Estado de México las etnias más importantes son: Mazahuas con 116,640 (52.77%), Otomíes con 97,820 (43.20%), Nahuas con 6,706 (3.2%), Matlazincas con 909 (0.41%) y Tlahuicas con 719 (0.325) (Padilla, 2018, p. 1). Regionalmente los mazahuas residen principalmente en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria. Este grupo étnico habita principalmente en comunidades rurales, con una economía de subsistencia basada en agricultura, comercio y ganadería, que entre sus principales problemas se encuentra un bajo rango de marginación, analfabetismo y deficientes servicios públicos, principalmente en cobertura de salud y servicios educativos (Sandoval Forero, 2005, pp. 23-42).

El segundo grupo de importancia es el otomí, con indígenas que residen en los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, Morelos, Soyaniquilapan, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán y Zinacantepec. Los otomíes habitan en algunos municipios urbanos y con gran desarrollo económico, como Toluca y Metepec, pero otros habitan en localidades rurales con difícil situación de marginación y atraso, como Temascalcingo y Capulhuac (Padilla, 2018, pp. 4-7). Lo sobresaliente de este grupo es que su hábitat no es exclusivamente rural y con actividad económica primaria, ya que ésta es diversificada y conviven también en ámbitos urbanos e industriales.

Debido a la composición étnica del Estado de México se confirma que la entidad es pluricultural y multiétnica, pues entre el 17% y 20% de la población se considera perteneciente a alguna comunidad indígena. Se reconoce que hay por lo menos siete grupos étnicos originarios (mazahuas, otomíes, nahuas, mixtecos, mazatecos, zapotecos, totonacas y mixes), además de migrantes de estados vecinos. De igual forma, que, en al menos 45 de los 125 municipios hay importante población nativa. La realidad étnica y el carácter diverso de la población se sobreponen al viejo discurso de que la entidad mexiquense era culturalmente homogénea.

Bajo tal contexto, de lo diverso y de la carga étnica que existe en la entidad mexiquense, es como se puede entender el impulso de acciones afirmativas en favor de las comunidades indígenas. Por ello, los legisladores locales promovieron modificaciones a la Constitución del Estado de México, en la ley electoral y Ley Orgánica Municipal, para garantizar la participación de los indígenas en los gobiernos municipales a través de la figura del Representante Indígena (RI) ante los ayuntamientos. La implementación de la elección de RI en los ayuntamientos con mayor población originaria ha tenido como resultado mayor impulso del reconocimiento de los derechos políticos indígenas en los gobiernos municipales.

La propuesta de Representante Indígena ante los municipios inició el 14 de agosto de 2001, cuando se reforma el artículo 17 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Con la reforma se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades para elegir en los

ayuntamientos con la población indígena un representante ante los ayuntamientos (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020, p. 12). El 24 de junio del 2014 se reformó el artículo 23 del *Código Electoral del Estado de México*, adecuado en 2018, con lo cual se normó el derecho electoral para que los indígenas elijan a sus representantes (Gobierno del Estado de México, 2020, pp. 36-37). Finalmente, el 30 de octubre del 2015 se modificó el artículo 78 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* para efectos de reconocer la representación indígena en los ayuntamientos. A manera de ilustración se cita este último, que concreta el espíritu de la norma en la materia:

*Artículo 78. (...) En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020b, p. 32).*

Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda, además establece que los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena. La normatividad reconoce así que los indígenas tienen derecho a votar y ser votados —sin que necesariamente sea mediante partidos políticos— así como contar con representación de todas las comunidades indígenas asentadas en el territorio municipal, sin distinción de lengua o de comunidad de pertenencia. Esta representación descriptiva étnica, que en los hechos se traduce en una mayor inclusión y participación política indígena se potencializa con la obligatoriedad que tienen los ayuntamientos para que se respete su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres (Ver tabla 1).

**Tabla 1. Reconocimiento del Representante Indígena en el Estado de México.**

Representante Indígena	Tipos de Derechos	Descripción derivada de la facultad normativa
Inclusión política	* Derechos políticos * Derechos electorales * Derechos municipales	-Artículo 17, <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</i> - Artículo 23, <i>Código Electoral del Estado de México</i> . -Artículo 78, <i>Ley Orgánica Municipal Estado de México</i> .
Procedimiento autónomo para participar	* En la forma de elección * En el número de representantes. * En su autonomía	- Forma tradicional, por usos y costumbres - Un representante por cada una de las comunidades originarias que habitan en el municipio - Convocatoria en español y en lengua originaria
Reconocimiento por la autoridad municipal	* Como representante ante el ayuntamiento. * Ante las autoridades municipales.	-Podrá asistir a las sesiones de cabildo, - Contará con voz en el cabildo, pero no con voto. -Contar con un espacio físico en el ayuntamiento y con materiales necesarios para desempeñar su cargo como RI.

