

# Regidurías indígenas tohono o'otham: política y tradición\*

MIGUEL ÁNGEL PAZ FRAYRE\*\*

## Abstract

TOHONO O'OTHAM INDIGENOUS DIRECTORATE: POLITICS AND TRADITION. *This work seeks to understand the current impact of the ethnic alderman's profile on the social and political organization of the tohono o'otham population, as well as their identity processes. This figure was created in 1997 at a local level, as a result of the transformations to the legal frame in Sonora, Mexico, in indigenous matters. Thus, it tries to establish the particularities of this figure, of the process for its designation, its institutional validation and the questioning raised about their appointment and performance.*

**Key words:** *power, identity, institution, social organization*

## Resumen

*El presente trabajo busca comprender el impacto que sobre la organización social y política de los tohono o'otham, así como sobre sus procesos identitarios, tiene en la actualidad la figura del regidor étnico, la cual fue creada en 1997 en el nivel local, producto de las transformaciones al marco jurídico de Sonora, México, en materia indígena. De este modo, se pretende dar cuenta de las particularidades de esta figura, del proceso para su designación, de su validación institucional y de los cuestionamientos que han surgido en torno a su nombramiento y actuación.*

**Palabras clave:** *poder, identidad, institución, organización social*

## A manera de introducción

**E**l complicado proceso a través del cual la comunidad tohono o'otham ha sido llevada a modificar su organización social y política está inmerso dentro de relaciones económicas, políticas y sociales tanto de la historia regional, como de procesos históricos de mayor envergadura en el nivel nacional. Los pápagos, de ser un grupo de cazadores-recolectores, han transformado de manera radical sus relaciones con la política,<sup>1</sup> así como la relación con su entorno, el Gran Desierto de Altar. Los cambios drásticos que se han dado en este ecosistema producto del programa de colonización del Desierto de Altar,<sup>2</sup> que impidieron al grupo seguir sembrando en sus comunidades de origen, los condujo al abandono parcial y en algunos casos total de sus comunidades,

\* Artículo recibido el 22/10/13 y aceptado el 14/07/14.

\*\* Centro Universitario del Norte-Universidad de Guadalajara. Carretera Federal núm. 23, km 191, 46200, Colotlán, Jalisco <pazfrayre@gmail.com>.

<sup>1</sup> La evangelización-colonización es un claro ejemplo de ello. La cruzada evangelizadora en el noroeste buscó como estrategia la modificación de la organización social presente hasta ese momento, para, en su lugar, instaurar estructuras sociales que establecían una relación diferente con lo político, con el poder, con la autoridad, con el tiempo, con el espacio (Paz Frayre, 2006).

<sup>2</sup> Es interesante dar cuenta de la colonización del Desierto de Altar, dado que tuvo como trasfondo un conjunto de proyectos políticos y económicos que buscaban la consolidación de capital, en función de la explotación-tecnificación de los procesos de explotación de la tierra.

y al asentamiento paulatino en los centros urbanos cercanos, como Caborca y Puerto Peñasco (Lizárraga García, 2006; Salmerón, 1998).

A la par, la comunidad pápago estableció una estrecha relación con diversas instituciones que la han rodeado y que en la actualidad siguen en contacto con ella –hecho que ha influido en la reconfiguración de la identidad pápago–: los diferentes ayuntamientos constitucionales;<sup>3</sup> el Instituto Nacional Indigenista (INI), ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); la Comisión para la Atención a los Pueblos Indígenas de Sonora (CAPIS), hoy Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Sonora (CEDIS); la Secretaría de la Reforma Agraria, así como la Tohono O'otham Nation. Este entramado institucional ha impactado directamente la relación que la comunidad ha tenido consigo misma, evidenciándose en las formas a partir de las cuales ha venido configurando su organización social. La presencia institucional tiene una repercusión importante en los modos en que ha concebido y ha hecho uso del poder y de lo político asociado a él.

Estos complejos cambios se enmarcan dentro de los distintos momentos de la política estatal en materia indígena; así, se ha fluctuado entre la asimilación, la participación, el etnodesarrollo (Saldívar Tanaka, 2008; Oehmichen Bazán, 2003). En la realidad, esta serie de políticas ha promovido prácticas ajenas a la cosmovisión de las comunidades pápago a las que atiende, generando nuevas estructuras económicas y políticas, facilitando asimismo la construcción de otros tipos de organización social. Desde este conjunto de dispositivos, el Estado-nación ha definido lo indígena, y en ese movimiento ha marcado con claridad los cauces identitarios y políticos para la manifestación de la diversidad étnica.

De tal suerte, el Estado se ha instituido como ese ente que marca las formas de interlocución y de acción para “lo indígena”. Los tohono o'otham se han visto obligados a redefinir aspectos relevantes de su identidad colectiva. Es decir, las diferentes instituciones gubernamentales han fijado las modalidades y pautas de estos cambios desde el momento en que han incidido de forma directa en su organización social a partir de la creación de figuras ajenas a la comunidad. Por ejemplo, en 1984 se instauró la figura de presidente del Consejo Supremo Pápago, que después se convirtió en el gobernador general, figura suprimida en 2009; tenemos también al regidor étnico, figura

creada en 1997, y al denominado promotor cultural, vigente desde 2010.

## Política y poder

Los tohono o'otham han organizado su vida política en función de una estructura de poder particular. Al respecto, fueron catalogados por los evangelizadores como “sin fe, sin rey, sin ley”, debido a que, a su juicio, no contaban con una figura central en la que se depositara la autoridad. Las crónicas describen a un anciano, por lo general el de mayor edad, que organizaba al grupo para ciertas actividades, como la defensa del territorio o la caza, y también era el encargado de preparar las diversas ceremonias. Lejos de esto, su “autoridad” se diluía y cada familia se enfocaba en las prácticas de recolección y agricultura de las cuales dependía, sin que la centralización del poder fuera el eje de la organización social y política. Las distintas comunidades a las que hacen referencia los evangelizadores se caracterizaban por esta dinámica: la ausencia tanto de especialistas como de campos de diferenciación social. Pierre Clastres (2008) ha definido estas sociedades como *indivisas*.

