

Mujeres indígenas y participación ciudadana: consulta del Plan Estatal de Desarrollo 2022 de Nuevo León¹

Indigenous women and citizen participation: consultation on the State Development Plan 2022 of Nuevo Leon

Adriana Hernández Sánchez², Víctor Néstor Aguirre Sotelo³, Kate del Rosario Rodríguez Alejandro⁴

RESUMEN

En el presente estudio se analizan los retos que enfrentaron las mujeres indígenas en el ejercicio de su participación ciudadana durante la Consulta Previa del Plan Estatal de Desarrollo, llevada a cabo por el Gobierno del Estado de Nuevo León en el año 2022. A través de un enfoque cualitativo, y usando como herramienta analítica la perspectiva de género e interseccional, se realizaron entrevistas semiestandarizadas a mujeres indígenas y una funcionaria pública. Así mismo, se solicitó información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a la Secretaría Técnica de Gobierno del Estado de Nuevo León (dependencia encargada de vigilar el proceso de creación del Plan). Los resultados de la investigación demostraron que los retos que enfrentaron las mujeres indígenas en el ejercicio de su participación ciudadana fueron: falta de acceso a la información en lenguas indígenas; falta de intérpretes; discriminación por género, etnia, raza, usos y costumbres; falta de voluntad política; y vulneración de su derecho a ser consultadas de manera previa, libre e informada, con procedimientos apropiados y de buena fe. Se concluye que las mujeres indígenas pasaron por muchos retos que dificultaron en gran medida su participación ciudadana en la consulta del Plan Estatal de Desarrollo 2022.

Keywords: Consulta Previa Libre e informada; interseccionalidad; mujeres indígenas; participación ciudadana; Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Nuevo León.

RESUMEN

This study analyzes the challenges faced by indigenous women in exercising their citizen participation during the Prior Consultation of the State Development Plan carried out by the Government of the State of Nuevo Leon in 2022. Through a qualitative approach and using gender and intersectionality perspectives as an analytical tool, semi-structured interviews were conducted with Indigenous women and a public official. Additionally, information was requested through the National Transparency Platform (PNT), from the Secretaría Técnica de Gobierno of the State of Nuevo Leon (the agency responsible for overseeing the process of drafting the State Development Plan). The research findings revealed that the challenges faced by Indigenous women in exercising their citizen participation included lack of access to information in Indigenous languages; lack of interpreters; discrimination based on gender, ethnicity, race, and customs; lack of political will; and violations of their right to be consulted in a prior, free, and informed manner, with appropriate procedures and in good faith. It is concluded that Indigenous women went through many challenges that greatly hindered their citizen participation in the consultation of the 2022 State Development Plan.

Palabras claves: citizen participation; free prior and informed Consultation; Indigenous women; intersectionality; State Development Plan of Nuevo Leon state.



Fecha de recibido: 14/10/2023
Fecha de revisado: 16/09/2024
Fecha de aceptado: 30/01/2025
Fecha de publicación: 30/07/2025



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Hernández Sánchez, A., Aguirre Sotelo, V., N. y Rodríguez Alejandro, K., R. (2025) Mujeres indígenas y participación ciudadana: consulta del Plan Estatal de Desarrollo 2022 de Nuevo León. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 11(22), 63-79. <https://doi.org/10.29105/rpgyc11.22-296>

¹ Este artículo es producto del proyecto Reconocimiento gubernamental de los pueblos indígenas en Nuevo León. Estudio comparativo del reconocimiento político-institucional a nivel estatal y municipal hacia la población indígena 2015-2022, iniciado y finalizado en 2022

² Licenciada en Relaciones Internacionales. Estudiante de la doble maestría en Women's and Gender Studies y Public Affairs en The University of Texas at Austin y la **Universidad Autónoma de Nuevo León, México**. ORCID: 0009-0003-5097-687X; E-mail: adrianahdezsnch@gmail.com

³ Doctor en Filosofía con Acentuación en Ciencia Política. Profesor, miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-Nivel I, **Universidad Autónoma de Nuevo León, México**. ORCID: 0000-0003-0469-2414; E-mail: victor.aguirrest@uanl.edu.mx

⁴ Maestra en Investigación en Ciencias Sociales y Especialización en Estudios políticos, **Universidad de Buenos Aires, Argentina**. ORCID: 0000-0003-1599-9198; E-mail: kate.rdz99@gmail.com

1.- INTRODUCCIÓN

Nuevo León, Estado de la República Mexicana con una cifra superior a los 5 millones de habitantes, cuenta con 430 mil personas indígenas, siendo 369 mil personas que se auto denominan personas indígenas, de las cuales, más de 179 mil son mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía; INEGI, 2020).

