

El giro de los estudios indígenas en América Latina: ciudadanía y gobiernos indígenas, un debate pendiente en América Latina

Carlos Manuel Peredo Ibarra¹

1 Universidad de la Frontera.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la lectura del texto de las antropólogas norteamericanas Nicole Fabricant y Nancy Postero, titulado “El giro de los estudios indígenas” (Fabricant y Postero 2021), como parte de la compilación *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos. Cultura y Poder* (Poblete 2021), que busca dar cuenta de los diversos “giros”¹ que han tenido los estudios latinoamericanos en las últimas décadas. En dicho trabajo, las autoras realizan una síntesis de los tópicos que, a su parecer, han acaparado la atención de investigadores en la región a raíz del ascenso de los movimientos indígenas como actores políticos y sociales relevantes.² Dichos tópicos son: 1) Las

1 Los giros son “reacciones específicas a un área o un asunto frente a la Teoría y sus presupuestos aún no completamente estudiados y todavía humanistas o bien, y más radicalmente, sustitutos más precisos a las ambiciones omni-comprendidas de la Teoría”, el giro “estaría a medio camino entre un amplio cambio paradigmático (del cual sería parte) y un cambio más acotado en el área” (Poblete 2021b, 14--15).

2 El proceso que Bengoa ha denominado *La emergencia indígena en América*

formas de reconocimiento llamadas “multiculturalismo neoliberal”; 2) la relación de los Pueblos Indígenas con los recursos naturales; 3) las relaciones interseccionales entre género, raza y clase; y 4) El giro ontológico de los estudios indígenas.

El texto tiene como objetivo explícito describir “investigaciones que han documentado el surgimiento y las luchas de los pueblos indígenas”, centrándose en las temáticas antes mencionadas, por lo que quedan fuera algunas otras, quizás menos desarrolladas en la literatura académica, como son la ciudadanía indígena (o étnica) y los gobiernos locales indígenas, temáticas que cobraron relevancia en el contexto de los procesos de descentralización y democratización en la región, así como del progresivo reconocimiento de los derechos indígenas, tanto en instrumentos internacionales como en las constituciones nacionales.

Para el caso de la ciudadanía, autores como el antropólogo mexicano Guillermo de la Peña (1995; 1999; 2007) y el historiador y sociólogo ecuatoriano Andrés Guerrero (1997; 1993), acuñaron el término *ciudadanía étnica* “atendiendo principalmente la historia y la naturaleza de las demandas, los reclamos y las luchas que han llevado a cabo, desde el último cuarto del siglo xx, comunidades, líderes, organizaciones y movimientos indígenas en América Latina” (Leyva 2007), mientras que autores como Stavenhagen (2011) o Bello (2004; 2006; 2009), se han preocupado por las posibilidades y limitaciones para el ejercicio ciudadano de los Pueblos Indígenas, especialmente en el contexto del proceso de reconocimiento de sus derechos particulares a nivel internacional.

Por otra parte, las movilizaciones indígenas contemporáneas han logrado no solo el reconocimiento –en diversos grados– de los derechos particulares de los Pueblos indígenas en instrumentos internacionales (como el *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales* [1989] o *La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* [2007]) y leyes y constituciones nacionales, sino que han generado nuevos espacios de representación y participación política. En ese sentido, los gobiernos locales

indígenas –ya sean autónomos o que se adapten a las instituciones de los Estados– han logrado constituirse como instancias donde ejercer sus derechos y llevar adelante sus reivindicaciones, así como incorporar a la población indígena a dinámicas políticas y sociales de las que antes quedaban excluidos.

Ambos fenómenos han ocupado, desde nuestra perspectiva, un papel secundario en lo que las autoras han denominado el giro de los estudios indígenas, sobre todo en la academia latinoamericana, en la que los debates que comenzaron a desarrollarse en la década de los noventa –y que se mantuvieron relevantes en la primera década del presente siglo– parecen haberse diluido.

En correspondencia con lo anterior, el presente ensayo tiene por objetivo presentar el contexto en que se desarrollan las movilizaciones indígenas, atendiendo a cómo estas tensionan las concepciones tradicionales de ciudadanía y la forma en que, desde la academia, se ha estudiado tal fenómeno. De igual forma, se busca hacer patente cómo dichas demandas, en el contexto de reformas al estado y de reconocimiento de los derechos indígenas, han posibilitado el ejercicio de gobiernos locales indígenas, que han generado nuevas formas de representación y participación política. Lo anterior teniendo en mente que ambos fenómenos se desarrollan en el marco de las transformaciones que dan lugar al giro de los estudios indígenas, buscando relevar la importancia que tienen ambas temáticas y reavivar un debate que parece haberse diluido o postergado en América Latina, de suerte que pueda ser retomado en el marco de dicho giro.

EL GIRO DE LOS ESTUDIOS INDÍGENAS Y LA LUCHA POR LA DIFERENCIA

El giro de los estudios indígenas se enmarca en el contexto de las luchas indígenas que han marcado a América Latina los últimos treinta años –especialmente a raíz de lo que José Bengoa ha denominado la “emergencia indígena en América Latina” (Bengoa 2000)– buscando analizar no sólo las demandas indígenas por mayor participación política, autodeterminación y profundización de las demo-

cracias en la región, sino las respuestas ofrecidas por los Estados nacionales a tales reclamos. En ese sentido, Fabricant y Postero enfatizan dos aspectos, que a mi parecer, son fundamentales en torno a las luchas por el reconocimiento de la diferencia emprendida por los Pueblos Indígenas: Los usos de la *indigeneidad* (pp. 224--228) y el *multiculturalismo neoliberal* (pp. 229--231). El primero se refiere a las formas en que en el debate académico, así como desde las luchas indígenas y las legislaciones estatales, se ha buscado definir qué es lo indígena; mientras que el segundo se refiere a la forma en que los Estados han procesado las demandas indígenas en sus políticas y leyes, ambos puntos se relacionan estrechamente y tienen implicaciones uno sobre el otro.

Hablar de indigeneidad nos obliga a pensar en la larga historia de dominación colonial que han padecido los pueblos indígenas, ya sea por parte de potencias colonizadoras –como los imperios español y portugués– o por parte de los Estados nacionales modernos. Recordemos que el término *indígena* o *indio*, en el contexto hispanoamericano, surge como una categoría colonial que no era más que la “conjunción de tres categorías ya existentes en la sociedad castellana: las de rústico, miserable y menor de edad” (Marino 2010, 163), y bajo la cual el imperio español estableció una jurisdicción especial para los pueblos indígenas, que los dotaba de deberes y derechos específicos –distintos a los del resto de la sociedad– bajo un criterio de tutela ejercido por la Corona sobre las poblaciones indias. En otras palabras, el término indígena surge como una forma de designar a un “otro” –distinto al colonizador europeo– al que se le asocia con características negativas como la pobreza, la incapacidad para valerse por sí mismo, la falta de civilidad, etc.

Dicha connotación –la caracterización negativa del otro– se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo que ha cambiado es su contenido, pues, como señalan Fabricant y Postero (2021) “la indigeneidad es una formulación históricamente contingente que cambia con el tiempo” (p. 224), de modo que no han sido solamente los colonizadores (externos o internos) quienes han hecho uso del mismo, recientemente los mismos indígenas se han apropiado del térmi-

no y lo han utilizado para identificarse como el “otro” y, desde la diferencia, reivindicar diversas prerrogativas frente a la sociedad colonial primero, y nacional después.

Con lo anterior en mente, el mundo académico ha abandonado las definiciones específicas y estáticas de la indigeneidad, para adoptar definiciones más amplias que la conciben como “una consideración política fluida que surge de las luchas por asuntos económicos, sociales, culturales y ambientalistas en ciertos contextos” y una categoría relacional que, “como todas las formas de identidad, surge de campos sociales disputados y co-constitutivos de oposiciones y semejanzas” que, como tal, no da cuenta de una identidad fija o estática, sino de una “construcción discursiva que se manifiesta en circunstancias particulares para cumplir metas concretas” (Fabricant y Postero 2021, 224--225).³

El debate contemporáneo en torno a la indigeneidad se inicia con las movilizaciones indígenas que se suscitaron en América Latina entre los años 80 y 90, periodo en el que los movimientos indígenas de la región comenzaron a articularse entre sí y consolidar un *corpus* de demandas comunes que constituyeron la voz indígena que emergió con fuerza en coyunturas como el Quinto Centenario del Descubrimiento de América (1992) o el levantamiento zapatista en Chiapas (1994). Dicha “voz” le gritaba al mundo que los pueblos indígenas estaban ahí, que existían y que conservaban sus culturas, sus lenguas e instituciones, que eran diferentes al resto de las sociedades nacionales y que así, diferentes, tenían el derecho a participar en la vida pública de los países en que habitaban, cuestionando los planteamientos de igualdad universal sobre los que se basaba la sociedad occidental.