Ante esta “ausencia”, la colonización iniciada por la Compañía de Jesús instauró figuras de autoridad que fueron denominadas alguaciles, topiles, comandantes, gobernadores, con la finalidad de establecer organización social y política. Éstas estuvieron presentes en el contexto de la misión, mientras que en otros espacios no tenían importancia alguna y el grupo conservaba la organización social que lo caracterizaba. Esta imposición se vio reforzada por la llegada de los franciscanos a la zona a finales del siglo XVIII, con el objetivo de organizar a los tohono o'otham en función de una figura centralizada de poder.

En el siglo XIX, el grupo conservaba peculiaridades de su organización social y contaba con una figura –comúnmente un anciano– sobre quien recaía la responsabilidad de la organización de las ceremonias, las fiestas y la cacería, pero tal figura no implicaba jerarquización ni centralización del poder; la toma de decisiones no recaía en su “autoridad”, dado que éstas eran siempre colectivas, o lo que denominan “sentarnos a platicar”.

En las diferentes comunidades, “sentarse a platicar” tenía que ver con la toma de decisiones en torno a las diversas situaciones que enfrentaban: organización

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Sonora, “Los ayuntamientos son órganos colegiados deliberantes, integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que sean designados por sufragio popular, directo, libre y secreto” (Congreso del Estado de Sonora, 2010: 35).

del trabajo, invasión del territorio, falta de agua, preparación de ceremonias y fiestas, entre las más significativas. Doña Alicia Chuhuhua comenta al respecto:

recuerdo a Iziquio en el Pozo Prieto, por la tarde, ya que había terminado el trabajo, arrimaba unos troncos y les prendía fuego, poco a poco iban acercándose todos los demás, los viejos, todos llegaban hasta la fogata. Los hombres fumaban tabaco. Allí platicaban qué íbamos a hacer, cada uno opinaba, decía lo que pensaba, y luego, entre todos, decidían; no se levantaba la mano como ahora para votar, nosotros nomás platicábamos.<sup>4</sup>

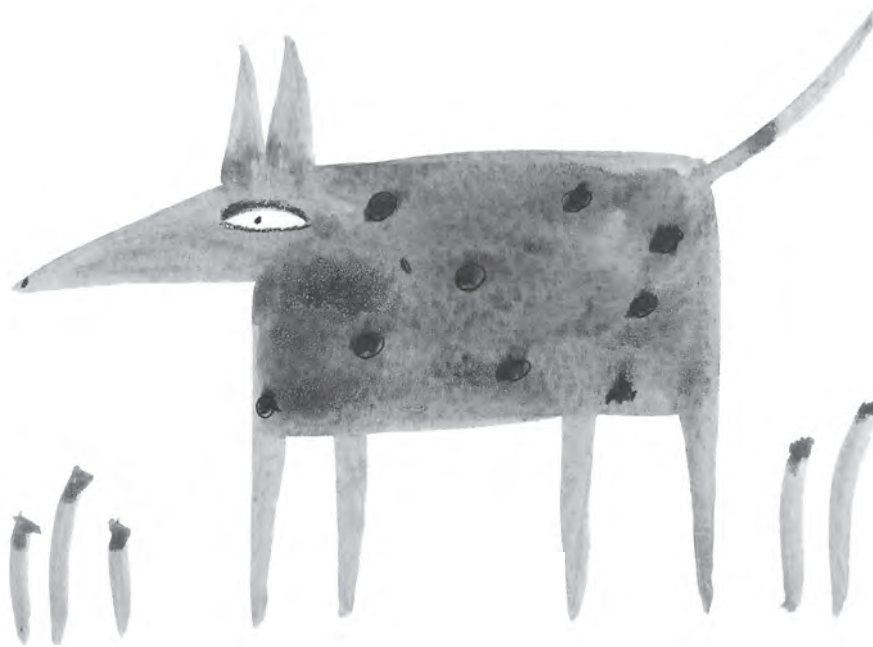
Desde este punto de vista, la toma de decisiones da cuenta de la forma con base en la cual la política se materializaba en la vida cotidiana de los tohono o'otham, un ejercicio transversal de poder, que no se centralizaba en un persona, sino que era compartido.

De ese modo, cada comunidad contaba con esa figura de "autoridad"; doña Alicia comenta: "recuerdo que muchos años don Ascencio Palma fue autoridad de El Pozo Verde; de El Bajío, Alicia Domínguez; en El Pozo Prieto, Iziquio Tiznado; en Sonoyta, José León; en Quitovac, Esther Velasco. En ocasiones nos juntábamos todos, más cuando anduvimos peleando lo de la tierra, nos íbamos hasta Hermosillo, a la Secretaría de la Reforma Agraria".<sup>5</sup> Es importante señalar la posibilidad de compartir la toma de decisiones; si bien es cierto que se trata de momentos coyunturales,

como la regularización de la tenencia de la tierra, también lo es que la estructura de poder y de política del grupo les daba esa posibilidad.

Ahora bien, como menciona don Héctor, "fue en los setentas cuando se nos pidió nombrar al presidente del Consejo Supremo, se hicieron unas votaciones allá en El Bajío, pero ya no platicamos como antes, nos pidieron levantar la mano, el primer gobernador fue Rafael García".<sup>6</sup> La designación a la que hace referencia el testimonio fue en atención a la convocatoria emitida en 1984 por la Confederación Nacional Campesina y el INI para elegir al presidente del Consejo Supremo Pápago, que después fue llamado gobernador general, y se convirtió en el mediador entre la estructura institucional en materia indígena del Estado y las comunidades pápago de Sonora. La centralización del poder se hizo posible.