Los municipios de Nuevo León que tienen el porcentaje más grande de población indígena son: Salinas Victoria, García, Pesquería, Cadereyta Jiménez, Valecillo, General Zuazua, General Escobedo, Ciénega de Flores, Juárez, y El Carmen (INEGI, 2020). Las lenguas indígenas que imperan en el Estado son: náhuatl (58.4%), huasteco (19.2%), y zapoteco (3.6%) (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016).

Las mujeres indígenas en Nuevo León migran principalmente al Área Metropolitana de Monterrey (AMM) debido a que en su comunidad hay pobreza, violencia y escasas oportunidades laborales (Ávila y Jáuregui, 2019). Sin embargo, al llegar al AMM, no son tomadas en cuenta por parte de las instituciones de gobierno para la elaboración de políticas públicas (Durin, 2003 citado en Durin et al., 2007). Un ejemplo de política pública es el Plan Estatal de Desarrollo (de ahora en adelante PED), el cual es un documento que contempla una serie de acciones, estrategias y propuestas, que con base a objetivos, indicadores, metas y resultados esperados, busca poder resolver los problemas que se presentan en el Estado y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

La participación ciudadana de las mujeres indígenas en Nuevo León ha sido de suma importancia debido a sus intervenciones a través de colectivas y organizaciones de la sociedad civil para incidir en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, a lo largo del camino se han encontrado con retos que limitan el pleno ejercicio de sus derechos, como lo es el derecho a ser consultadas de manera previa, libre e informada en las decisiones legislativas o administrativas que puedan afectarles de manera directa. Derecho que se encuentra contemplado en legislaciones locales, nacionales e internacionales, como se verá más adelante.

Por lo que el presente artículo tiene como objetivo examinar los retos enfrentados por las mujeres indígenas en el ejercicio de su participación ciudadana durante la Consulta Previa del PED llevada a cabo por el Gobierno del Estado de Nuevo León en el año 2022. El estudio está compuesto por cuatro secciones; la primera expone conocimientos teóricos sobre: 1. Participación ciudadana de las mujeres indígenas; 2. Aspectos socioculturales, económicos, y políticos que enfrentan las mujeres indígenas; y, 3. Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI). En la segunda sección se presenta la metodología implementada, el objetivo del estudio y la pregunta de investigación. En la sección tercera se analizan los datos y resultados obtenidos; y, por último, en la sección cuarta se desarrollan las conclusiones del estudio.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Participación ciudadana de las mujeres indígenas

Definir el concepto de participación ciudadana resulta importante para comprender el estudio de la presente investigación. Los autores Guillen et al. (2009) mencionan que el término de participación ciudadana se utiliza para ilustrar cómo desde la colectividad o individualidad las personas inciden en las distintas fases de toma de decisiones, consultas, propuestas y actividades del Estado en donde se encuentra involucrada la ciudadanía.

El surgimiento de la participación ciudadana de las mujeres indígenas en lo público ha permitido romper con estereotipos de género y culturales que las ha visualizado todo el tiempo en el espacio privado como es el hogar, sin tener la posibilidad de estudiar, trabajar y sobre todo participar en política. Estos avances se deben a años de luchas y resistencias que día a día las mujeres indígenas han enfrentado (Valladares de la Cruz, 2004).

En Nuevo León, las mujeres indígenas se han organizado por medio de colectivas y asociaciones civiles para apoyarse mutuamente, informarse y demandar el respeto de sus derechos humanos debido a la discriminación que sufren a su llegada al AMM (Martínez, 2022). Algunas de estas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y colectivas lideradas por mujeres indígenas en Nuevo León son: Red Intercultural de Apoyo e Inclusión de Personas Indígenas en Nuevo León A. C (RedMin), Zihuakali Casa de las Mujeres Indígenas A.C, Colectiva Mujeres indígenas Nuevo León, entre otras.