Las movilizaciones indígenas de fines del siglo pasado fueron una respuesta a las políticas integracionistas implementadas por los estados nacionales, y mostraron a los Estados que los indígenas, como señala Zárate (2019) no sólo eran “los actores de su propio

3 Véase también a Eduardo Zárate (2019), donde el autor analiza cómo lo indígena ha tendido a desplazar a lo étnico en la academia latinoamericana, así como los riesgos e implicaciones que ello conlleva.

drama, sino también los autores de su propia historia” (p. 60), reivindicando su derecho a la *autodeterminación sustancial*, que engloba demandas por derechos de carácter colectivo centradas en el territorio, recursos naturales, derecho propio, autogobierno, cultura, lengua, autodesarrollo, etc. (Anaya 2005).

Las demandas indígenas han puesto en jaque las democracias occidentales basadas en un principio de igualdad universal al reclamar derechos colectivos diferenciados, con los que se busca que los Pueblos Indígenas⁴ tengan el control sobre sus territorios ancestrales y poder ejercer gobiernos basados en sus propias culturas y costumbres. Tales demandas, como es de esperarse, suscitaron fuertes cuestionamientos por parte de los representantes de los Estados en organismos internacionales, pues se consideraba que podían derivar en procesos separatistas y que ponían en riesgo la integridad territorial y soberanía del Estado-nación contemporáneo (Charters y Stavenhagen 2010; Peredo 2018). Lo anterior ha sido decisivo para el aún limitado reconocimiento que existe para los derechos de los pueblos indígenas –especialmente para el derecho a la libre determinación (o autodeterminación)– en las legislaciones nacionales de los países de la región, no obstante que por parte de la mayoría de los representantes de los Pueblos indígenas se ha señalado, en repetidas ocasiones y foros, que el derecho a la libre determinación pretende ejercerse al interior de los Estados⁵ como formas de au-

4 Para conocer más sobre las implicaciones que tiene el uso del término *Pueblos Indígenas* recomiendo a Zárate (2019), así como el libro *El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (Charters y Stavenhagen 2010).

5 Las demandas por la libre determinación no tienen necesariamente intenciones separatistas: Erica-Irene Daes, que presidió el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas durante la elaboración de *La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, ha explicado por qué los pueblos indígenas fueron tan intransigentes en el reconocimiento de tal derecho: “Los pueblos indígenas sienten la necesidad de tener una posición de negociación desde la que se pueda desarrollar una confianza mutua entre los indígenas y los otros miembros de la sociedad [...] Esto no implica necesariamente que quieran una secesión, ciertas formas de autonomías garantizadas pueden ser suficientes para ellos, siempre que haya unas garantías

tonomía que les permita buscar su propio desarrollo en función de sus identidades y sus culturas propias, en pocas palabras, lo que han buscado es que se les reconozca su derecho a mantenerse como grupos culturalmente diferenciados al interior de los Estados nacionales, así como su capacidad para decidir sobre sus propias formas de desarrollo al interior de sus territorios ancestrales, es decir, persiguen su derecho a ser diferentes.

NEOLIBERALISMO Y PUEBLOS INDÍGENAS

Para comprender más acabadamente el rumbo que ha tomado la lucha indígena, sus logros y desafíos, es preciso atender al contexto en el que surge y se desarrolla. En ese sentido, parece existir un consenso que apunta a que la emergencia indígena fue posible gracias a un contexto favorable para la organización indígena, así como para fortalecer su capacidad de negociación. Como señalan Fabricant y Postero (2021), los procesos de democratización, descentralización y globalización les permitieron encontrar espacios de organización que anteriormente eran peligrosos, articular una organización de carácter transnacional y aliarse con diversos sectores de la sociedad civil –especialmente ONG– para llevar a los organismos internacionales la lucha por el reconocimiento de sus derechos (pp. 226--227), ganándole a los estados, durante el proceso, la capacidad de ‘nombrar’ a los sujetos indígenas o definir su destino (Zárate 2019, 60).

Lo anterior coadyuvó, sin duda, al reconocimiento de los derechos particulares de los Pueblos indígenas en instrumentos internacionales como el ya citado *Convenio* de la OIT y la propia *Declaración* de Naciones Unidas, y la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2016)⁶, que posteriormente se fue ampliando a las constituciones y leyes de los países de la región, donde se ha otorgado un reconocimiento poco uniforme y limitado para los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo referente a sus derechos políticos.

internacionales que se respeten” (Charters y Stavenhagen, 2010, 85).

6 Siendo las dos primeras el estándar internacional de reconocimiento.

Las luchas por el reconocimiento de los derechos diferenciados de los Pueblos indígenas han supuesto una pugna por la ampliación de la ciudadanía en sus propios países (Fabricant y Postero 2021, 228; Bello 2004), misma que, no obstante, no ha significado que aquellos puedan ejercer aún sus derechos de forma plena, ya sea por lo limitado del reconocimiento o bien por la discriminación que aún persiste por parte de los Estado y de diversos sectores de la sociedad. Lo antes dicho, demuestra que, como sostiene Stavenhagen para el caso mexicano (2011), para los indígenas “conquistar plena ciudadanía en su propio país ha sido una carrera de obstáculos” (p. 87), sentencia que, lamentablemente, puede aplicarse a toda América Latina.

No obstante, el reconocimiento –aunque limitado– de los derechos indígenas, junto con la notoriedad e importancia política que han ganado, han hecho que en diversos países de la región los Pueblos indígenas mantengan gobiernos locales⁷ autónomos reconocidos por el Estado,⁸ autonomías *de facto*⁹ –sin reconocimiento explícito estatal– o bien se apropien de los gobiernos locales para desde ahí potenciar sus luchas por el reconocimiento y ejercicio de sus derechos,¹⁰ experiencias que, por supuesto, conllevan dificultades y resistencias.

Cabe resaltar que tales gobiernos, de carácter eminentemente local, aparecen y cobran fuerza en el contexto de la adopción y consolidación del modelo neoliberal en la región, entendido no sólo como un modelo o doctrina económica, pues supone también un proyecto cultural y una particular visión de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Este modelo obligó a mu-

7 O incluso se hayan hecho con el gobierno nacional, como es el caso de Bolivia.

8 Como es el caso, por ejemplo, de la muy estudiada comunidad purépecha de Cherán, en Michoacán, México.

9 Un ejemplo del ejercicio de autonomías *de facto* se puede encontrar en el trabajo de María del Carmen Ventura: “Emergencia indígena en Michoacán” (Ventura 2018).

10 Como es el caso de la Comuna de Tirúa, en la región del Biobío, en Chile. (Espinoza 2017; 2018).

chos Estados latinoamericanos a abandonar su carácter paternalista y dismantelar sus mecanismos de regulación económica y de representación corporativa con el fin de despolitizar la economía para lograr un Estado aislado y blindado de las influencias sociales “indebidas” que pudieran obstaculizar la eficiente realización de las tareas estatales consideradas más relevantes. En este contexto, los estados quedan desregularizados y guiados por la lógica de oferta-demanda y las políticas sociales se insertan en la lógica del mercado con el fin de fomentar un sentido de responsabilidad en los ciudadanos que podrán buscar sus propios intereses (mediante la disciplina en el gasto, el ahorro, la inversión, etc.) en una cancha pareja que estaría dada por el combate a la extrema pobreza (Assies y Salman 2002, 20--21), además, en un contexto marcado también por la globalización, se ha observado que:

la masificación de la cultura, el imperio del mercado y la burocratización invadieron y terminaron monopolizando los espacios públicos en donde se podía ejercer la ciudadanía, la cual se redujo al formalismo del voto o al individualismo que veía al Estado como benefactor obligado y casi nunca como la máxima expresión de la voluntad colectiva. *En tal contexto, la legitimidad del estado pasa más por su eficiencia administrativa y su capacidad técnica* (Harvey 1998, 98).¹¹

Como se puede advertir, la adopción del modelo neoliberal en América Latina introdujo una serie de transformaciones en la estructura y funciones del Estado, que se sumaban a las exigidas por la llamada transición a la democracia en la región, que, para autores como Harvey (1998), implicaba “nada menos que la reconstrucción de la nación como proyecto viable para la ciudadanía” (p. 99), es decir, la convergencia de tales transformaciones implicó una redefinición de las relaciones entre los Estados nacionales y sus poblaciones indígenas, que se han empeñado en asumir un rol protagónico en los términos de su integración en este nuevo contexto, no obstante, es poco aún lo que desde la academia se ha reflexionado

11 Las cursivas son mías.

sobre cómo los gobiernos locales y las diferentes formas de ejercicio de la ciudadanía indígena han abonado para redefinir los términos de la integración indígena.