Así, en función del llamado gobernador general, la centralización de la autoridad y de la toma de decisiones derivada de ella ha generado cambios en la organización social del grupo, entre los más significativos, la división en su interior al reconocer una figura en la que recae la toma de decisiones, la cual se asienta en un espacio burocrático creado por el Estado y que, paradójicamente, se transforma en su interlocutor directo. Además de esta figura, se han incorporado poco a poco algunas más, por tanto, se han producido transformaciones relevantes, como el caso del regidor étnico.



<sup>4</sup> Entrevista a la señora Alicia Chuhuhua, regidora étnica del municipio de Caborca, Sonora, México, 2010.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Entrevista al señor Héctor Velasco, regidor étnico del municipio de Puerto Peñasco, Sonora, México, 2010.

## Regidurías étnicas

Con base en la legislación local, el Gobierno del Estado de Sonora creó en 1997 la figura de regidor étnico,<sup>7</sup> para, por un lado, generar las condiciones de representatividad ante los ayuntamientos constitucionales y así dar respuesta a las demandas de los diferentes grupos indígenas del estado,<sup>8</sup> y, por el otro, para responder a lo dispuesto en las reformas hechas a la constitución federal, que en mucho corresponden a las modificaciones planteadas a raíz del movimiento zapatista de 1994.

Ahora bien, de acuerdo con la propuesta del estado en el nivel local, el regidor étnico tohono o'otham se inserta dentro de un marco legal específico, con funciones concretas y un espacio de actuación definido. Esta figura cobra sentido dentro del municipio,<sup>9</sup> considerado como un elemento administrativo parte de una unidad territorial mínima. En cuanto servidor público, el regidor indígena se adscribe al conjunto de legislaciones<sup>10</sup> que norman la vida institucional del estado. La pregunta sería qué tanto responde esta figura a las demandas de las comunidades indígenas de Sonora, o en qué medida esta figura es un dispositivo más a través del cual se busca incidir de nuevo en la organización social de dichas comunidades.

Antes de las actuales modificaciones en la legislación federal, la cuestión indígena estaba incluida en un solo párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecía:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994: 9].

Como el artículo aludido indica, la pluriculturalidad representaba la categoría a partir de la cual se establecía una relación desde el marco jurídico nacional con las poblaciones indígenas. Sin embargo, ¿qué significaba para esta relación partir de una consideración de “composición pluricultural”? ¿Cuál fue y ha sido el alcance directo de esta expresión? Sin duda, el reconocimiento pluricultural reducía significativamente lo indígena a un conjunto de “creencias”, materializadas en el uso concreto de lenguas, costumbres y cierto tipo de organización social. Un reduccionismo de Estado, en el que subyacen claros elementos etnocidas.<sup>11</sup>

En función de la modificación aludida, se derogó del artículo 4°, y se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115, que dice: “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Es en la fracción VII del apartado A del artículo 2° de la Constitución, relativa a la garantía del derecho en los pueblos y las comunidades indígenas, que queda consignada la libre determinación y, en consecuencia, su autonomía; se establece la modalidad para:

Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos [y agrega:] las constituciones y las leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011: 22].

En Sonora, el marco conceptual, las disposiciones constitucionales y la legislación tanto electoral como de gobierno municipal fueron modificándose para cumplir con las disposiciones federales; tales fueron las reformas de 1992, 1996 y 2005. Desde esta perspectiva, en diciembre de 1992 se agregó un segundo párrafo al artículo 1° de la constitución local que establece:

<sup>7</sup> Entenderemos regidor étnico como un integrante del ayuntamiento designado en función de los usos y costumbres de su comunidad de origen (Gobierno del Estado de Sonora, 2008).

<sup>8</sup> Para los primeros regidores designados en 1997 fue una sorpresa su nombramiento, no sabían el significado de su trabajo, mucho menos las actividades que habrían de llevar a cabo. La regiduría étnica no pasó por un proceso de consulta en las comunidades indígenas del estado, simplemente se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

<sup>9</sup> Entendido como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas (Gobierno del Estado de Sonora, 2008).

<sup>10</sup> Por ejemplo, Ley de Gobierno y Administración Municipal, Código Electoral para el Estado de Sonora, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios. Como hemos constatado, no hay una clara intención de interlocución entre las diferentes legislaciones y códigos, y los usos y costumbres propios de las comunidades originarias.

<sup>11</sup> Para Clastres: “El etnocidio es la destrucción sistemática de los modos de vida y de pensamiento. En el etnocidio, el Otro es la diferencia perniciosa, admite la relatividad del mal en ese Otro: los otros son malos pero puede mejorárselos, obligándolos a transformarse hasta que, si es posible, sean idénticos al modelo que se les propone” (1996: 56-57).

El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad.<sup>12</sup>

De nuevo encontramos esta referencia a la “composición pluricultural”, en alusión a la constitución federal. En conjunto, muestra una clara línea de demarcación y definición de lo étnico, llevado a su mínima expresión: las creencias. No obstante, según el texto señalado, el Estado promoverá el respeto a esta serie de creencias que “consolidan los rasgos de la nacionalidad”; así, éstas quedan subsumidas en el concepto jurídico de nación. Desde esta visión, por derecho constitucional se establece la posibilidad de ejercer una nacionalidad, la mexicana. En consecuencia, todos somos mexicanos, sin importar en qué podamos creer y las formas en las cuales se materialicen esas creencias: organización social, usos, costumbres, lenguas, etcétera.