Fuente: Elaboración propia.

El reconocimiento de las formas tradicionales para elegir de autoridades por parte de las comunidades indígenas constituye un gran avance en el diálogo intercultural entre grupos

diversos. El reconocimiento del RI ante el ayuntamiento significa que los indígenas pueden ser interlocutores válidos para tratar los asuntos de su comunidad con el gobierno municipal. Encarna la posibilidad, teórica, de ser consultados sobre las acciones públicas que afectan a sus intereses o territorios, en problemas de bosques, agua, uso del suelo o explotación de sus espacios. Constituye también el derecho que tienen para asistir a las sesiones de cabildo para llevar sus demandas y exponer sus necesidades ante el ayuntamiento. Incluso, hacer propuesta de solución sobre asuntos generales, aunque no cuenten con la posibilidad de decidir, por no contar con el derecho a votar.

Es una situación en donde la clase dominante acepta que hay otras formas de entender las relaciones de poder, más allá de los partidos políticos y el sufragio secreto y universal. Los indígenas, por su parte, permiten que actores externos, como son las autoridades municipales, den seguimiento, observen y legitimen, con el reconocimiento institucional, los procesos de selección del RI. Implica, para las dos visiones, reconocer y aceptar formas distintas para construir la representación política, de comprender que pueden convivir y tolerarse, culturalmente; abrir la mente a otras formas de compartir los espacios de poder.

### **RESTRICCIONES A LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LOS AYUNTAMIENTOS**

Del análisis de la participación indígena en el proceso de elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos en los años 2016 y 2019, se encontró que sí hay un notable avance. Según Abraham Monroy, vocal ejecutivo del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), en 2017 eran 43 municipios de la entidad los que contaban con un RI, y que en estos estaban en los territorios con mayor población indígena, tales como San Felipe del Progreso y Temoaya, y en 2019, Leticia Mejía García, nueva vocal ejecutiva del CEDIPIEM, reconocía similar cantidad, luego de que el gobierno estatal impartió un curso de capacitación a los RI (Diario Portal, 2020).

Algunos municipios en donde se logró en el reconocimiento de los RI son Toluca, San Mateo Atenco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, Zinacantepec, Temoaya, Tianguistenco, Acambay, Chapa de Mota, Jilotepec, Villa del Carbón, San Felipe del Progreso, Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Ixtlahuaca, Villa Victoria, Tenango del Valle, Texcoco, Xalatlaco, San José del Rincón, Tlalnepantla, Soyaniquilpan, Morelos, El Oro, Jocotitlán, Joquicingo y Jiquipilco. Los municipios con participación indígena son aquellos en donde habitan comunidades mazahuas y otomíes principalmente, en ayuntamientos tanto urbanos como rurales y en localidades con comunidad de indígenas migrantes de entidades vecinas.

Cuantitativamente, 43 municipios en donde hay un RI constituyen el 34.4% del total de ayuntamientos mexiquenses, que territorialmente es un porcentaje significativo de gobiernos locales en donde se les reconoce. Cualitativamente la representación indígena alcanza mayor importancia debido a la cobertura territorial, pues en los municipios del Valle de Toluca los RI cuentan con una presencia innegable (Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Xalatlaco, y Zinacantepec). De igual forma, sobresalen los ayuntamientos en donde la densidad indígena es elevada como San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, El Oro, Atlacomulco y Acambay. La presencia es evidente también en la ZMVM, en Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco. La

representación indígena se ha expandido a las diferentes regiones en la entidad, lo que refleja una nítida relación entre representación política y diversidad étnica en el Estado de México.

Sin embargo, se concluye que perviven prácticas que limitan la inclusión y participación indígena en los municipios mexiquenses. En la indagación hemerográfica, en periódicos y gacetas de gobierno, se encontró que en algunos ayuntamientos las autoridades municipales se resistían a emitir las convocatorias para elegir al RI en tiempo y forma. En otros casos las convocatorias se emitieron sólo en español y no en la lengua originaria. En algunos más sólo se convocaba a alguna de las comunidades y se excluía a otras (Ávila, 2019), lo que provocó juicios de inconformidad en municipios como Toluca, San Mateo Atenco, Tlalnepantla y San José del Rincón.