CIUDADANÍA INDÍGENA, UN DEBATE PENDIENTE EN AMÉRICA LATINA

En un texto publicado hacia finales de la década del dos mil, Xochitl Leyva (2007) reflexionaba sobre el estado que guardaba el debate en torno a la ciudadanía indígena o étnica en América Latina,¹² en el marco de la propuesta de Assies, Calderón y Salman (2002) para desarrollar una antropología de la ciudadanía. Dicha propuesta aboga por llevar a la ciudadanía más allá de sus elementos jurídicos, legales y formales para “reubicar la discusión sobre ciudadanía tomando en cuenta el campo de las estrategias cotidianas de poder entre agentes sociales [...] considerar las realidades vividas, la cultura, las estructuras políticas y de la sociedad civil que promueven, limitan o ‘distorsionan’ la realización de una ciudadanía plena”, considerando que esas dinámicas pueden fomentar imaginarios diversos acerca de ella entre distintos sectores de la sociedad y sin perder de vista los actuales procesos de cambio que hacen surgir dudas acerca de la viabilidad de la idea misma de ciudadanía, como la globalización y la configuración de una sociedad diferente a la sociedad industrial, con nuevas dinámicas de inclusión y exclusión así como nuevas dinámicas de formación de sujetos (pp. 18--19).

En dicho trabajo, la autora analiza las propuestas de tres autores de diversas latitudes (Ecuador, Perú y México), y en su trabajo se advierte cómo las propuestas de los autores analizados (Andrés Guerrero, Renato Rosaldo y Guillermo de la Peña) vienen a enriquecer la propuesta de Marshall (1997) quien concibió a la ciudadanía como un estatus que involucra “el acceso a diversos derechos y poderes, un estatus que buscaba que todos los hombres fueran iguales” (Leyva 2007, 49), es decir, que fueran tratados como miembros plenos de una sociedad de individuos iguales entre sí (Kröll 1997,

12 Debate que, para ese entonces, ya tenía más de una década de trayectoria, contando a partir de la publicación de los primeros textos donde comienza a desarrollarse la temática.

15). La propuesta de Marshall –desarrollada a finales de la década de los años cuarenta– señala que la ciudadanía está constituida por tres componentes, asociados a derechos, deberes e instituciones diferentes, que son: el componente *civil* (las libertades individuales), el *político* (derechos que garantizan la participación política) y el *social* (derechos asociados a la calidad de vida, como el derecho a la educación, la vivienda, la salud, etc.). A estos tres componentes, señala Leyva (2007), los nuevos movimientos sociales –entre los que incluye los indígenas– le añadirían “los reclamos sobre los derechos culturales, étnicos, de género, binacionales, ecológicos y reclamos de derechos sobre la propiedad intelectual de los pueblos indígenas” (p. 49), de modo que los movimientos indígenas, junto con los otros llamados “nuevos movimientos sociales”, aparecen como luchas por ampliar la ciudadanía, en el sentido de que buscan ensancharla al sumarle componentes como el cultural, en aras de que poblaciones antes excluidas o que se encontraban en situaciones de marginación política y social, sean reconocidos como miembros plenos de la sociedad, pero conservando –para el caso indígena– sus particularidades culturales.

Por otro lado, Bello (2004) considera que “más que rebeliones separatistas, conflictos o estallidos anómicos, las luchas de los grupos étnicos durante las últimas décadas se han caracterizado por un conjunto de demandas y prácticas políticas que apelan a la profundización de la democracia y la participación, al rompimiento con el clientelismo y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de los Estados nacionales” (p. 13). La propuesta de Bello añade un componente más a lo planteado por Leyva, pues considera que las luchas indígenas no sólo buscan ampliar la ciudadanía al reivindicar nuevos tipos de derechos, sino que lo hacen también a través de sus prácticas políticas. Lo anterior nos lleva a pensar en la ciudadanía en términos no sólo de derechos reconocidos, sino en el ámbito del ejercicio de los mismos, ya sea que estén o no reconocidos por los Estados nacionales, es decir, nos obliga a llevar el debate sobre la ciudadanía indígena más allá de los procesos macro (como lo es el

reconocimiento formal de los derechos indígenas) para situarlo en el plano del ejercicio cotidiano de la ciudadanía, aspecto aún poco estudiado por la comunidad académica latinoamericana.

Como apuntó Leyva (2007) en su momento, los debates latinoamericanos en torno a la ciudadanía indígena parecen haberse quedado en el nivel macro, es decir, en la reflexión en torno a cómo los reclamos indígenas cuestionan las concepciones tradicionales de democracia, representación y participación política, y ciudadanía, analizando las implicaciones que los reclamos por derechos diferenciados tienen en el contexto contemporáneo, pero preocupándose poco por los ámbitos de ejercicio de tales derechos, por sus posibilidades y por las formas en que las prácticas políticas indígenas transforman en el espacio local las concepciones sobre la ciudadanía.

En ese sentido, resultan valiosas las aportaciones de autores mexicanos como Zárate y Baltazar (Zárate y Baltazar 2011; Baltazar 2013) o Cruz (Cruz 2012) que han volcado su interés a las transformaciones generadas a nivel local por organizaciones y movimientos indígenas regionales o locales –o en lo que algunos autores denominan la formación del Estado desde lo local–;¹³ o, para el caso chileno, el antropólogo Hans Gundermann que, con una perspectiva histórica y antropológica, ha estudiado los procesos de ciudadanía en las poblaciones indígenas (centrándose en los pueblos aymara y atacameños) de la región andina del norte de Chile, Perú, Ecuador y Bolivia a partir de la emancipación de dichas naciones con respecto al imperio español, es decir, durante los procesos de construcción de los Estados-nación, poniendo atención a cómo dicho proceso de ciudadanía, promovido por los estados, es recibido, aceptado o cuestionado por las poblaciones indígenas en función de sus identidades étnicas en diferentes contextos históricos. De igual forma, el antropólogo radicado en Chile ha estudiado los procesos de cambio político, económico, social y cultural en las comunidades indígenas

13 Estas líneas de pensamiento se basan, sobre todo, en la obra *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno* (Joseph y Nugent 2002).

del norte de Chile a raíz de las transformaciones impulsadas por la adopción del modelo neoliberal, la transición a la democracia, la municipalización neoliberal y la descentralización, que abonan al estudio de las concepciones y formaciones locales de la ciudadanía (Kröl 2003).

Cabe destacar que los trabajos antes mencionados no parten de una perspectiva de los estudios locales a la usanza de la microhistoria o historia regional de Luis González (1982; 1997; 2012), sino que utilizan una perspectiva más amplia: histórica, antropológica y sociológica, con la que los autores buscan dar cuenta de cómo los procesos de ciudadanía¹⁴ impulsados “desde arriba”, desde el Estado, son recibidos por los pueblos indígenas, pudiendo ser aceptados, cuestionados, resignificados o tensionados; son esfuerzos que nos recuerdan la importancia del estudio de la ciudadanía no sólo a nivel macro –como un estatus jurídico– sino a nivel local, donde los proyectos de Estado y las relaciones de dominación se expresan de forma más clara y dramática.

Recordemos que la ciudadanía¹⁵ no es un término estático y que la condición de ciudadano no está dada *per se*, pues, como señala Baltazar (2013) “mientras que para algunos conglomerados sociales, la ciudadanía está dada *de facto*, otros requieren desarrollar destrezas que disipen primero las desigualdades en sus entornos inmediatos” (p. 68), por lo que se vuelve necesario atender a contextos socio-históricos específicos en los que “los grupos sociales, mediante el desarrollo de sus prácticas y en sus escenarios próximos, han conformado espacios de lucha, discrepancia, alianzas y acuerdos entre sí” (Baltazar 2013, 68). Estos planteamientos dan sentido a la propuesta de ciudadanía local postulada por la autora, que señala que “la emergencia de ciudadanía local responde a las maneras particulares que cada colectividad utiliza para reivindicar y ejercer sus derechos, incluirse en la sociedad y dirimir las relaciones desiguales de poder” (Baltazar 2013, 68).