Con relación directa a ese “respeto” que queda asumido en función de la Constitución Política del Estado de Sonora, en el artículo 136 se indica que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos: “X. Proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos asentados en su territorio”.<sup>13</sup> En este sentido, la Ley de Gobierno y Administración Municipal determinará el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que corresponda a cada ayuntamiento, así como la posibilidad de integrar al regidor étnico. Es decir, la ley aludida norma la elección y participación en la formación de los ayuntamientos constitucionales. El artículo 25 de esta ley señala:

El Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que establezca la presente ley, quienes serán designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de mayoría relativa y, en el caso de los regidores, habrá también de representación proporcional y en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, habrá un regidor étnico, de conformidad

con lo que establezca esta ley y la legislación electoral del Estado.<sup>14</sup>

El párrafo III del artículo 39 de la misma ley menciona: “la asignación de regidores por el principio de representación proporcional y el regidor étnico, se hará de acuerdo a lo que establezca la ley en materia”.<sup>15</sup> La ley referida, el Código Electoral para el Estado de Sonora, en su artículo 98, fracción IV, apunta como principal función del Consejo Estatal Electoral “resolver sobre las propuestas a regidores étnicos”. Al respecto, dice en su artículo 180:

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Estará gobernado por un Ayuntamiento integrado por los miembros de la planilla que haya resultado electa por el principio de mayoría relativa. Esta integración se podrá complementar con regidores de representación proporcional, propietarios y suplentes, y hasta con un regidor étnico propietario y su respectivo suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas; estos últimos serán designados conforme a los usos y costumbres de dicha etnia, de acuerdo a lo estipulado en este código.<sup>16</sup>

En el artículo 181 del mismo código queda establecido que, para efecto de dar cumplimiento a la designación del regidor étnico, conforme a lo señalado en el artículo 180, se observará el procedimiento que sigue:

- I. El Consejo Estatal con el informe que le presente la Comisión para la Atención de los Pueblos Indígenas del Estado de Sonora, registrará durante el mes de enero del año de la jornada electoral, la información del origen y lugar donde se encuentran asentadas las etnias locales en los municipios del Estado, así como el territorio que comprende, su forma de gobierno, los procedimientos de elección de sus representantes y los nombres de las autoridades de las etnias, ante ella registradas y reconocidas;
- II. De conformidad con la información señalada en la fracción anterior, el Consejo Estatal requerirá personalmente a las autoridades étnicas para que nombren, de conformidad con sus usos y costumbres, un regidor propietario y su suplente correspondiente; [...]

<sup>12</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Ley Número 129 que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora*, tomo CL, número 47, sección I.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Ley Número 75, Ley de Gobierno y Administración Municipal*, tomo CLXVII, número 31, sección I.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, tomo CLXXXII, número 22, sección I, p. 126.

V. El Consejo Estatal otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le rinda protesta de ley y asuma el cargo de referencia.<sup>17</sup>

De entrada, se marca a los diferentes ayuntamientos constitucionales como el contexto dentro del cual ha de darse la participación política del denominado regidor étnico. Es el Código Electoral en donde se señalan los procedimientos para su elección; pese a que se apela a usos y costumbres para su designación, el Consejo Estatal Electoral avalará el procedimiento llevado a cabo por las distintas comunidades indígenas. De este modo y con estos fundamentos, son seis periodos en los que se ha hecho la designación de regidores tohono o'otham para integrarse a los ayuntamientos constitucionales de los municipios a los que pertenecen (Altar, Caborca, General Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco).

Para la designación del regidor étnico, la comunidad tohono o'otham recurre a los miembros que considera que tienen características morales específicas, no necesariamente relacionadas con la edad, sino que buscará a aquellos que se han distinguido por su trabajo en beneficio de la comunidad en diferentes ámbitos, sobre todo a lo que ellos reconocen como "culturales", es decir, miembros que han llevado a cabo algún tipo de labor a fin de "preservar" su cultura. Para cada periodo eligen un máximo de tres, quienes habrán de presentarse ante su comunidad y exponer un plan de trabajo para el trienio en el que habrán de ocupar el cargo. De aquí, y en función tanto de las características personales como del plan de trabajo propuesto, se designa, con el aval de las autoridades tradicionales de cada comunidad, a los regidores étnicos de cada uno de los municipios referidos.

### Etnicidad e institución

Una vez ratificados, los regidores étnicos tohono o'otham habrán de tomar protesta para integrarse en las administraciones municipales para las que fueron designados. Ya en funciones, resumen sus actividades cotidianas como sigue: "lo que hago es gestionar para mi comunidad", "gestiono ante diferentes instituciones de gobierno", "hago trámites para que nos asignen recursos". Por tanto, la gestión, en cuanto eje de su hacer,

ha sido entendida por los regidores indígenas como un conjunto de acciones con las que se busca solicitar servicios y/o recursos en especie o en efectivo ante las diferentes instituciones de los tres órdenes de gobierno, además de dar seguimiento a la resolución de las mismas. Esta gestión-mediación implica, en concreto, efectuar una serie de trámites que incluyen solicitudes varias: becas, proyectos productivos y culturales (recursos para: elaborar trajes típicos, fiestas patronales, editar libros, construir museos, capillas y ramadas tradicionales), asistencia médica, ayudas en especie (despensas, cobijas, apoyos para gasolina, traslado de enfermos, compra de medicamentos), efectivo para pago de servicios (médicos, legales, educativos), entre las más significativas.

Los órganos gubernamentales ante los que los regidores hacen diversas solicitudes y/o trámites son: en el ámbito federal: CDI, Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Salud, Secretaría de la Reforma Agraria; en el estatal: Consejo Estatal Electoral, Instituto Sonorense de Cultura, CEDIS, Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Salud, Congreso del Estado, Culturas Populares, y en el municipal: presidencia municipal, secretaría, desarrollo social, sindicatura.