Un aspecto que causó polémica fue la falta de respeto a la forma tradicional de elegir a los RI, pues en vez de ser electos por usos y costumbres, su nombramiento fue por parte de una comisión constituida por especialistas o regidores (caso de San Felipe del Progreso), que mediante una evaluación curricular y de conocimientos los nombraban, en otros sólo se designaban (Más San Felipe del Progreso, 2019). Con dicha práctica se revelaba la falta de visión intercultural de las autoridades, quienes procuraban cumplir lo que consideraban un requisito con nombramientos o designaciones que atropellaban la norma constitucional, electoral y municipal. No obstante, mediante procesos de reposición o corrección ordenados por los tribunales electorales, se ha ido imponiendo y respetando el proceso electivo del representante indígena.

El asunto de fondo está en la norma que rige al representante indígena. El RI, legal y fácticamente, es un actor que tiene derechos reconocidos para que, a nombre suyo, y de quienes lo eligieron, pueda llevar ante el ayuntamiento municipal los asuntos que competen a las comunidades originarias. Sin embargo, no forma “parte del” ayuntamiento, por lo que sus facultades y capacidad de acción se encuentra limitada desde su concepción. El RI cuenta con el reconocimiento legal del gobierno estatal y de las autoridades municipales para que pueda personificar las demandas y necesidades de su comunidad, pero no es miembro del ayuntamiento, como si lo es un regidor. El regidor, quien es electo mediante sufragio popular, sí cuenta con voz y voto en el cabildo, órgano colegiado que es la máxima autoridad municipal.

Cabe señalar que los municipios del estado de México están gobernados por un ayuntamiento electo por voto popular, que es una asamblea deliberante que toma las decisiones que competen a su jurisdicción. Los ayuntamientos se integran por una presidenta o presidente municipal y con varios miembros más llamados síndicas o síndicos y regidoras o regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio. Los ayuntamientos, como máxima autoridad local, determinarán el régimen de gobierno y administración del municipio, definirán las normas para su organización, funcionamiento, dirección y manejo de su hacienda. Bajo tal ordenamiento no se contempla al representante indígena como parte del ayuntamiento.

De origen, por el diseño institucional, el RI cuenta con el reconocimiento de las autoridades municipales como representante de las comunidades indígenas, pero no tiene facultades para participar en las decisiones del ayuntamiento, pues no forma parte del máximo órgano de gobierno local. Tal situación provocó descontento en no pocos RI en 2016 y 2019, quienes reclamaron el derecho para participar en las sesiones de cabildo con voz y voto. También demandaban contar con un espacio físico (oficina) para atender a sus representados indígenas y

recibir apoyos materiales (papelería) y salariales para cumplir con su función, según entendían era similar a la de un regidor (H. Ayuntamiento de San José del Rincón, 2016; Tlalnepantla, 2016, Toluca, 2019 y TEEM, 2019 y 2019b).

La representante indígena de Temoaya, Rocío Silverio Romero, llevó a tribunales la demanda para el reconocimiento constitucional del cargo y no ser sólo una “figura decorativa”. Como respuesta el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) respondió y aclaró que el RI no forma parte del ayuntamiento y que es un cargo honorífico sin derecho a sueldo, pero sí debe contar con un espacio para despachar y apoyo material por parte de la autoridad municipal (TEEM, 2017, pp. 2-30). El desconocimiento de los derechos conferidos al RI provocó no pocas situaciones de discriminación, agresión y violencia por parte de autoridades municipales al tiempo que generó impotencia de algunos RI por las limitadas facultades reconocidas ante el ayuntamiento.

El trato que recibe un representante indígena no es en situación de igualdad, equidad y respeto por parte de las autoridades políticas en el Estado de México. El RI no es miembro del ayuntamiento como sí lo es un regidor. Lo sobresaliente es que se reconoce al individuo (RI), pero se considera inferior por la forma tradicional de ser electo, por usos y costumbres; de tal manera que sigue presente el menosprecio a “otras” formas de participación política (Ver Tabla 2). Un verdadero reconocimiento tendría que poner en un mismo plano ambas formas de elegir a los representantes políticos, tanto la institucional como la tradicional. Se revela un problema de falta de diálogo intercultural y comprensión de la otredad por parte de quienes detentan el poder y falta de trato en situación de igualdad, equidad y respeto para el RI.