14 Es decir, incorporación de diversos grupos sociales a la categoría de ciudadanos.

15 Para una síntesis de su evolución histórica véase Garzón (2012, 98--198).

La pertinencia de llevar a cabo estudios locales o regionales sobre las formas en que los pueblos indígenas, en diversos contextos históricos, geográficos y culturales, han ejercido y ejercen su ciudadanía reside, desde nuestro punto de vista, en que abonan a refrescar el debate latinoamericano sobre la ciudadanía indígena o étnica, sin caer en esencialismos que consideren una homogeneidad en las demandas y necesidades indígenas, en sus formas de representación e incorporación al Estado nación, o incluso, en sus formas de ejercer la autonomía (Uzeta, 2006). Por otro lado, dicho tipo de estudios pueden enmarcarse dentro del llamado por una “antropología de la ciudadanía” que hacían hace ya dos décadas Assies, Calderón y Salman (2002) y pugnan por reconocer a la ciudadanía no sólo como un estatus jurídico-político, sino como una categoría identitaria que alude a la membresía a una comunidad política, reconociendo, además, la existencia de diferentes comunidades políticas más allá del Estado, tomando en cuenta las vivencias de los diversos grupos que convergen en territorios como el municipio o la comunidad,¹⁶ así como las relaciones sociales y de poder en que están involucrados los diferentes actores sociales. Lamentablemente, aún son pocos los trabajos que abordan la construcción de ciudadanía local o “desde abajo”¹⁷ y la producción académica parece

16 La “comunidad” alude a una categoría usada por la antropología y otras disciplinas para referirse a la estructura social básica, suprafamiliar, de los pueblos indígenas.

17 Decimos “desde abajo” haciendo alusión a la propuesta que han ido construyendo autores como Steve Stern (2000), Florencia Mallon (2003) o (Joseph y Nugent, 2002), que fijan su atención en la forma en que la participación, resistencia y negociación de los sectores populares transforman y redefinen lo que significa el Estado. Un ejemplo concreto con relación a los Pueblos Indígenas en las regiones andina y mesoamericana la desarrolla Stern (2000), que muestra cómo estos grupos “han respondido con distintas estrategias a las imposiciones del Estado”, utilizando “una serie de estrategias políticas que oscilan entre la rebelión y la ‘adaptación en resistencia’, en las cuales esta última refiere a la forma en que los pueblos y comunidades indígenas se han valido y han modificado las estructuras del Estado para mantener sus propias formas organizativas políticas y culturales”. Véase también Valladares (2009).

seguir gravitando en torno a las formas de reconocimiento de derechos diferenciados para las poblaciones indígenas y las implicaciones que ello tiene en el marco de los debates sobre la democracia occidental y el modelo de ciudadanía liberal.

GOBIERNOS INDÍGENAS, ALGUNOS APUNTES PARA UNA AGENDA PENDIENTE

Como hemos mencionado, la emergencia de los Pueblos indígenas como actores políticos relevantes en la región es un proceso que ha sido denominado por el antropólogo José Bengoa como la “emergencia indígena” (2000), de la cual el autor ha identificado al menos dos etapas: La primera, que tiene orígenes a finales de la década de los ochenta y su máxima expresión en la década de los noventa, que se caracteriza por la presencia pública de nuevas identidades y expresiones étnicas, demandas y reclamos de las poblaciones indígenas centradas, sobre todo, en la consecución de altos grados de autonomía (Bengoa 2009); mientras que la segunda se desarrolla a partir de la primera década del siglo veintiuno, en un contexto donde ya existe un reconocimiento institucional de muchos de los reclamos indígenas. En esta segunda etapa, señala Bengoa (2009):

las reivindicaciones han variado según sea la situación de los indígenas en cada una de las sociedades nacionales. En aquellas en que los indígenas son mayoría, como Guatemala, Ecuador, Bolivia, por ejemplo, las organizaciones étnicas se han situado en la perspectiva de lograr el control del Estado nacional. En los casos en que los pueblos indígenas constituyen mayorías locales o regionales, pero son minorías nacionales, la estrategia ha sido el apoderarse de las instituciones estatales locales, como forma de ejercicio de la autonomía y la autodeterminación consagrada en los documentos internacionales (p. 11).

No olvidemos que, además del contexto de reconocimiento institucional de las demandas indígenas, los movimientos indígenas contemporáneos se han desarrollado en el marco de la adopción

y consolidación del modelo neoliberal, con las reformas estructurales que ello ha implicado para los Estados nacionales. Parte de tales reformas han implicado procesos de descentralización y democratización que, en diversos países de la región, han conllevado un mayor peso político de los municipios, junto con el aumento de sus funciones, favoreciendo que el gobierno local sea visto por algunas organizaciones y movimientos indígenas como un “lugar posible de reivindicación” (Espinoza 2018, 744), desde el cual impulsar sus demandas, ejercer sus derechos y favorecer sus propias formas de desarrollo. A lo largo del continente existen ejemplos diversos de gobiernos indígenas locales, que obedecen, en buena medida, a la posición que ocupan y han ocupado los Pueblos indígenas en las sociedades naciones, en los párrafos siguientes, buscamos dar cuenta de algunos ejemplos de gobiernos indígenas locales, centrándonos –en atención a la limitada extensión de este trabajo– en ejemplos de México y Chile.

En México, la reforma al artículo segundo constitucional¹⁸ (2001) reconoció por primera vez el derecho de los Pueblos Indígenas en el territorio nacional a la autonomía, concebida como la forma concreta en que podrían ejercer su derecho a la libre determinación y que les permitiría, entre otras cosas: Elegir a sus propias autoridades según sus usos y costumbres¹⁹; elegir representantes ante los ayuntamientos, y aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de conflictos internos. El año 2011 (y en parte gracias a otra reforma constitucional),²⁰ tras una prolongada movilización social

18 Véase <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/2.pdf>

19 Los usos y costumbres pueden definirse, de manera sucinta, como los sistemas normativos que perviven en las comunidades indígenas y que “han evolucionado desde los tiempos pre-coloniales”, es decir, son sistemas normativos propios de cada comunidad que regulan los distintos aspectos de la vida comunitaria, como lo político, lo religioso, lo social, etc. (Gómez 2005, 121).

20 Nos referimos a la reforma al artículo primero de la Constitución federal, que coloca al nivel de la Constitución los instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos suscritos por el Estado, destacando en materia indígena el citado Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de las Naciones

y jurídica, una comunidad indígena logró establecer un gobierno autónomo reconocido por el Estado mexicano,²¹ nos referimos a la comunidad purépecha de Cherán, en el estado de Michoacán.

Cherán –una de las pocas en la región en ser, además, cabecera municipal–, comenzó su proceso autonómico a raíz de las movilizaciones iniciadas en 2011 por los alarmantes niveles de inseguridad que vivían sus pobladores, que no sólo amenazaban sus vidas y el orden interno de la comunidad, sino que ponían en peligro también los bosques y territorios simbólicos de la comunidad. Tras meses de lucha y al darse cuenta de que las autoridades locales y estatales estaban coludidas con los cárteles que explotaban ilegalmente sus bosques,²² la comunidad decidió emprender, de la mano del colectivo emancipaciones,²³ la lucha jurídica para conseguir su derecho a gobernarse según sus usos y costumbres y así retomar el rumbo de su futuro sin la intervención de intereses ajenos a la comunidad, como lo eran los de los partidos políticos, que a los ojos de la población eran causa de conflicto y separación (Peredo 2018; 2020).

Tras una larga pero exitosa disputa jurídica y esfuerzos colectivos por la recuperación de su memoria histórica y de su identidad étnica, la comunidad logró establecer un gobierno por usos y costumbres y vedar a los partidos políticos, generando nuevas instancias de representación y deliberación política, así como una forma de ciudadanía propia. Las nuevas instancias de representación y toma de decisiones creadas en la comunidad fueron cuatro: 1) *Iretikuarhuuératini* –desde la pertenencia y ciudadanía comunitaria–; 2) *Irénarhikuarhuuératini* –desde la adscripción política del barrio–; 3) *K'erijánaskatichanijingoni* –desde el Consejo Mayor de Gobierno

Unidas. Véase <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/1.pdf>

21 No obstante, en la Constitución y algunas leyes del estado de Oaxaca –uno de los estados que concentra mayor población indígena en el país– ya se reconocía el derecho a la autonomía y la posibilidad de que los Pueblos indígenas de la región mantuvieran gobiernos electos por usos y costumbres.