Estas ONG se han encargado de brindar capacitaciones a mujeres indígenas sobre sus derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, y su participación política. Así como capacitaciones a servidores públicos del Estado para sensibilizar sobre una adecuada atención con perspectiva étnica y de género a las poblaciones indígenas de Nuevo León.

Por muchos años en el ámbito político se ha priorizado la participación de grupos y organizaciones conformados por hombres, ignorando las necesidades de las mujeres indígenas (Ulloa, 2020). La conformación de colectivas y ONGs de mujeres indígenas en Nuevo León ha permitido que se conviertan en portavoz de sus demandas y que se posicione en la agenda pública el pleno ejercicio de sus derechos humanos e indígenas. En este sentido, se requiere también un replanteamiento en los procesos de las instituciones donde se incluya una perspectiva étnica y de género (Ulloa, 2007).

Además, se necesitan políticas públicas que promuevan la participación de las mujeres en la política y en la formulación de las políticas. Para ello, como menciona García-Gualda (2023), es necesario considerar a la ciudadanía desde una perspectiva multidimensional, abarcando aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Incluyendo las diversas identidades, características, y contextos de las mujeres indígenas (Artía, 2003).

Aspectos socioculturales, económicos, y políticos que enfrentan las mujeres indígenas

Para poder comprender los aspectos que enfrentan las mujeres indígenas en Nuevo León y en nuestro país es necesario definir el concepto de interseccionalidad, el cual, es utilizado por primera vez por la autora Kimberle Crenshaw (1989, 1991), para referirse a la interrelación que existe entre las distintas identidades de las mujeres como el género, la clase y la raza, que generan múltiples opresiones y discriminaciones de manera simultánea hacia ellas. Este concepto nos ayudará a comprender las diferentes opresiones y discriminaciones que experimentan las mujeres indígenas por su género, clase social, etnia, lengua, condición migratoria, entre otras dependiendo de sus contextos.

Dentro de los aspectos socioculturales que enfrentan las mujeres indígenas, además de las discriminaciones y opresiones que experimentan diariamente, se encuentran los estereotipos de género. Los cuales les dicen que, por ser más sensibles, maternales, y dependientes deben permanecer en casa al cuidado del hogar y de la familia, sin acceso a una educación de calidad, trabajo con remuneración económica, y mucho menos a participar en asuntos públicos y políticos. Estos estereotipos generan que las mujeres indígenas se mantengan alejadas del acceso a la información, y de ejercer su participación ciudadana, excluyéndolas del conocimiento de sus derechos, y de incidir en la vida pública (Massolo, 2007).

De manera similar, la asignación de roles de género hacia las mujeres indígenas en el hogar, el trabajo, y/o escuela genera para ellas dobles y triples jornadas laborales. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (2024), el 99% de las mujeres indígenas a nivel nacional llevan a cabo labores domésticas como: la limpieza del hogar, preparación de bebidas y alimentos, lavado de ropa, entre otras; invirtiendo más de 35 horas a la semana. Así mismo, dedican más de 20 horas semanales en el cuidado de sus familiares, lo cual genera que se encuentren en una situación de desventaja y desigualdad frente al resto de la población. Además de las jornadas laborales en el hogar, trabajo y/o escuela, las mujeres indígenas realizan una cuarta jornada laboral, al incidir en el ámbito político a través del ejercicio de su participación ciudadana para exigir que se respeten sus derechos y sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones del gobierno.

En cuanto al aspecto político, si bien existen avances legislativos que reconocen el derecho a la población indígena de ser consultada de manera previa, libre e informada en las acciones que realice el Estado, aún falta la existencia de mecanismos adecuados que garanticen que las mujeres indígenas puedan ejercer este derecho en los espacios políticos (Pérez, 2018). Así mismo aún faltan instituciones que puedan procurar el respeto de los derechos de las mujeres indígenas (Ulloa, 2007), tomando en cuenta las metodologías, prácticas cotidianas y acciones políticas que realizan las mujeres indígenas para incidir en la política, y dar visibilidad a sus demandas, voces, y conocimientos (Ulloa, 2020).