**Tabla 2. Factores de evaluación de la Representación Indígena.**

Principio	Circunstancias que limitan la representación Indígena
Igualdad	Legalmente, por su forma de elección, mediante usos y costumbres, no forma parte del Ayuntamiento, por lo cual carece de las facultades y atribuciones que tiene un regidor, quien es electo mediante voto libre y secreto, vía partidos políticos.
Equidad	Es reconocido, pero no formar parte del ayuntamiento, ni de la estructura administrativa del municipio, por lo tanto, se le escamotean los recursos físicos (oficina), materiales (papelería) y económicos (sueldo) básicos para cumplir con su función de representante de las comunidades indígenas.
Respeto	Se le admite y reconoce como representante legítimo, pero su capacidad de decisión es nula en el ayuntamiento, por lo que es una figura testimonial y de poca trascendencia para sus representados.

Fuente. Elaboración propia.

El RI no es miembro del ayuntamiento ni de la estructura administrativa del municipio, por lo que no recibe un trato equitativo en ambos espacios de gobierno. Al RI algunas autoridades municipales los consideran como una autoridad auxiliar del ayuntamiento, como son los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS) o los delegados, quienes son electos por los ciudadanos en procesos no partidistas. Estos tienen como función principal vincular las demandas ciudadanas, o territoriales, con el gobierno local; en los hechos son órganos supeditados al ayuntamiento y al presidente municipal.

En esa tesitura, los RI reciben trato de actor secundario, auxiliar o subordinado del ayuntamiento, sin mayor derecho que el de asistir a las sesiones de cabildo, por lo que están lejos de recibir el mismo trato que un regidor. Cuando se le entrega algún apoyo económico o material es inadecuado para cumplir su función, como pequeños espacios fuera del edificio municipal, sin muebles y con papelería limitada, como ocurrió en el municipio de Ocoyoacac (Ramos, 2020).

El RI no cuenta con el reconocimiento legal para poder participar en las sesiones de cabildo del Ayuntamiento con voz y voto, por lo que su capacidad para influir en las decisiones públicas es muy limitada (Dirección de Partidos Políticos, 2020, p. 1). Si bien es cierto que los legisladores y el gobierno estatal obligan a las autoridades locales a convocar a los RI a las sesiones de cabildo, en los hechos sólo acontece cuando se tratan asuntos protocolarios, de folclor o culturales y sin ocupar un lugar en el cuerpo edilicio.

La falta de respeto a la representación indígena se constata por el papel secundario, marginal y de baja influencia que las autoridades municipales le confieren. Lo cual se interpreta como prácticas supervivientes de discriminación institucional y de marginación no superadas. Al RI sólo se le ve como un gestor de asuntos comunales y “figura folclor” de lo indígena en el municipio, con nula capacidad para resolver los problemas de fondo de la población originaria. Todo ello repercute en la manera en cómo responde a sus representados, con baja sustancia, pues poco puede hacer, salvo gestionar algunos apoyos económicos o solicitar servicios que, en el terreno de los hechos, pueden hacer también ciudadanos no indígenas.

El RI puede participar en las sesiones de cabildo, contar con voz cuando se traten asuntos de su competencia, pero no tiene derecho a votar ni influir en las decisiones que se toman, lo cual está definido desde la normatividad municipal. Por consecuencia, la capacidad que tiene el RI para resolver asuntos de las comunidades indígenas es limitada y con poca posibilidad de ser atendidos. Se concluye que la capacidad política del RI ante los ayuntamientos, así como está regulada, resultada limitada y con dificultad para traducirse en beneficios tangibles para la comunidad indígena a la que representa.

## **INTERCULTURALIDAD Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA**

Desde el punto de vista de la multiculturalidad y del reconocimiento de los derechos indígenas, las comunidades originarias en el Estado de México están siendo incluidas en los gobiernos municipales. También se respeta el derecho a elegir al RI mediante sus formas tradicionales. Sin embargo, desde la interculturalidad no es suficiente que los indígenas cuenten representación ante los ayuntamientos si al RI no se le reconoce la capacidad para intervenir e influir en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Desde la interculturalidad se propone, por tanto, acciones para recuperar el diálogo entre culturas, que busquen reconquistar los espacios de igualdad, equidad y respeto de la representación política. Las acciones de interculturalidad deben estar dirigidas a las autoridades políticas, estatales y municipales, para reconocer y respetar totalmente las formas tradicionales de elección indígena. También incluir al RI como parte del ayuntamiento, para dotarlo de facultades legales y capacidad de decisión en los asuntos públicos municipales. Por consiguiente, la representación política indígena solo será sustantiva si cuenta con el reconocimiento institucional como parte del mando municipal; de igual manera, si posee los recursos humanos y materiales para cumplir su función de representación y atención a las demandas indígenas.