22 Hay que añadir que parte de la madera extraída ilegalmente era procesada y vendida a empresas transnacionales como Kimberly-Clark.

23 Véase <https://colectivoemancipaciones.wordpress.com/emancipaciones/about/>

Comunal-; 4) *K'eritángurikuarhuuératini* –desde la Asamblea de la Comunidad– (Pinto 2016, 27). Esta configuración implica que en la comunidad la ciudadanía no sea ejercida como en el resto del país, a través de la participación electoral sustentada en la autonomía del individuo que se posibilita a través de su acceso a ciertos derechos (a la salud, vivienda, educación, etc.), sino que está dada por su pertenencia a la comunidad y su participación cotidiana en ella, en las reuniones que se realizan entre vecinos para tratar los problemas que les atañen, en las reuniones de barrio, en las asambleas comunitarias, etc., y, de hecho, esta concepción propia de la ciudadanía comunitaria se hace explícita en el primer Estatuto de Principios y Normas del Nuevo Gobierno de Cherán.²⁴

El nuevo gobierno autónomo puso a la identidad étnica y la pertenencia comunitaria como los ejes de la acción política y vino, además, a cambiar completamente las relaciones de poder al interior del municipio y a implementar un nuevo modelo de desarrollo en la comunidad (Peredo 2018), pero el caso de Cherán no es el único de autonomía ni de disputas por el poder local en Michoacán. Como señala Ventura (2018), desde finales del siglo pasado, en la entidad se venía gestando su propia “emergencia indígena”, con demandas

24 Donde se asienta: “En nuestra lengua la expresión *Cherani ireta anapu iréti* –ciudadano de la comunidad de Cherán–, no sólo indica el origen o lugar de nacimiento de una persona, sino también la identidad y pertenencia a la comunidad, es decir, que independientemente de su residencia permanente o temporal en la comunidad, el *iréti* es aquel ciudadano de la comunidad que le asisten obligaciones y derechos; que como parte de la población u originario del lugar, conoce bien, asume y respeta las *jurámukatecha* –normas–, también sus *jurámukuecha* –instituciones de gobierno interno–, asumiendo los cargos y las responsabilidades que le correspondan. ‘*Ireti*’ es aquella persona que se autoidentifica y autoadscribe cumpliendo con sus obligaciones y gozando de los derechos; por ejemplo, para la posesión, uso y usufructo de los bienes de la comunidad (tierras, aguas, bosques y otros) ubicados en el territorio comunal, previamente se debe cumplir con ciertas obligaciones de ciudadanía. Así el sustantivo ‘*ireti*’ en singular e ‘*ireticha*’ en plural, indica el que es originario o los que viven y hacen comunidad. De esta manera la expresión *irhétikuarhu uératini* indica que la participación comienza desde la investidura o calidad de comunero o ciudadano p’urhépecha adscrita a nuestra comunidad de Cherán” (Gobierno Comunal de Cherán 2011, 8).

políticas centradas en: 1) la contienda por la presidencia municipal, esto es, que un indígena ocupara el principal cargo de representación en el municipio; 2) la creación de nuevos municipios, principalmente en aquellas comunidades subordinadas a cabeceras municipales mestizas, abogando por la conformación de municipios indígenas; y 3) la integración de regiones autónomas pluriétnicas (RAP), propuestas por organizaciones indígenas. Estas demandas empezaron a formularse, principalmente, ante el desencanto provocado por el sistema de partidos y la democracia electoral en las comunidades indígenas, a fines de 1990 (Ventura 2018, 164).

La emergencia indígena en Michoacán obedeció a la confluencia de diversos factores, como la poca apertura del sistema político mexicano, la falta de representación indígena al interior de los partidos políticos, la presencia de fuertes cacicazgos, la subordinación política y económica de las comunidades indígenas a las cabeceras municipales controladas por población mestiza, los conflictos intercomunitarios por la tierra, la presión sobre los recursos naturales de las comunidades indígenas (principalmente bosques) y, más recientemente, la presencia del crimen organizado en colusión con las autoridades locales y estatales, que han orillado a diversas comunidades a emprender procesos autonómicos *de jure* o *de facto*.

Un ejemplo de proyectos autonómicos *de facto* lo encontramos en las comunidades purépechas de Nurio y Quinceo (pertenecientes al municipio de Paracho), derivados de un controvertido proceso electoral que derivó en el regreso a la presidencia municipal del PRI, que había perdido fuerza ante un PRD que en esa ocasión no logró un consenso político entre las élites mestizas y la gente de las comunidades (Ventura 2017). A raíz de ese hecho, las comunidades indígenas del municipio buscaron organizarse para poner en práctica una declaratoria de autonomía que, sin embargo, quedaría en el papel, pero generaría cambios importantes en las dinámicas de las comunidades. Ambas comunidades decidieron abogar por el ejercicio directo de los recursos municipales que les correspondían para emprender sus propios proyectos y lo lograron, con distintas trayectorias y resultados, a través de procesos de organización que

revitalizaron las instituciones comunitarias, como la Asamblea comunal erigida como máximo órgano para la toma de decisiones (Ventura 2017; 2018).

La comunidad de Nurio, por ejemplo, decidió romper lazos con el municipio²⁵ (pero no con el gobierno estatal ni federal) y nombrar a sus propias autoridades, en este caso, al “jefe de tenencia y Consejo Comunal”, que recrea de alguna manera los antiguos consejos de ancianos purépechas, que imbricaban funciones religiosas y civiles (Ventura 2010, 277). Además, entre el 2005 y 2016, la comunidad logró que el gobierno estatal les entregara directamente el presupuesto que antes era destinado para obras en la comunidad a través del municipio, así como negociar con algunas empresas privadas para hacerse de más recursos y poder mantener un gobierno autónomo que respondiera a los intereses comunitarios.

Tal ejercicio de autonomía *de facto* supuso una alternativa para la comunidad ante su descontento con un resultado electoral desfavorable y ha servido para engendrar un proceso organizativo que refuerza los vínculos comunitarios y consolida a la comunidad como un agente político relevante en el escenario local y un ejemplo exitoso del ejercicio de autonomía que cuenta con el reconocimiento de las autoridades estatales a pesar de no estar sustentado en una resolución legislativa o judicial, como es el caso de Cherán.

Para el caso de Chile, donde los derechos políticos de los Pueblos indígenas tienen un reconocimiento mucho más limitado, nos encontramos un escenario diferente, pues ha sido por la vía institucional que algunos movimientos y líderes indígenas han podido impulsar sus demandas y generar cambios políticos y sociales a nivel local. En el país sudamericano, el municipio comenzó a ganar importancia con la implementación del modelo económico y político neoliberal durante la dictadura, cuando, como parte de un proceso de desconcentración y reducción del Estado, se le comenzaron a otorgar nuevas prerrogativas, recursos y atribuciones (Burguete 2011, 52) (como ofrecer servicios básicos de salud y educación, entre

25 Nurio no contaba, como Cherán, con el estatus de cabecera municipal, siendo una tenencia, es decir un poblado sujeto al ayuntamiento.

otros). Sería más tarde, con la transición a la democracia, que los anteriores cambios se orientarían hacia los objetivos de la descentralización y democratización, como lo ejemplifican “las reformas de 1992 relativas a la elección de alcaldes –presidentes comunales– y concejales –munícipes–. En ese proceso de democratización, el voto adquiere un nuevo valor, haciendo posible que indígenas asciendan al gobierno local” (Burguete 2011, 52), y se advierte, además, que la figura del alcalde cuenta con una importante autonomía con respecto al gobierno central, a diferencia de otros cargos como el intendente o gobernador. Por otro lado, cabe destacar que el mismo año que se dio la reforma de 1992, intelectuales mapuches como José A. Marimán, reflexionaban en torno a la importancia que debería tener las nuevas comunas como “un verdadero instrumento de poder local” y como parte de un “marco para la reivindicación autonomista y serían un terreno para la acumulación de fuerzas [...] que permitirá negociar más eficazmente con el Estado”.