Ahora bien, ¿qué implica la gestión en estos términos? La gestión se ha visto como *capacidad de agencia* de los sujetos. Empero, en este complicado proceso me parece que subyace un elemento. Considero que la gestión, desde este efoque, se ha llevado a extremos riesgosos, dado que, sin percibirlo con nitidez, lo que los regidores étnicos están gestionando son las condiciones mínimas de sobrevivencia del grupo: "es que necesitamos *politicar* para que nos den lo que necesitamos, para que nos hagan caso".<sup>18</sup> El regidor étnico se ha centrado en realizar, acotado a los lineamientos que la burocracia le marca para este conjunto de trámites, un proceso que determina la permanencia de lo indígena. ¿En qué momento se estableció que las condiciones mínimas de sobrevivencia habrían de ser negociadas, solicitadas, gestionadas? ¿Por qué las comunidades indígenas han sido conducidas a nombrar un especialista en gestión, que se inserta en un espacio administrativo que le es ajeno? Lo paradójico es que, desde esta posición definida de antemano, se promueve y se celebra la "capacidad de agencia" del regidor indígena. La negociación-gestión, en función de la

<sup>17</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, tomo CLXXXII, número 22, sección I, pp. 127-128.

<sup>18</sup> Entrevista al señor Gerardo Pasos, regidor étnico del municipio de Puerto Peñasco, Sonora, México, 2010.

identidad étnica, fortalece una relación histórica de dependencia con el Estado, dentro de la cual la comunidad tohono o'otham no logra un distanciamiento claro. En todo caso, ha quedado subsumida dentro de la burocracia estatal, como parte de los programas dirigidos a la población en "pobreza extrema".

Una particularidad de la gestión es que se encuentra acotada a los programas asistenciales definidos a partir de tiempos políticos, en función de coyunturas electorales, y determinada según las prioridades del partido en el poder. Así, se entregan despensas, cobijas, cubetas, escobas, camisetas, cuando una estrategia política se está promoviendo. Surgen promesas de desarrollo y progreso cuando el poder político busca reacomodarse mediante estrategias partidistas. Las condiciones mínimas de sobrevivencia cobran entonces otro significado, se convierten en "votos", la capacidad de agencia está legitimando procesos políticos que no tienen relación alguna con los espacios a los que se dirigen. Es decir, todo el proceso burocrático al cual se enfrenta la gestión legítima a la política y sus estructuras, así como a los supuestos "procesos democráticos" que la fundan; mientras tanto, las condiciones mínimas de sobrevivencia tienen que esperar mejores tiempos políticos. Así pues, lo indígena entra en este espacio histórico dentro del cual la política lo ha definido no por su especificidad sino por su utilidad. La antesala de la agenda política es también la antesala del etnocidio.

Desde el ayuntamiento constitucional, en cuanto espacio de interlocución para la regiduría indígena, no se ha logrado articular con claridad la realidad y las necesidades de los tohono o'otham. El regidor étnico, como planteamiento institucional, sería la figura de representatividad de la comunidad ante la estructura burocrática del Estado, de este modo, buscaría dar cauce a las necesidades de su comunidad a partir de su presencia en el cabildo. Sin embargo, al no encontrar un espacio concreto de diálogo donde se puedan exponer abiertamente las condiciones de la comunidad, y las propuestas de solución para las mismas, el regidor tiene que apelar a las "instituciones de los indígenas", la CDI y la CEDIS. Por ende, la regiduría étnica no ha conseguido, desde el espacio administrativo del municipio, incidir en las soluciones de las problemáticas que los tohono o'otham enfrentan en la actualidad.

Aunado a lo anterior, se escuchan voces que cuestionan de manera directa la regiduría indígena desde

varias perspectivas (procedimientos, definición, inserción dentro de la estructura administrativa de los ayuntamientos, legalidad y validez de la figura). Por ejemplo, Francisco Javier Valdez Valenzuela y Ramón Corona Anduaga (2004) comentan que tanto en el Código Estatal Electoral de Sonora como en la Ley de Gobierno y Administración Municipal se hace alusión a la figura de regidor étnico. No obstante, el cuestionamiento se dirige en concreto a que:

En ninguna de ellas se consigna la forma y el procedimiento conforme al cual habría de realizarse dicha determinación, no se especifica si los regidores étnicos serán designados o electos, mientras la Ley de Gobierno y Administración Municipal mencionada establece de manera general que han de ser electos de manera popular, directa, libre y secreta; la legislación electoral establece que serán designados conforme a los usos y costumbres propios de las etnias involucradas [Valdez Valenzuela y Corona Anduaga, 2004: 6].

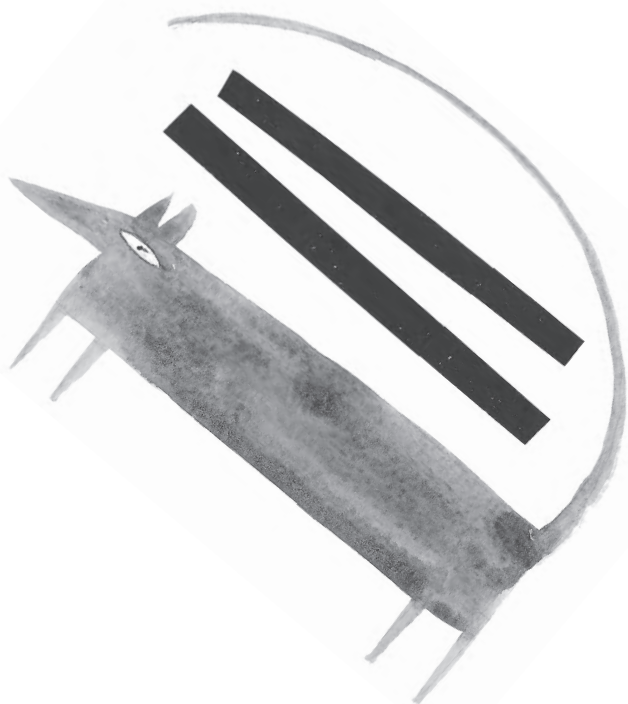
En este sentido, los autores contraponen las legislaciones al respecto, dando prioridad a la Ley de Administración Municipal, la cual establece en el artículo 3° que los regidores deberán ser electos "por sufragio universal, libre, secreto y directo".<sup>19</sup> Empero, este artículo queda acotado directamente a la *legislación en la materia*, esto es, a aquella determinada por el Código Electoral para el Estado de Sonora, por ser asunto de su competencia. Así, como hemos visto, en el artículo 180 de tal código se define la designación de regidores étnicos en función de "usos y costumbres de dicha etnia".<sup>20</sup> En efecto, la Ley de Administración Municipal menciona la elección de regidores de representación proporcional y de mayoría relativa, pese a ello, la regiduría étnica no entra en esta categorización: no es de representación proporcional ni de mayoría relativa. La legislación electoral está determinando que el regidor étnico se nombrará con base en "otros ordenamientos". Cabe anotar el impacto que tiene en ciertos espacios hablar de usos y costumbres; pareciera que no es posible ver en ello una estructura que busca y, de hecho, ha logrado un patente ordenamiento de lo social dentro de las comunidades indígenas.