Las acciones de interculturalidad corresponden, por un lado, a las autoridades institucionales y, por otro al RI, quien debe crear las condiciones para alcanzar la representación sustantiva. En el proceso dual, debe haber una relación de correspondencia intercultural para el reconocimiento mutuo. En las acciones y condicionantes requeridas para alcanzar una representación sustantiva se demanda la apertura de las autoridades políticas, estatales y municipales para conceder el reconocimiento total al RI, pero, solicita también un diálogo intercultural de aceptación por parte de las comunidades indígenas.

En la tabla 3 se sintetizan las acciones propuestas, agrupadas en cuatro fases: 1) en el respeto a la forma tradicional de elección del RI: 2) en el reconocimiento legal del RI como integrante del ayuntamiento; 3) dotar de estatus político al RI, similar al de un regidor y 4) la vinculación y respeto del RI con la comunidad indígena a la que representa.

Por principio, se debe garantizar el respeto a las formas tradicionales de elegir a los RI, evitando prácticas de simulación o imposición de personas que no sean electas por la comunidad y por sus formas tradicionales de hacerlo. Respetar, también, la investidura del RI como actor político con derechos reconocidos en el ayuntamiento municipal, y no ser tratado como autoridad auxiliar subordinado al presidente municipal. Finalmente, no utilizar al RI como figura típica del folclor local, ya que es un sujeto político al ser elegido por su comunidad.

Las atribuciones que adquiriría un representante indígena, al reconocerle el estatus de regidor, conforme al artículo 55 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado México*, serían, además de participar en cabildo con voz y voto, el de atender y vigilar algún sector de la administración municipal. Podría participar, también, en alguna comisión que la autoridad le confiera y proponer alternativas de solución a problemas que la administración pública municipal deba atender (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020b, p. 27). Un RI podría dar seguimiento a las dependencias de la administración local que inciden sobre las comunidades indígenas; tales como desarrollo económico, turismo, ecología, obra pública, comercio, educación, salud y cultura. Proponer acciones para salvaguardar áreas protegidas, uso de suelo, abastecimiento de agua, desarrollo sustentable y endógeno, así como la preservación de sus tradiciones y costumbres. Las facultades conferidas al RI aumentarían el rango de acción y capacidad de influir en el gobierno municipal, transformando su papel formal al de un sujeto político realmente reconocido.

**Tabla 3. Representación sustantiva indígena desde la Interculturalidad.**

Dimensión	Acciones de interculturalidad	Representación sustantiva
En la elección del Representante	Garantizar el derecho que tienen los indígenas a la representación política, obligando a las autoridades municipales a emitir las convocatorias en todos los municipios que cuenten con comunidades indígenas.	Los representantes deben estar fuertemente vinculados con la comunidad indígena, respetando las formas tradicionales de elección y procesos de legitimación propia.
En el reconocimiento	Reconocimiento integral, en la ley y en la práctica, para que el representante indígena forme parte del Ayuntamiento, con derecho a participar con voz y voto en las sesiones de cabildo.	Responsabilidad y respeto del representante ante los procedimientos institucionales que norman las maneras en cómo se tratan los asuntos de autoridad municipal.
En la Representación	Proceso de modificación constitucional, en la ley electoral y municipal, para otorgarle el estatuto de regidor, con los mismos derechos y obligaciones, con el fin de recibir trato igualitario y equitativo en el ayuntamiento.	Dotar al representante del estatus político en el municipio, con el fin de garantizar que cuente con los recursos humanos y financieros para cumplir su función.
En la vinculación con la comunidad	Otorgar al representante indígena el respeto por parte de las autoridades municipales y estatales, para que a nombre de las comunidades indígenas se traten y resuelvan asuntos de su competencia.	Generar la vinculación permanente del RI con la comunidad, en un plano de horizontalidad y respeto a las tradiciones y costumbres originarias, con la búsqueda del bienestar común.

Fuente: Elaboración propia.