Estas transformaciones en torno a las funciones y autonomía del gobierno local, posibilitaron que en municipios con fuerte presencia indígena, y ante la falta de representación política, algunos líderes vislumbraran el acceso al poder local como una posibilidad para impulsar sus demandas, como han sido los casos de las comunas de Tirúa y Saavedra. La comuna de Tirúa, en la provincia de Arauco de la región del Biobío, fue la primera en contar con un alcalde mapuche, siendo éste Adolfo Millabur, quien presidió la comuna entre 1996 y 2021.²⁶ Fue durante la gestión de Millabur –también uno de los líderes del Movimiento Identidad Territorial *Lafkenche*– que comenzaron a introducirse importantes cambios políticos que permitieron la incorporación de la sociedad mapuche como un actor político relevante (Espinoza, 2018), además de incorporar un “sello indígena” en su gobierno, con el que se ha buscado incorporar parte de la cosmovisión mapuche a las directrices del gobierno local.²⁷

26 De forma no consecutiva, debido a su derrota electoral en 2008 frente al también contendiente mapuche, José Añiñir.

27 Como lo muestra, por ejemplo, la incorporación del concepto de *Küme mon-*

La gestión de Millabur se caracterizó por implementar acciones con las que se busca incrementar la participación de la población mapuche en la política local y nacional, destacando la progresiva incorporación de los territorios sub-comunales a las dinámicas políticas locales (Espinoza 2018, 368). Entre los principales hitos de su gestión destacan: “un enorme trabajo político en torno a la Ley N° 20.249, también conocida como Ley Lafkenche (Espinoza 2018; Grimaldi 2019); una fuerte intervención en las comunidades mapuche para mejorar sus condiciones de vida; el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas a través de la Ley Indígena; el fortalecimiento local del relato reivindicativo mapuche contra las empresas forestales; y, finalmente, una política municipal de reorganización territorial” (Espinoza 2018, 368).

De igual forma, en la comuna de Saavedra, de la región de la Araucanía, a partir del año 2000 se han electo consecutivamente alcaldes mapuches que han favorecido e impulsado una serie de transformaciones a nivel local, que tienen que ver con la revalorización y visibilización de la cultura y lengua mapuche; la conformación de organizaciones indígenas; la negociación con el Estado y sus agencias para tener acceso a recursos provenientes de sus programas indígenas, entre otros (Caniguan 2007; 2019).

Una de las características destacadas de la comuna es el alto grado de intervención estatal que ha vivido a raíz de la implementación de la política indígena de los gobiernos post-dictadura, que han determinado no sólo nuevas formas organizativas para el Pueblo Mapuche de cara a ser reconocidos por el Estado como un interlocutor válido y a acceder a recursos gubernamentales (como las figuras de comunidades y asociaciones indígenas), sino incluso la creación de nuevas demarcaciones territoriales, como es el caso del Área de Desarrollo Indígena (ADI) del Lago Budi (que, como señala Caniguan, fue uno de los alicientes en la conformación del movi-

gen (buen vivir) en el plan de desarrollo comunitario de la comuna para el periodo de 2014-2019 como uno de los objetivos en pos de los cuales se desarrollaría la acción del gobierno local (IDER, 2014; Anónimo, 2015).

miento territorial²⁸ del Budi (Caniguan, 2019).

A raíz del acceso de mapuches al gobierno local en la comuna se ha vivido, paulatinamente, una mayor integración y participación de la población mapuche en el municipio, que contrasta con las percepciones previas en torno a las relaciones mapuche-*winka*, en las que se advierte que, pese a ser mayoritaria la población mapuche, ésta no se integraba a la sociedad local ni al municipio (Caniguan 2007).

CIUDADANÍA Y GOBIERNOS LOCALES, UN DEBATE PENDIENTE EN EL GIRO DE LOS ESTUDIOS INDÍGENAS

Los ejemplos anteriores son una diminuta muestra del amplio panorama de los gobiernos indígenas locales en Latinoamérica que, no obstante, nos permiten apuntalar el debate en torno a la relación entre los Pueblos indígenas y los Estados nacionales en el contexto posterior a la emergencia indígena. En primer lugar, la discusión en torno a la ciudadanía étnica o indígena tiene que orientarse no solo a las formas en que las demandas indígenas son procesadas dentro de la ciudadanía tipificada y definida por los Estados nacionales, sino a los ámbitos del ejercicio ciudadano por parte de los colectivos e individuos indígenas, especialmente en un contexto que posibilita la emergencia de gobiernos indígenas locales en diversas modalidades. En ese sentido, si queremos atender al llamado que hacían Assies, Calderón y Salman por una antropología de la ciudadanía, debemos comenzar por estudiar los espacios donde la ciudadanía se ejerce, se disputa y se significa, que para el caso de los Pueblos indígenas es, en muchos casos, el espacio local.

Por otro lado, consideramos que es posible ver a los gobiernos indígenas locales, no solo como uno de los espacios donde los Pueblos indígenas pueden ejercer sus derechos y resignificar la ciu-

28 Debo resaltar que Caniguan (2019) no define claramente qué entiende por “movimiento territorial”, no obstante, atendiendo al contenido de su artículo, se puede inferir que hace referencia a un movimiento etnoterritorial, que reivindica derechos relacionados con vínculos estrechos a la tierra colectiva y ancestral (Véase Gruner 2018).

dadanía, sino como una de las expresiones mediante las cuales han buscado re-definir sus relaciones con los Estados nacionales, han transformado las relaciones de poder y se ha erigido como actores políticos relevantes. En ese sentido, el ejemplo de los gobiernos autónomos *de jure* y *de facto* en Michoacán nos resulta ilustrativo, pues ha generado, en los hechos, un cuarto nivel de gobierno:²⁹ el comunal, con el que se busca generar sus propias instancias de representación y participación política, así como emprender sus propios modelos de desarrollo y resolver por su cuenta problemáticas para las que el Estado y sus instituciones no han ofrecido solución ni atención. La emergencia de gobiernos autonómicos en Michoacán es un golpe sobre la mesa que demuestra que si bien no buscan separarse del Estado mexicano, tampoco están dispuestos a tolerar la situación de dominación política y económica que prevalecía en la región y que, además, tienen la capacidad para emprender sus propios proyectos políticos.

No obstante, hay que recalcar las dificultades que han tenido que enfrentar los gobiernos indígenas en Michoacán y en México, donde, si bien existe el reconocimiento constitucional de los derechos políticos de los Pueblos y comunidades indígenas, sigue pendiente el diseño de normativas que permitan su correcta instrumentación, ello sin contar que los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los partidos políticos e intereses privados, se han empeñado en obstaculizar y amedrentar los procesos autonómicos (Contreras 2020; Ponce 2022; Martínez y Pérez, 2021). En relación con lo anterior, consideramos que estudiar estas y otras dificultades que enfrentan los Pueblos indígenas que persiguen el gobierno local es fundamental para comprender mejor la relación entre los Pueblos indígenas y los Estados, permitiéndonos observar la creatividad con la que los Pueblos indígenas desarrollan estrategias que les permitan ejercer sus derechos y llevar a cabo sus reivindicaciones, como lo han sido el ejercicio de autonomías *de facto* o la judicialización de los derechos indígenas en México.

29 Los tres niveles de gobierno en México son el federal, el estatal y el municipal.

Lo anterior nos lleva también a pensar en los gobiernos indígenas locales en relación con fenómenos de mayor alcance, como la globalización, la concreción del modelo neoliberal y la implementación de políticas multiculturales en América Latina.³⁰ En relación a esto, autores como el sociólogo C. Gros (2012), advierten que, derivado del proceso de globalización y de las transformaciones que ha generado en el espacio público el modelo neoliberal, se han establecido nuevas formas de intervención sobre la sociedad por parte de los Estados, que suponen una ruptura con las antiguas prácticas violentas propias de los Estados paternalistas y autoritarios que abundaron en América Latina hasta las décadas de los ochenta y noventa. Gros (2012) enfatiza “la importancia que ha tomado el proceso de descentralización y de democracia participativa en ruptura con el modelo de intervención vertical y autoritaria que predominaba hasta entonces”, que ha privilegiado el traspaso de “fondos públicos y de competencias en dirección a lo local, la promoción de iniciativas llevadas a cabo dentro de un marco que se quiere comunitario y la puerta abierta a las ONG que han hecho de esta filosofía autogestionaria una especialidad”, permitiendo al Estado legitimar su retiro parcial (presentado como una condición para una democracia realmente participativa), pero asegurándole un cierto nivel de gobernabilidad (p. 124).