Los autores consideran que:

El verdadero desarrollo de una *cultura democrática* no debe conocer de fronteras idiomáticas o de cultura en lo

<sup>19</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Ley Número 75, Ley de Gobierno y Administración Municipal*, tomo CLXVII, número 31, sección I.

<sup>20</sup> *Boletín Oficial*, Gobierno del Estado de Sonora, Oficialía Mayor, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, tomo CLXXXII, número 22, sección I.



particular. Es preciso que la determinación de los regidores indígenas se lleve a cabo mediante la elección popular, directa, libre y secreta. Hemos sido testigos de la forma tan desordenada y de poca importancia con la que se ha tratado el caso de los regidores étnicos, de tal forma que su designación no obedece a un patrón cultural de acuerdo a sus usos y costumbres, como tampoco obedece a una regla legal que permita la designación de ellos de manera uniforme, conforme al espíritu de la ley, sino que más bien su designación ha obedecido a intereses políticos de partidos y organizaciones de dicha índole, que a los intereses de los propios indígenas [Valdez Valenzuela y Corona Anduaga, 2004: 6].

Interesante el argumento, dado que los autores ven en el concepto de democracia occidental el rasero desde el cual se medirá la participación política de las diferentes comunidades indígenas del estado. Otra vez nos encontramos con la definición implícita de que la cultura es sólo un conjunto de “creencias” o, en el mejor de los casos, “fronteras idiomáticas”. Por consiguiente, es necesario considerar que la participación política, observada desde la democracia occidental, tiene matices particulares y se evidencia en prácticas específicas. No obstante, cada cultura define la relación que guarda con lo político, con la política y con el poder. Es complicado poner a la democracia occidental como el elemento que determine la parti-

cipación política de todas las culturas. Marcar a la democracia occidental como el deber ser de la política no abona a la comprensión de la diversidad étnica y cultural de Sonora.

En la misma cita, los autores se asumen como testigos del “desorden” que, desde su perspectiva, ha caracterizado la elección de regidores étnicos, “lejos de reglas legales que brinden uniformidad”. Aparece de nuevo la uniformidad como fundamento de la regla del derecho, y como el criterio que ha de mediar las relaciones políticas de los grupos humanos. Si el “orden democrático” es la medida que determina la legalidad de la política, entonces hay que replantear lo que entendemos precisamente por política. La uniformidad no es garantía de participación política –las comunidades indígenas son ejemplo de ello–; ésta es producto de un complicado proceso de asimilación cultural. Es momento de entender que los usos y costumbres están regulando relaciones humanas al interior de determinada organización social. Éstos buscan consolidar lo social como realidad humana, defienden y guardan la solidez y cohesión de un grupo en franca relación con la tradición de la cual toma forma. O sea, los denominados usos y costumbres hacen referencia a un complejo conjunto de prácticas que instauran lo que denominamos cultura, consolidan y permiten la reproducción de lo social así como un orden eminentemente político.

Desde la postura de los autores, no ha sido una regla de “normalidad” la designación de los regidores indígenas, por dos razones fundamentales:

- a) Tiene que ver con la postura de los integrantes de las propias etnias, no se han puesto de acuerdo sobre la forma en la que partiendo de usos y costumbres ha de hacerse la determinación del regidor étnico, aflorando en todos los casos divisionismos, productos de la diversa filiación partidista de los que la encabezan.
- b) El desconocimiento que los indígenas al interior de sus etnias hacen de sus representantes, lo cual no ha procurado una solución satisfactoria al nombramiento de los propuestos para ocupar la regiduría indígena, lo que pone de relieve la falta de procedimientos democráticos al interior de las propias etnias [Valdez Valenzuela y Corona Anduaga, 2004: 6].

Aunque los autores tienen en parte razón: las comunidades indígenas de Sonora están en un proceso de asimilación del significado de la regiduría étnica. Es decir, históricamente se les ha colocado en el proceso de entender-asimilar nuevas estructuras de todo tipo (económicas, políticas, sociales, religiosas). Como hemos observado, por momentos ha sido la violencia



explícita la que les ha impuesto nuevas figuras, creencias, organización social, modelo de familia, relación con la tierra. Ahora, como los autores apuntan, es importante no sólo nombrar al regidor, sino determinar con claridad lo que tal nombramiento implica, esto es, el hecho concreto de construir la posibilidad de una conciliación entre los significados que la política tiene tanto para el Estado como para los diferentes grupos indígenas. Los tohono o'otham han buscado comprender el alcance de esta figura; intentan explicarla desde sus referentes simbólicos: "es que mientras ustedes no entiendan que nuestra política y su política es diferente, no han entendido nada".<sup>21</sup> Es un proceso complejo; el Estado, desde su perspectiva, ha modificado la legislación al respecto, creando los espacios de "representación" para lo indígena. El punto medular es que este proceso se caracteriza por una exigencia a los indígenas para asimilarse a estas modificaciones, y, al final, este reacomodo se distingue por "su falta de procedimientos democráticos".