El RI adquiere también, un cumulo de responsabilidades con el gobierno municipal y con la comunidad a la que representa. Por un lado, debe desarrollar habilidades administrativas y políticas para participar en los asuntos de conducción, administración y decisión de la cosa pública. Por el otro, desplegar una práctica cotidiana e intensa de vinculación con las demandas y necesidades de la población originaria, con el fin de traducir el ejercicio político en beneficio colectivo. A la comunidad indígena, por su parte, le correspondería aceptar prácticas institucionales de convivencia con las autoridades municipales, sin perder su capacidad autónoma de autogobierno y preservando sus tradiciones y costumbres.

El objetivo de mejorar la representación política indígena, como se ha visto, plantea varios retos, algunos difíciles de conseguir, ya que requieren de modificaciones profundas del diseño institucional del gobierno municipal. Se trata de construir modelos institucionales de poder, en donde se dé la apertura del RI para adquirir derechos y obligaciones respecto a las autoridades municipales con los que interactuará. Reconocer la capacidad de decisión del RI sobre los asuntos que competen a la municipalidad, con las facilidades y apoyos necesarios para cumplir su función de gobierno y de representación de la comunidad indígena.

Los promotores de cambio e innovación (legisladores) parecen no darle mayor importancia al problema de la subrepresentación étnica, lo cual dificulta conseguirlo. Sin embargo, los vientos del reconocimiento de la diversidad cultural y étnica en México, del impulso de acciones



afirmativas y de enfoques como el interculturalismo, obligan a analizar y problematizar cada vez más sobre el tipo de representación política que se tiene. Es imprescindible proponer otras formas de convivencia, entendimiento e interacción con la diversidad. En tal sentido, la experiencia de la representación política indígena en el Estado de México arroja enseñanzas para mejorar nuestro mundo pluridiverso.

## CONCLUSIONES

En México soplan vientos de cambio institucional para lograr, mediante acciones afirmativas, mayor participación e inclusión de las comunidades indígenas en los asuntos de gobierno. El Estado de México es una de las entidades en donde se han implementados acciones que buscan garantizar la representación indígena en los municipios, propiciado por la importante carga étnica que hay en la entidad. Las modificaciones constitucionales y legales, que crearon la figura del Representante Indígena ante los ayuntamientos, tuvieron como fin que las comunidades originarias cuenten con interlocutores para tratar asuntos de su competencia. Sin embargo, el RI, debido al diseño institucional como a las prácticas políticas, luego de un lustro de implementación, registra pocos resultados para las comunidades indígenas, producto de las limitadas facultades reconocidas al representante étnico.

El análisis y evaluación de las facultades reconocidas al RI permite afirmar que la participación política de los indígenas en los gobiernos municipales es poco sustantiva para resolver sus problemas, debido a las facultades acotadas y limitadas que tiene normativamente y por la ausencia de voluntad política de las autoridades municipales para otorgarle el verdadero reconocimiento. El RI no forma parte del ayuntamiento, derivado principalmente por la forma tradicional de elección, por tal motivo se le trata como sujeto secundario, lo cual revelan actitudes supervivientes de marginación política. El diseño de la participación del RI en el gobierno municipal revela la imposibilidad de constituir una representación sustantiva que beneficie a la colectividad y a las particularidades, por consecuencia es de baja eficacia para los indígenas.

Una auténtica representación política indígena implica, así, pasar del reconocimiento social y tolerancia cultural a la materialización del respeto a los usos y costumbres de las comunidades originarias y la posibilidad de ejercer sus derechos políticos como ciudadanos. Se debe buscar lograr el reconocimiento como sujetos políticos, con derecho pleno, en forma equitativa y justa, para participar en la toma de decisiones. No es suficiente el hecho de que haya representación indígena en 43 de los 125 municipios, si la capacidad de intervención política del RI es limitada, si se le considera como sujeto político decorativo o auxiliar de las autoridades municipales.

Desde el enfoque de la interculturalidad, el RI ante los ayuntamientos del Estado de México goza del reconocimiento formal por parte de las autoridades municipales, incluso toleran que pueden asistir a las sesiones de cabildo, pero no lo consideran un interlocutor político válido. En los hechos todavía faltan acciones para lograr la convivencia entre culturas y el diálogo horizontal, para mejorar las condiciones de vida de los indígenas y solución de los conflictos interétnicos. Hay mayor inclusión y participación política indígena, pero no se traduce necesariamente en una representación sustantiva. La relación intercultural no se da en un plano de igualdad, equidad y respeto, por tanto, se debe garantizar que el RI sea considerado actor principal, sin trato diferenciado dentro del recinto municipal, ni falta de respeto a su encargo.