Por último, en el aspecto económico, las mujeres indígenas afrontan desigualdad salarial, ya que perciben 20% menos de lo que ganan los hombres indígenas, desempeñándose generalmente como trabajadoras del hogar o en actividades informales como vendedoras ambulantes. Al tener múltiples jornadas laborales, contar con tiempo muy limitado, horarios no flexibles en sus trabajos, percibir menos salario, y en alguno de los casos, no contar con un trabajo fijo, genera que las mujeres indígenas se encuentren en una situación de desigualdad y desventaja para poder ejercer plenamente su participación ciudadana e incidir en la esfera pública y política.

Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada

A nivel internacional, se establece en el artículo 6 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las personas indígenas tienen derecho a ser consultadas de manera previa, libre e informada sobre las disposiciones en materia legislativa o administrativa del gobierno, que les pueda afectar de manera directa o no. Dichas consultas se deben llevar a cabo de buena fe, a través de mecanismos adecuados para su participación, y con el objetivo de que se pueda establecer un acuerdo sobre las medidas planteadas (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Al respecto, la Corte Interamericana a través de sus sentencias ha determinado características específicas y estándares que debe incluir el proceso de la consulta, en las cuales destaca: la proporción de información adecuada, procedimientos culturalmente apropiados, una comunicación continua entre las partes, que se realice durante etapas tempranas de elaboración, y se proporcione un tiempo razonable para que la población indígena pueda dar su consentimiento (Inter-American Court of Human Rights, 2007). Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado es el responsable de que el proceso de la consulta se aplique correctamente, y de demostrar que la consulta fue garantizada de manera justa hacia la población indígena (Inter-American Court of Human Rights, 2012).

A nivel nacional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 2, apartado A y B, se reconocen los derechos de la población indígena en México, el respeto a su autonomía, y el derecho a ser consultadas en la creación de los planes de desarrollo locales y nacionales (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 1917). Para llevar a cabo los procesos de consulta previa, libre e informada, es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígena (INPI), el órgano técnico encargado de establecer las bases y procedimientos metodológicos para que se pueda llevar a cabo la consulta (Cámara De Diputados Del Honorable Congreso De La Unión, 2018).

Por último, a nivel local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, reconoce en el artículo 38 la presencia de la población indígena y el respeto a sus derechos humanos (Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, 1917). Y desde el 2012 Nuevo León cuenta con la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas (ahora titulada Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León). La cual fue reformada en 2020 en el capítulo VII De la consulta, artículo 28, que habla del derecho de las personas indígenas y afromexicanas a ser consultadas de buena fe y con procedimientos adecuados al elaborar el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo, y sobre las acciones que les puedan afectar de manera positiva o negativamente a sus derechos (Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, 2012).

No obstante, esta reforma no fue previamente consultada con la población indígena y afromexicana de Nuevo León. Por lo que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) impulsó una acción de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la que se le dio un año al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León para que subsanara dicha omisión (Farías, 2022).

Al preguntarle al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León (2023), a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), si se realizó dicha consulta, la respuesta obtenida fue “este

H. Congreso del Estado NO ha realizado ninguna consulta a la población indígena sobre las reformas vertidas en el año 2020”. Agregando que el 15 de junio del 2023 se realizó una mesa de trabajo por parte de la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas para “... analizar la Convocatoria que será publicada para la realización de la Consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas que viven en Nuevo León...” con relación a la Acción de Inconstitucionalidad que emitió la SCJN a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

De manera similar, la población indígena no fue consultada para la reforma al artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la cual se establecía el deber de los partidos políticos y coaliciones para proponer a personas que se auto adscribieran indígenas a candidaturas de diputaciones. Al respecto la SCJN declaró la invalidez de dicho artículo y ordenó al Congreso de Nuevo León a realizar la consulta a la población indígena. Esta consulta tuvo lugar del 11 al 13 de mayo de 2023 en el salón bicentenario de la Independencia del H. Congreso del Estado.