Para solventar lo anterior, Valdez Valenzuela y Corona Anduaga plantean:

La creación de un registro o padrón indígena, que permita la identificación de los individuos que pertenecen a determinada etnia, con el propósito de clarificar cuál es la población indígena del Estado y quiénes serán considerados en dicho estatus para todos los efectos legales a que haya lugar. Registro que ha de ser coordinado por parte de las autoridades tradicionales de cada etnia, así como por los miembros de los órganos estatales electorales. Una vez confirmado el registro mediante la inscripción voluntaria, se procedería a validar los inscritos, a través de la participación directa de las autoridades tradicionales de cada etnia, con el propósito de confirmar la inscripción de todos y cada uno de ellos. El registro permitirá que los inscritos puedan participar en la elección de regidores indígenas, en fecha posterior a la elección constitucional de su Ayuntamiento, fecha que será determinada por el Consejo Estatal Electoral. Con lo cual se terminarán las indefiniciones en esta materia y se le dará positividad a la ley electoral así como a la reciente ley de Gobierno y Administración Municipal [2004: 7].

En general, la propuesta se caracteriza por un elemento fundamental: la no comprensión de los usos y costumbres. En este aspecto, se busca ajustar el proceso de designación de regidor indígena a una elección "popular, directa, libre y secreta". Se trata de la imposición de una nueva estructura de organización

que buscaría darle cierta "validez democrática" a los denominados usos y costumbres. El trasfondo, la imposibilidad de entender que lo político se manifiesta de diferentes formas, no forzosamente contrapuestas. Las comunidades indígenas en Sonora, pese a compartir un área geográfica, presentan variaciones en sus configuraciones culturales. Lo que podemos denominar poder, la relación que guardan con el mismo, su ejercicio, el concepto de autoridad, la elección de sus autoridades, o sea, todo lo político, se encuentra cruzado por cosmovisiones diversas, teniendo para cada grupo distintos significados.

En relación con lo anterior, los diputados Bulmaro Andrés Pacheco Moreno y José Luis Germán Espinoza, integrantes de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Sonora (2009), sometieron a discusión la iniciativa de decreto que reforma el artículo 180 y deroga el 181 del Código Electoral para el Estado de Sonora. En este sentido, argumentan:

A pesar de los avances y de acuerdo a los métodos de integración de las comunidades indígenas a la participación política, la regiduría étnica se ha convertido en una permanente pugna política en la mayoría de los 21 municipios con población indígena. Las pugnas se dan entre la mayoría de los grupos que se disputan el poder en las comunidades y, en la mayoría de los casos, retrasan la integración de sus liderazgos en los ayuntamientos constituidos, por la renuencia a reconocer la legitimidad de las propuestas de los grupos formales. Lo que originalmente fue concebido como un propósito de inclusión de las comunidades indígenas para legitimar sus demandas de participación política, y cumplir con las reformas constitucionales, ha derivado en conflictos y enfrentamientos que han propiciado que en algunos ayuntamientos, los representantes designados para integrar las planillas de ayuntamientos ni siquiera puedan tomar posesión de sus cargos en los tres años de administración municipal [Pacheco Moreno y Germán Espinoza, 2009: 3].

Según este planteamiento, la pugna política sería un factor que resta legitimidad a la designación de regidores. La creación de facciones que se disputan la regiduría estaría en contra de la regiduría misma. Este punto resulta interesante, puesto que el conflicto impide la inclusión de las comunidades originarias a su plena participación política. El "buen salvaje" es llamado y forzado a entrar de nuevo a escena, a partir de esa construcción mítica y política del *indio manso*. La docilidad atribuida al indígena queda am-

<sup>21</sup> Entrevista a la señora Alicia Chuhuhua, regidora étnica del municipio de Caborca, Sonora, México, 2010.

pliamente cuestionada por este conflicto de intereses. Esto es, dejarlos decidir en cuanto indígenas no es factible, se desencadena una disputa que impide la “plena participación política”. A decir de los diputados, sería la modificación de la legislación electoral la que permitiría superar la pugna. Sólo a través del derecho positivo es posible que el “reino del orden” se instaure en los denominados usos y costumbres. Por sí mismos, devienen en conflicto y enfrentamiento, contravienen el orden de la política.

Los diputados referidos señalan que al tener en cuenta las definiciones establecidas por la legislación electoral sobre el método para seleccionar a los regidores étnicos, se han provocado más problemas que soluciones. Nos plantean que:

La disputa incluye casi siempre el conflicto y la falta de acuerdos sobre las personas propuestas para encabezar la regiduría que les ha creado el derecho y que actualmente es considerada más como una dádiva o un regalo que un derecho en beneficio de los indígenas. De ahí sus conflictos y la poca seriedad hacia la figura de esta regiduría. Con ello, la regiduría no ha resuelto del todo el problema de la representación política de los indígenas y sus comunidades. Hasta ahora, la regiduría indígena ni es de mayoría relativa, ni es de representación proporcional, lo que ha dado lugar a que en la mayoría de los ayuntamientos no tomen con la debida seriedad y formalidad a los seleccionados para ocupar dicho cargo. Para unos efectos son reconocidos como ciudadanos, para otros no [Pacheco Moreno y Germán Espinoza, 2009: 4].

En este sentido, los diputados proponen la reforma al artículo 180 y la derogación del 181 del Código Electoral para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

Artículo 180.- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Estará gobernado por un Ayuntamiento integrado por los miembros de la planilla que haya resultado electa por el principio de mayoría relativa. Esta integración se podrá complementar con regidores de representación proporcional, propietarios y suplentes.