Desde la interculturalidad se considera que con el mero reconocimiento del RI en los gobiernos municipales no es suficiente para alcanzar la representación sustantiva. Se propone, por ello, garantizar el derecho del RI a participar en el cabildo, reconocerle como sujeto político en el gobierno municipal y respetar su carácter de interlocutor válido para defender los derechos y demandas de las comunidades nativas. La representación indígena será sustantiva, trascendente y significativa si se garantiza la capacidad de decisión dentro de los órganos políticos y se da en situación de igualdad, equidad y respeto a la función que encarna un cargo de gobierno. Las posibilidades de diseño e implementación de nuevas y mejores formas de representación política, más incluyente y efectiva para convivir entre culturas, todavía es posible. La implementación del RI en el Estado de México debe verse como un ejercicio perfectible que, esperamos, sirva de base para avanzar en el reconocimiento de un mundo abierto a las diversas formas de participación política.

**REFERENCIAS**

- Arámbula, Alma (2008). *Acciones afirmativas*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Arias Marín, Alan (Coord.) (2015). *Multiculturalismo y derechos Indígenas. El caso mexicano*. México. Comisión Nacional Derechos Humanos.
- Ávila, Alondra (2019). Cabildo de Toluca designa a Representante indígena. *Milenio*. México: <https://www.milenio.com/politica/gobierno/cabildo-de-toluca-designa-al-representante-indigena>
- Ayuntamiento de San José del Rincón (2016, abril 13). *Gaceta Municipal*. 13 de mayo. Ayuntamiento Constitucional de San José del Rincón, 2016-2018. México. [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/140/5/ca9856e7d3374587df0fa5bcd89034ce.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/140/5/ca9856e7d3374587df0fa5bcd89034ce.pdf)
- Ayuntamiento de Tlalnepantla (2016, abril 1). *Gaceta Municipal*. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2016-2018, México. <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/gaceta/see.php?gaceta=Gaceta%2014.pdf>
- Ayuntamiento de Toluca (2019, junio 12). *Gaceta Municipal*, Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 2019-2021, México. <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Convocatoria-Representante-Indigena-Toluca-TEEM-para-revisioi%CC%80n.pdf>
- Ballesteros, María Vittoria (2006). Igualdad y Acciones positivas. Problemas y argumentos de una discusión infinita. *DOXXA. Cuadernos de Filosofía del derecho*, 29, 59-76.
- Cedillo Delgado, Rafael (2020). *Representación política de Indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances del último decenio y retos pendientes para garantizar sus derechos*. Santiago: CEPAL-Naciones Unidas.
- Congreso de Sinaloa (2019). La Representación Indígena ante los ayuntamientos en la Legislación estatal mexicana. *Derecho Comparado*. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/images/fpage/single/cielectoral/inicio/Informacion%20Derecho%20Comparado.pdf>
- Consejo Estatal de Población (COESPO) (2019). *Programa Estatal de Población, 2017-2023*. Toluca, Estado de México. [https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2019/Programa%20estatal%20de%20poblacion%20EDOMEX\\_%2029JULIO.pdf](https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2019/Programa%20estatal%20de%20poblacion%20EDOMEX_%2029JULIO.pdf)
- Cruz Rodríguez, Edwin (2013). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*. 11(20), 45-76. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55228138003.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México: Secretaría de Gobernación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4912646&fecha=26/06/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4912646&fecha=26/06/2006)
- Diario Portal (2019). *Piden fortalecer representación de pueblos originarios en las instituciones*. Diario Portal. <https://diariportal.com/2019/12/14/piden-fortalecer-representacion-de-pueblos-originarios-en-las-instituciones/>
- Díaz-Polanco, Héctor (2010). *Elogio de la Diversidad. Globalización, Multiculturalismo y Endofagia*. México: Siglo XXI.
- Dirección de Partidos Político (2020). La representación de las Comunidades y Pueblos Indígenas en los Ayuntamientos. *Agenda Mexiquense*, Toluca.