Aún y cuando ha habido avances legislativos sobre el derecho a la CPLI de la población indígena, en la práctica, no se lleva a cabo. Al respecto Tomaselli y Wright (2019), comentan que la falta de reconocimiento legal y aplicación administrativa de la consulta en Latino América se debe a una brecha o falta de implementación (término utilizado por primera vez por el Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen). Lo cual vulnera el derecho de la población indígena de ser consultada en las acciones que tome el Estado de Nuevo León y sus municipios. Por ello, resulta importante conocer las opiniones de mujeres indígenas que han participado activamente para ser tomadas en cuenta en las decisiones gubernamentales, y que participaron en el proceso de la consulta del PED en Nuevo León.

3.- MÉTODO

Diseño

El objetivo general del presente artículo es analizar los retos que enfrentaron las mujeres indígenas al ejercer su participación ciudadana en la Consulta Previa del PED llevada a cabo por el Gobierno de Nuevo León en el 2022. Por tal motivo, la pregunta de investigación que se establece es: ¿Cuáles fueron los retos que enfrentaron las mujeres indígenas en el ejercicio de la participación ciudadana dentro del marco de la Consulta Previa implementada por el Gobierno de Nuevo León para la elaboración del PED en 2022?

El presente estudio se desarrolla desde los principios de transparencia, respeto, e integridad, en donde se busca priorizar el consentimiento y confidencialidad de las participantes, hacer uso de mecanismos de transparencia para solicitar información al gobierno, y presentar de manera honesta e integra los resultados obtenidos por ambas partes.

La investigación se realiza a través de un análisis cualitativo de documentos, entrevistas semiestandarizadas, y solicitudes de información, usando como herramienta analítica la perspectiva de género e interseccional. Que de acuerdo con Symington (2004), esta última “es una herramienta analítica

para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio” (p.1).

Participantes

El perfil de las entrevistadas son mujeres indígenas que participaron o tienen conocimiento sobre la consulta del PED de Nuevo León 2022-2027. Así mismo, una funcionaria pública mujer indígena, y una funcionaria pública mujer no indígena que tuvieron relación o conocimiento de la consulta. Por cuestiones de confidencialidad no se harán públicos sus nombres. Presentándose de la siguiente manera:

- Participante 1, mujer indígena, líder de la Red Intercultural de Apoyo e Inclusión de Personas Indígenas en Nuevo León A.C (RedMin). Entrevista realizada el 03 de diciembre de 2022.
- Participante 2, mujer indígena, líder de la Colectiva Mujeres Indígenas Nuevo León. Entrevista realizada el 26 de diciembre de 2022.
- Participante 3, mujer indígena, funcionaria pública, Regidora del Municipio General Escobedo. Entrevista realizada el 29 de noviembre de 2022.
- Participante 4, mujer no indígena, funcionaria pública, de la Secretaría de Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 27 de abril de 2023.

Instrumentos

Se llevaron a cabo entrevistas semiestandarizadas, las cuales, nos permiten obtener respuestas sobre los conocimientos inmediatos que tiene la persona entrevistada sobre el tema a través de preguntas abiertas (Flick, 2007). Las entrevistas se realizaron tanto de manera virtual, a través de la plataforma Zoom, como de manera presencial. Se aplicaron de manera individual, de acuerdo con la disponibilidad de las participantes, entre noviembre de 2022 a abril de 2023. También, se recolectó información secundaria como documentos gubernamentales y solicitudes de información en la PNT.

Procedimientos

Primero, se analizó el contenido del PED de Nuevo León 2022-2027, para indagar sobre la metodología implementada para realizar la consulta a la población indígena. Después, se solicitó información, a través de la PNT, a la Secretaría Técnica de Gobierno de Nuevo León (Secretaría, para futuras referencias en el artículo), para comprender las particularidades del proceso de la consulta a la población indígena en la elaboración del PED. Ya que, de acuerdo con la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León, es la Secretaría Técnica de Gobierno de Nuevo León la encargada de ver todo el proceso de la consulta. Así mismo, en este proceso estuvo implicada la Secretaría de Participación Ciudadana.