También se contará con un regidor étnico propietario y su respectivo suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas, de acuerdo al informe y validación que al respecto proporcione la Comisión para la Atención de los Pueblos Indígenas de Sonora; estos últimos serán elegidos conforme a la normatividad interna de dicha etnia y se pondrán a los partidos políticos para que los incluyan en las planillas de candidatos de mayoría relativa que pos-



tularán en las fechas y los términos que establece la legislación electoral.

Artículo 181.- Se deroga [Pacheco Moreno y Germán Espinoza, 2009: 10].

Esta propuesta representa el hecho concreto de validar usos y costumbres con base en la legislación electoral. Dicho cambio busca relegar usos y costumbres para que la designación del regidor étnico, tal y como se encuentra consignada en el Código Estatal Electoral, “se constituya efectivamente como una elección”. La particularidad planteada es que el regidor quedaría circunscrito a un partido político con todas las implicaciones que esto pueda tener. Con la iniciativa para derogar el artículo 181 del Código Estatal Electoral, no estamos muy lejos de llevar y forzar la participación política de las comunidades indígenas a través de los canales que marcan los diferentes partidos políticos. La consigna sigue siendo la misma, existe una forma de hacer política, y sólo mediante ciertos canales. Los partidos políticos representarían esa única posibilidad de acercamiento y participación, aun cuando sabemos que históricamente no han sido cauces de representación legítima para la cuestión indígena.

### A manera de conclusión

Las transformaciones de toda índole han sido una constante y una exigencia entre la comunidad tohono o'otham; su organización social y política se ha visto

comprometida en distintos momentos históricos; nuevas formas y figuras han sido impuestas y reconocidas por parte del entramado institucional de Estado. El grupo se ha visto obligado a integrar estos cambios a sus estructuras, a dar cuenta de la operatividad de las figuras que se han nombrado, pero también, y a la par, a reestructurar su identidad colectiva como ese elemento que ha sido permanentemente redefinido.

El regidor étnico es una figura que desde 1997 ha incidido en la organización social del grupo. La relación que tal figura establece entre la comunidad y, en este caso, el municipio, no ha logrado pleno reconocimiento ni por parte de este último ni del grupo. Por tanto, su actuación se encuentra repitiendo viejos esquemas, y ha sido reducida a la gestión, con lo cual el grupo no ha conseguido posicionarse por completo en la estructura burocrática estatal, quedando subsumido dentro de una institucionalización paralizante.

Aunado a ello, el cuestionamiento hecho por diputados sobre los mecanismos para la designación del regidor indígena correspondería de manera directa a las comunidades implicadas, dado que son ellas quienes a partir de la exigencia institucional buscan integrar a su organización social la figura del regidor étnico. Lo que está a discusión no es propiamente esta figura como tal sino, por un lado, los cauces de la participación política de las comunidades indígenas del Estado y, por el otro, la identidad étnica que ha entrado en un nuevo diálogo. Los cuestionamientos alrededor de esta figura pretenden, como hemos visto, validarla con base en una nueva modificación al marco jurídico, acotar el espacio de designación, e integrarla dentro de los espacios partidistas de la política local. Las voces críticas al respecto están generando sus comentarios desde el marco jurídico estatal, es decir, tomando como fundamento la legislación en la materia. Ante esto, es evidente que la designación del regidor étnico en función de usos y costumbres queda en franca desventaja. Considero necesaria una discusión que parta no sólo de la estructura jurídica aplicable, sino que además tenga en cuenta los denominados usos y costumbres a los que cada regidor étnico designado alude. Una interlocución en estos términos permitiría establecer puntos de convergencia que facilitarían una cabal comprensión tanto del re-

gidor étnico, como de la diversidad étnica de Sonora. Descalificar usos y costumbres tomando como base el derecho positivo es una estrategia que va contra toda posibilidad de construir acuerdos.

## Bibliografía

- CLASTRES, PIERRE  
1996 *Investigaciones en antropología política*, Gedisa, Barcelona.  
2008 *La sociedad contra el Estado*, Terramar Ediciones, La Plata.
- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA  
2010 Constitución Política del Estado de Sonora, Congreso del Estado de Sonora.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
1994 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México.  
2011 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA  
2008 "Código Electoral para el Estado de Sonora. Ley número 160", en *Boletín Oficial*, núm. 22, sección I, 17 de septiembre.
- LIZÁRRAGA GARCÍA, BENJAMÍN  
2006 *Caborca y los caborqueños*, ts. I y II, Municipio de Caborca, México.
- OEHMICHEN BAZÁN, MARÍA CRISTINA  
2003 *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México 1988-1996*, Instituto de Investigaciones Antropológicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- PACHECO MORENO, BULMARO ANDRÉS Y JOSÉ LUIS GERMÁN ESPINOZA  
2009 "Iniciativa de Ley presentada ante la Honorable Asamblea Legislativa del Congreso del Estado de Sonora", Hermosillo, 5 de noviembre.
- PAZ FRAYRE, MIGUEL ÁNGEL  
2006 "Hombres de razón en el noroeste de la Nueva España. La compañía de Jesús entre los O'otham. Saberes en torno al cuerpo del otro", tesis de maestría en Antropología, UNAM, México.
- SALDÍVAR TANAKA, EMIKO  
2008 *Prácticas cotidianas del Estado. Una etnografía del indigenismo*, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés Editores, México.
- SALMERÓN, RUBÉN  
1998 "El poder y el Estado en Sonora", tesis de doctorado en Historia, UNAM, México.
- VALDEZ VALENZUELA, FRANCISCO JAVIER Y RAMÓN CORONA ANDUAGA  
2004 "Los regidores étnicos", en *Academia. Revista Jurídica de la Academia de Derecho*, agosto, pp. 4-7.