- <http://agendamexiquense.com.mx/la-representacion-las-comunidades-pueblos-indigenas-en-los-ayuntamientos/>
- García, Elena (2011). Crisis de la representatividad política: Las exigencias de la política de la representación. *Revista de Estudios Políticos*, (111), 215-226.
- Gobierno del Estado de México (2020). *Código Electoral del Estado de México*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Gobierno del Estado de México (2020). Ley Orgánica Municipal. *Gaceta de Gobierno del estado de México*. Gobierno del Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>
- González Ortiz, Felipe (2007). Crítica de la Interculturalidad: La construcción de un proceso en el marco de la Modernización. *Cuadernos Interculturales*. 5 (9), 63-89. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55250905.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lifante, Isabel (2009). Sobre el concepto de representación. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (32), 497-524. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20380/1/DOXA\\_32\\_20.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20380/1/DOXA_32_20.pdf)
- Mansbridge, June (1999). ¿Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes. *The Journal of politics*, 61(3), 628-657.
- Más San Felipe del Progreso (2019). *La elección de Representante indígena en San Felipe del Progreso*, <https://www.facebook.com/912826282244410/posts/el-h-ayuntamiento-de-san-felipe-del-progreso-comprometido-con-el-pueblo-mazahua-/978740415652996/>
- McLaren, Peters (2012). Qué es el Multiculturalismo. Kincheloe J. y Steinberger S (Coords.). *Repensar el Multiculturalismo*. Barcelona: OCTAEDRO, 29-56.
- Padilla Camacho E. (2018). *Poblaciones indígenas en el Estado de México*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos, 1-19. <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2018/12-18%20Poblaciones%20Indigenas%20en%20el%20Estado%20de%20Mexico.pdf>
- Parekh, Bhikhu (2005). *Repensando el Multiculturalismo*. Madrid: Ismo.
- Pastor Yuste, Raquel (2009). *Mujer y representación política en España. Presencia femenina y acción parlamentaria*. Madrid: Tiran Le Blanch.
- Pescader, Carlos (2006). *La Representación política en cuestión*. La pampa: Universidad Nacional de la Pampa-Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Quero, Morgan (2001). Representación política. En Baca Olamendi, Laura, *et al.* (comps.). *Léxico de la Política*. México: FCE-FLACSO-CONACYT-Fundación Heinrich Böll.
- Ramos, Filiberto (2020). Nombran representante indígena ante ayuntamiento de Ocoyoacac. *Sol de Toluca*. [https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/nombran-representante-indigena-ante-ayuntamiento-de-ocoyoacac-5651133.html?fbclid=IwAR0shhKlArHuMyT0x7-3AQWe0c3WYEBq1xnfynKx\\_cx2Q8RjvAUfWDzbYs4](https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/nombran-representante-indigena-ante-ayuntamiento-de-ocoyoacac-5651133.html?fbclid=IwAR0shhKlArHuMyT0x7-3AQWe0c3WYEBq1xnfynKx_cx2Q8RjvAUfWDzbYs4)

- Sandoval Forero, Eduardo Andrés (2005). *Cultura y Organización Social en los Indígenas Mexiquenses y CD interactivo: Presencia Indígena en el Estado de México*. México: Fundación Ford, ANUIES, Unidad de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas, UAEM.
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios. (2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca: LX legislatura del Estado de México. <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/constitucion.html>
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios. (2020b). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca, México: LIX Legislatura del Estado de México. <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/legislacion/leyes/pdf/061.pdf>
- Singer Sochet, Martha (2005). *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y política*. México: Gernika.
- Singer Sochet, Martha (2014). ¿Inclusión política indígena? En Guillen, D y Monsiváis A. (coords.). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México*. México: Colegio de la Frontera Norte, 327-359.
- Sonnleitner, Willibald (2013). La representación legislativa de los indígenas en México. De la representación descriptiva a una representación de mejor calidad. *Temas selectos de Derecho Electoral*, 32. México: TEPJF.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Ciudad de México: Siglo XXI e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2019). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia JDCL/124/2019*. Tribunal Electoral del Estado de México. [http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias\\_2019/JDCL/JDCL1242019.pdf](http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1242019.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2017). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia SUP-JDC/114-2017*. Tribunal Electoral del Estado de México. [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2019b). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia JDCL/173/2019*. Tribunal Electoral del Estado de México. [http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias\\_2019/JDCL/JDCL1732019.pdf](http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1732019.pdf)
- Young, Iris Marion (2000). Las cinco caras de la opresión. *La justicia y la política de la Diferencia*. Madrid: Catedra-Universidad de Valencia, 71-113.