Posteriormente se realizaron entrevistas semiestandarizadas a mujeres indígenas y a una funcionaria pública no indígena del gobierno de Nuevo León. Teniendo como pauta conocer sobre el proceso de la consulta del PED desde que el Gobierno de Nuevo León convocó a la población indígena para participar, hasta que se llevó a cabo la misma. Las entrevistas fueron grabadas con su consentimiento, asegurando su confidencialidad, con el objetivo de transcribirlas para su análisis. El análisis se realizó con ayuda del software NVivo a través de nodos y cruces de información para poder seleccionar las categorías de análisis, y finalmente presentar los hallazgos.

Por medio de un modelo interpretativo, la recolección de datos se realizó con las siguientes categorías de análisis: 1) retos en la participación ciudadana; la cual hace referencia a cómo las identidades interseccionales se entrelazan e influyen en los retos que enfrentan las mujeres indígenas. 2) Proceso de la Consulta del PED 2022-2027; la cual consiste en el grado de participación de las mujeres indígenas en la consulta, de acuerdo con la percepción de las mujeres indígenas y el Gobierno de Nuevo León, en términos de si fue previa, libre e informada, de buena fe, y con procedimientos apropiados.

4.- RESULTADOS

Retos en la participación ciudadana de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas diariamente atraviesan distintos retos para ejercer libremente su participación ciudadana por ser mujeres e indígenas, en donde se entrelazan, además, sus distintas identidades interseccionales. Algunos de estos retos identificados es la lengua. Las mujeres indígenas mencionan que no hay difusión de la información en las distintas lenguas indígenas que existen en el Estado de Nuevo León, ni acceso a intérpretes:

Hay muchas lenguas aquí en Nuevo León, y no en todas las lenguas hay intérpretes, o sí hay, muchas veces el Gobierno no quiere batallar y pues no quieren buscar. Y no hay ese presupuesto, no lo destinan. Por ejemplo, la fiscalía, que ellos les tienen un presupuesto, que digan: “pues si la persona necesita un intérprete pues cubrimos los gastos”, sin embargo, no es así, muchas veces se pide colaboración a las asociaciones civiles para que apoyen con las intérpretes. La información es muy importante que llegue a todas las comunidades indígenas y que la información no nada más sea en español, porque hay generaciones que no hablan el español (Participante 3, mujer indígena, 2022).

Sin la información en las distintas lenguas indígenas que existen en el Estado, difícilmente las mujeres indígenas pueden ejercer sus derechos y, por ende, participar activamente en los asuntos gubernamentales que les afectan de manera directa.

Otro de los retos encontrados es la constante discriminación de género, debido a los roles de género y estereotipos arraigados en la comunidad:

Uno de los señores nos comentaba: ¿y dónde están los hombres de ustedes? ¿Por qué no participan? Y una señora le contesta: están trabajando, y yo les pregunto a ustedes ¿dónde están las mujeres de la comunidad de ustedes? que también participen aquí. Y ellos decían: no, nosotros decidimos, ellas no (Participante 3, mujer indígena, 2022).

Esto nos habla de las limitantes que experimentaron las mujeres indígenas en sus localidades y en general en la sociedad, debido a que sus parejas les impiden participar activamente en las decisiones gubernamentales, alejándolas del espacio público, para mantenerlas en el espacio privado, cómo lo son sus hogares.

Se pudo identificar también, que la discriminación por su etnia, raza, usos y costumbres, son retos que desafían las mujeres indígenas a la hora de ejercer su participación ciudadana, lo cual nos habla de las diferentes opresiones que se entrelazan y las afectan de manera directa:

Desde que entramos a cualquier organismo, a cualquier institución, ya somos identificadas, se puede decir, por el color de piel, por la estatura, por cómo hablas, por la ropa que traes, etc. Entonces desde ahí ya ellos nos están segregando y no nos tratan igual que el resto de la comunidad, que debería ser así, ¿no? Ser tratados todos por igual. Tendrían ellos que tener en realidad una capacitación previa porque no la tienen, desde el uso del lenguaje: “ay, es que esta está India”, “mírala como viene vestida”, “no, pues, ni siquiera habla español, pues ¿quién la va a entender?” Entonces no hay ni sensibilidad hacia el lenguaje ni hacia cómo dirigirnos a las otras personas (Participante 2, mujer indígena, 2022).