Junto con lo anterior, el autor señala que en ese contexto el reconocimiento del derecho de los Pueblos Indígenas a la autonomía aparece en regiones como Colombia, como la “aplicación en

30 Tomando en cuenta, como señala Ventura (2010), que “las reformas indígenas multiculturales en América Latina [México incluido] han respondido a la necesidad de refuncionalizar al neoliberalismo, no han resuelto de manera plena las demandas indígenas, su alcance contempla principalmente derechos culturales y sociales, pero los derechos políticos y territoriales siguen siendo los cuellos de botella. Los distintos gobiernos latinoamericanos se han apropiado de las reivindicaciones del movimiento indígena, lo han vaciado de su contenido y han construido un nuevo discurso, un neoindigenismo con viejas prácticas. Han cooptado a líderes indígenas y los han puesto al frente de instituciones indígenas, como mera careta que fundamenta su falsa imagen de apertura. Han creado un multiculturalismo neoliberal con rentabilidad económica y política”.

el contexto particular de las comunidades indígenas de los nuevos principios de gobierno indirecto que deben guiar la intervención del Estado. El reconocimiento de las autoridades indígenas en el ámbito comunitario se convierte así en una necesidad para la acción pública –esta exige interlocutores y nuevos mediadores– y estos últimos *volens nolens* se ven conducidos por el Estado al rol de agentes locales de desarrollo, constituyendo el reconocimiento de los gobiernos indígenas locales una estrategia de intervención de baja intensidad que recupera (o suscita) las demandas indígenas y las viejas formas de organización, para orientarlas hacia una lógica macro que se quiere moderna y en correspondencia con los nuevos imperativos democráticos y de gestión” (Gros 2012, 124–125).

Derivado de fenómenos como el reseñado por Gros, se ha suscitado un intenso debate que señala que las políticas de reconocimiento de diversos Estados Latinoamericanos han sido y pueden ser instrumentalizadas por una política que intenta posicionarse como multicultural para legitimar su poder y mantener la hegemonía estatal en el ámbito local en un contexto de creciente descentralización y cuestionamiento de las prácticas autoritarias (Peredo 2020). Así, Burguete enfatiza: “Este nuevo Estado multicultural suele aceptar la representación indígena en el gobierno local siempre y cuando tenga su origen en una elección, en el marco de la democracia electoral; al mismo tiempo que demanda que los liderazgos respondan a un perfil que pueda gestionar políticas con énfasis en gerencia social” (Burguete 2011, 44), es decir, apunta a que el acceso al gobierno municipal por parte de indígenas en América Latina, parece obedecer a las lógicas de gobernanza neoliberal, lo cual, desde nuestra perspectiva, puede significar tanto una amenaza como una oportunidad, sobre todo en un contexto en el que las legislaciones que reconocen –aún con muchas limitaciones– los derechos particulares de los Pueblos Indígenas tienen mayor alcance y difusión. En ese sentido, el hecho de que los gobiernos nacionales permitan la existencia de gobiernos locales indígenas –que en algunos casos pueden estar basados en los usos y costumbres de las comunidades– puede responder a un intento por “Gobernar la diversidad”

(Burguete 2008), es decir a las políticas públicas mediante las que los Estados nacionales buscan gestionar la multietnicidad y cuyos objetivos suelen responder, no a las demandas indígenas, sino relegitimar al Estado, generar mejores niveles de gobernabilidad e incluso neutralizar o socavar las aspiraciones autonomistas indígenas (Bello 2004; Burguete 2008).

Lo anterior, no obstante, no debe llevarnos a pensar en términos binarios ni esencialistas las reivindicaciones políticas de los Pueblos indígenas, los gobiernos locales indígenas –aún aquellos basados en usos y costumbres– no son formas milenarias de gobierno, sino reinenciones en las que la memoria histórica, la identidad étnica y el contacto con los gobiernos estatales juegan un papel determinante. Por otro lado, no todas las políticas públicas orientadas hacia los Pueblos indígenas obedecen a intereses maquiavélicos, como a veces quieren hacernos creer, y de hecho, tanto las políticas públicas orientadas a las poblaciones indígenas, como las demandas y formas de acción colectivas de éstas son fenómenos que se retroalimentan, se construyen y significan en mutua interacción. Por ejemplo, los trabajos de Caniguan (2007; 2019) sobre la comuna de Saavedra, en Chile, muestran cómo la intervención estatal, especialmente a través de la implementación de la política indígena mediante programas como *Orígenes* (Caniguan 2007), favoreció procesos organizativos en la sociedad mapuche de la comuna, en conjunto con la mapuchización del gobierno local, cambiando las dinámicas sociales y políticas de la comuna.

En relación con lo anterior, hay que resaltar que autores como Burguete (2011) y Peredo (2020), han mostrado que los Pueblos indígenas tienen una larga historia de adaptación y apropiación de las instituciones estatales en Latinoamérica –incluidas la ciudadanía y los ayuntamientos– que en los tiempos que corren se expresa, por ejemplo, en procesos de etnización del espacio político local en los que una institución que otrora se consideraba “ajena” –en este caso los Ayuntamientos o gobiernos locales– es politizada como un espacio propio de resistencia (Burguete 2008, 25--28), como ha ocurrido en las comunas de Tirúa y Saavedra, en Chile, donde el movimiento

mapuche logró conquistar un espacio que antes le estaba vedado y constituirlo como un lugar desde el cual impulsar sus reivindicaciones y desarrollar y mantener su cultura, desde una posición de resistencia y constante negociación con el Estado desde el interior del mismo.

Como se puede observar, tanto las demandas por la ampliación de la ciudadanía o su ejercicio en el ámbito local o regional, así como la emergencia de gobiernos locales indígenas en diversas latitudes (México, Chile, Colombia, Bolivia, etc.) forman parte de la emergencia indígena, de la que ha buscado dar cuenta el giro de los estudios indígenas, no obstante, los debates en torno a ellas parecen haber quedado subsumidos a otros temas de mayor calado –como el multiculturalismo neoliberal, reseñado por las autoras– o haber quedado simplemente relegados ante fenómenos más acuciantes. No obstante, consideramos que son temáticas que no deben pasar desapercibidas por la academia, especialmente la latinoamericana.

Excelentes trabajos como los de Baltazar (2013) o Solís (2012), para el caso mexicano, han mostrado cómo el estudio de los gobiernos y procesos locales de construcción de la ciudadanía abonan a la comprensión de las formas cotidianas de construcción del Estado, así como a la construcción desde abajo del Estado. Para el caso Chileno, trabajos como los de Natalia Caniguan (2007; 2019), De la Maza (2010; 2012) nutren la comprensión de cómo las transformaciones impulsadas por el Estado generan diversos procesos de organización en los Pueblos indígenas y cómo éstos, a su vez, resignifican las políticas públicas del Estado a nivel local para adaptarlas a sus propias estrategias y procesos de resistencia.

Con todo lo anterior, queremos subrayar la importancia que tienen los estudios locales sobre los gobiernos y la ciudadanía indígena como una forma de comprender la relación de los Pueblos indígenas y los Estados nacionales que nos facilita, además, analizar las diversas formas en los Pueblos indígenas han buscado insertarse a los Estados nacionales modernos a la vez que se mantienen como grupos culturalmente diferenciados que demuestran su capacidad para ser los dueños de su destino y los promotores de su propio de-

sarrollo, a contracorriente de las políticas asimilacionistas e integracionistas que han buscado integrarlos a unas sociedades nacionales concebidas como culturalmente homogéneas.

REFERENCIAS

- Anaya, J. 2005. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta / Universidad Internacional de Andalucía.
- Anónimo. 2015. Tirúa declaró la plurinacionalidad en PLADECO desarrollado por el IDER-UFRO. *EL Ciudadano* <https://www.elciudadano.com/regiones/tirua-declaro-la-plurinacionalidad-en-pladeco-desarrollado-por-el-ider-ufro/09/25/>
- Assies, W., & Salman, M. A. 2002. "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina." En W. Assies, & M. A. (Eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Baltazar Rangel, S. 2013. "Derechos políticos y la construcción de ciudadanía entre los comuneros organizados de San Felipe de los Alzati, Zitácuaro, Michoacán". En J. U. (Ed.), *Identidades diversas, ciudadanías particulares*, 67--88. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Bello, Á. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2006. "Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina". En F. Popolo, & M. Ávila, *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, 479--499. Santiago de Chile: Cepal.
- . 2009. "Multiculturalismo, Ciudadanía y Pueblos Indígenas ¿Un Debate Pendiente en América Latina?" En V. L. De la Cruz, R. M. Pérez, & M. Zárate, *Estados plurales: los retos de la diversidad y la diferencia*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bengoa, J. 2000. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- . 2009. ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?. *Cuadernos de antropología Social*, 29: 07--22.
- Burguete, C. y. 2008. "Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina." En X. Leyva, A. Burguete, & S. *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina*, 15--64. México: CIESAS, FLACSO.
- . 2011. Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6(11): 38-88. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-41152011000100038
- Caniguan Velarde, Natalia. 2007. *Municipio, Identidad y alcalde mapuche. Estudio de caso en la Comuna de Saavedra (tesis de licenciatura)*. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- . 2019. "Movimiento territorial indígena y gobiernos locales. Etnografía de caso en una comuna de la Araucanía, Chile". *Revista Antropologías del Sur*, 63--78.
- Charters, C., & Stavenhagen, R. 2010. *El desafío de la declaración: historia y futuro de la*

- declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhage: IWGIA.
- Contreras Camero, A. (21 de febrero de 2020). El gobierno de Michoacán quiere detener autonomía en municipios indígenas. <https://piedepagina.mx/el-gobierno-de-michoacan-quiere-detener-autonomia-en-municipios-indigenas/>
- Cruz, J. S. 2012. *Ser ciudadano, ser indio: luchas políticas y formación del Estado en Nurío y Tiríndaro, Michoacán*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- De la Maza Cabrera, F. 2010. Aportes de la etnografía del estado para el estudio de las interacciones interculturales locales, Región de la Araucanía. *VII Congreso Chileno de Antropología* (págs. 1000-1008). San Pedro de Atacama: Colegio de Antropólogos de Chile A. G. <https://www.aacademica.org/vii.congreso.chileno.de.antropologia/16.pdf>
- De la Maza, Francisca. 2012. "Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena actual, Araucanía-Chile". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22: 85--99. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2012.n22-05>
- De la Peña, Guillermo. 1995. "La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6: 116--140.
- . 1999. "De notas preliminares sobre la "ciudadanía étnica": (el Caso de México)." En A. J. (Comp.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, 283--303. Ciudad de México: El Colegio de México.
- . 2007. "Derechos indígenas y ciudadanía étnica." En J. C. (Coord.), *Derechos y políticas sociales*, 142--158. Ciudad de México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura; UNAM / Porrúa.
- Espinoza, Claudio. 2017. "Procesos etnopolíticos en la transición democrática chilena. Gobiernos locales y la vía política mapuche". *Cuadernos de Antropología Social*, 21--36.
- . 2018. El desafío municipal mapuche. Etnografía de una experiencia política: Tirúa 1992-2008. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 355-379. <https://doi.org/10.11156/aibr.130304>
- Fabricant, Nicole, y Nancy Postero. 2021. "El giro de los estudios indígenas". En J. Poblete, *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos. Cultura y poder*, 225--254. Buenos Aires: CLACSO / UNAM.
- Garzón López, P. I. 2012. *Multiculturalismo, ciudadanía y derechos indígenas: hacia una concepción decolonial de la ciudadanía indígena (Tesis doctoral)*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Gobierno Comunal de Cherán. 2011. Estatuto de principios y normas del nuevo gobierno.
- Gómez Peralta, H. (2005). Los usos y costumbres en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas como una estructura conservadora. *Estudios políticos*(5): 121-144.
- González y González, Luis. 1982. *Nueva invitación a la microhistoria*. México: SEP.
- . 1997. *Otra invitación a la microhistoria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2012. *Pueblo en velo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González, M., Burguete, A., & Ortiz, P. (2010). *La Autonomía a Debate: Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (Vol. 1). Quito: FLACSCO Ecuador; Gtz; IWGIA / CIESAS / UNICH.
- Grimaldi, D. 2019. "Etnopolítica del espacio marítimo y el rol de la Identidad Territorial Lafkenche en la solicitud de espacios costeros marítimos para pueblos

- originarios." *Polis*, 52: 1--20. <https://journals.openedition.org/polis/16808>
- Gros, C. 2012. *Políticas de la Etnicidad. Identidad, Estado y Modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Gruner, S. 2018. "Territorio y el ser decolonial: Pervivencia de las mujeres y los pueblos en tiempos de conflicto, paz y desarrollo". En P. López, & L. G. (coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina. Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, 259--284. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Guerrero, Andrés. 1993. "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos". En C. Degregori, A. Adrianzen, & E. Al., *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, 83--102. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos.
- . 1997. "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación". *Nueva Sociedad*, 150: 98--105.
- Harvey, N. 1998. La autonomía indígena y ciudadanía étnica en Chiapas. *Boletín de antropología americana*(32): 97--110.
- Joseph, G. M., & Nugent, D. 2002. *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Era.
- Kröll, H. G. 1997. "Etnicidad, identidad étnica y ciudadanía en los países andinos y el norte de Chile. Los términos de la discusión y algunas hipótesis de investigación." *Estudios Atacameños*, 9--26.
- . 2003. Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile. *Estudios Atacameños*(25): 55--77.
- Leyva Solano, Xochitl. 2007. "¿Antropología de la ciudadanía?... étnica. En construcción desde América Latina." *Liminar*, 5(1): 35--59. <https://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v5n1/2007-8900-liminar-5-01-35.pdf>
- Mallon, F. 2003. *Campeño y Nación. La Construcción de México y Perú Poscoloniales*. México: El Colegio de San Luis / El Colegio de Michoacán / CIESAS.
- Marino, D. 2010. "Indios, pueblos y la construcción de la Nación. La modernización del espacio rural en el centro de México. 1812-1900". En E. Pani, *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908* (Vol. 3). México: Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, T. H. 1997. "Ciudadanía y clase social." *REIS*(79): 297--334. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/760109.pdf>
- Martínez Elorriaga, E., & Pérez, J. (13 de octubre de 2021). Autodeterminación y presupuesto directo, exigen pueblos originarios. *La Jornada* <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/13/estados/autodeterminacion-y-presupuesto-directo-exigen-pueblos-originarios/>
- Peredo Ibarra, C. M. 2018. *El Reconocimiento de los Derechos Indígenas para el Establecimiento de Una Ciudadanía Indígena en Cherán (Tesis de Licenciatura)*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- . 2020. *Los pueblos indígenas y la ciudadanía en México (tesis de maestría)*. Morelia, Michoacán, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Pinto Escamilla, R. J. 2016. *La Parangua. Institución Instituyente en la Autonomía de Cherán (Tesis de Maestría)*. Tlaquepaque, Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios.

- Poblete, J. 2021. *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos. Cultura y poder*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / UNAM.
- . 2021b. “Introducción. Veinticinco años de estudios latinoamericanos”. En J. Poblete, *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos. Cultura y poder*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / UNAM.
- Ponce Morales, S. (17 de enero de 2022). Cuidado, la lucha por el presupuesto indígena. *El Sol de Morelia* <https://www.elsoldemorelia.com.mx/analisis/cuidado-la-lucha-por-el-presupuesto-indigena-7742665.html>
- Solís Cruz, J. 2012. *Ser ciudadano. Ser indio. Luchas políticas y formación del Estado en Nurió y Tiríndaro, Michoacán*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Stavenhagen, R. 2011. “México en el bicentenario: la ciudadanía indígena a debate”. *Revista Andaluza de Antropología*, 1: 86--98. <https://hdl.handle.net/11441/86933>
- Stern, S. M. 2000. “La contracorriente histórica: Los indígenas como colonizadores del Estado, Siglos XVI a XX.” En L. Reina, *Los Retos de la etnicidad en los Estados-Nación del siglo XXI*. México: CIESAS / INI.
- Uzeta, J. 2006. “Prácticas de ciudadanía, prácticas de costumbre”. *Cuicuilco*, 13(36): 259--276.
- Valladares, L. 2009. “Colonizando el Multiculturalismo. Resistencia y Adaptación entre los pueblos indios en tiempos multiculturales”. En L. R. Valladares, M. L. Pérez Ruiz, & M. Z. (Coords.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia, Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ventura Patiño, María del Carmen. 2010. *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- . 2017. “Democracia y ciudadanía en la meseta purépecha de Michoacán.” En L. Rodríguez Castillo, S. E. Hernández Loeza, & M. d. Ventura, *Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy*. México: UNAM / CIMSUR / COLMICH.
- . 2018. “Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos de facto y de jure.” *Espiral*, 25(73): 161--201.
- Zárate, J. E. 2019. “Los dilemas del pluralismo étnico contemporáneo”. *Andamios*, 16(40): 57--84. <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v16n40/1870-0063-anda-16-40-57.pdf>
- Zárate, José Eduardo, y Sara Raquel Baltazar Rangel. 2011. “Organizaciones y ciudadanía local en dos regiones indígenas de México”. *Desacatos*, 36: 113--130. <https://doi.org/10.29340/36.307>