Así mismo, el nivel de educación con el que muchas mujeres indígenas cuentan influye en su participación ciudadana, ya que les dificulta acceder a ciertos empleos remunerados y tener el recurso económico para poder desarrollarse:

Cuando llegamos y nos insertamos aquí, algunos nichos donde podemos trabajar son muy restringidos porque recordemos que el 80% de la comunidad indígena pues no terminó su primaria ni secundaria, no tenemos una carrera académica, entonces eso nos dificulta insertarnos en la economía, por lo tanto, también tener un desarrollo social (Participante 2, mujer indígena, 2022).

El dato proporcionado por la participante 2 sobre el nivel de escolaridad, fue verificado y confirmado con el Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2020). Esta situación imposibilita a muchas mujeres indígenas a contar con una autonomía económica y poder participar activa y libremente en las decisiones del Estado. Finalmente, otro de los retos identificados es la falta de información sobre sus derechos políticos-electorales, y la falta de disposición política, que las limita a poder ejercer la participación política y ciudadana en el Estado:

Hemos escuchado comentarios de nuestras compañeras que dicen: es que yo no puedo anotarme o yo no puedo participar porque no sé qué voy a decir, no conozco, no sé las preguntas que me van a hacer ahí. Entonces precisamente para nosotras es muy importante capacitarles, brindarles herramientas digitales, conocimientos sobre sus derechos para que puedan empezar a tomar decisiones y a participar también en este tipo de actividades o acciones que implementa la Comisión Estatal Electoral (Participante 1, mujer indígena, 2022).

Generalmente son las ONGs o colectivas de mujeres indígenas las que proporcionan la información necesaria a las demás mujeres indígenas de Nuevo León para poder involucrarse en la política y en las decisiones del gobierno.

Proceso de la Consulta del PED de Nuevo León 2022-2027

Previa, libre e informada

De acuerdo con las legislaciones locales, nacionales e internacionales, la consulta a las personas indígenas debe ser previa, libre e informada. Por ello, es preciso conocer si la consulta realizada a la población indígena para la creación del PED en Nuevo León fue de esa manera. Y a partir de ello, analizar si las mujeres indígenas se enfrentaron con algún reto al ejercer su participación ciudadana en la consulta.

Debido a que en el documento oficial del PED no se menciona la manera de contactar a la población indígena para la consulta; cuantas personas participaron; en qué lugares se llevó a cabo; los horarios; y, cómo fue la dinámica durante la consulta. Se solicitó la información, por medio de la PNT, a la Secretaría (dependencia encargada de supervisar el desarrollo del PED).

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría, se contactó a la población indígena por medio de una “invitación general a través de redes sociales, así como por correo electrónico y de voz a voz a representantes de comunidades indígenas” (Secretaría Técnica de Gobierno del Estado de Nuevo León, 2023). Y, se llevó a cabo en el LABNL Lab Cultural Ciudadano; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y en 3 centros comunitarios: Héctor Caballero; Fernando Amilpa; y Arboledas de los Naranjos.

Sin embargo, realizar las invitaciones por medio de redes sociales y correo electrónico resulta un medio no adecuado y accesible para toda la población indígena, debido a que existe una brecha digital que afecta principalmente a hogares que cuentan con escasos recursos para contratar servicios de internet, y adquirir equipos electrónicos. Además, las mujeres indígenas manifiestan que no fue una CPLI debido a que no se publicó la convocatoria para la consulta y todo fue muy rápido:

Incluyeron a 3 sedes donde hay congregación de población indígena, pero pues no se hizo conforme a lo que debe ser, no todos nos enteramos porque ni siquiera se publicó la consulta, no se publicó la convocatoria ni se especificó para que era, ni que iba a impactar. Entonces, la mayoría de la gente, pues ni siquiera sabía a qué iban, los poquitos que fueron, que no creo que hayan sido más de 100 (Participante 2, mujer indígena, 2022).

Pues realmente lo hicieron como así muy rápido, no consideraron que sea importante que sea aviso previo, libre e informado, no tomaron en cuenta esa parte que corresponde a nuestros derechos como población indígena (Participante 1, mujer indígena, 2022).

Así mismo, manifiestan que se les avisa un día antes y no consideran sus horarios, ya que realizan las consultas en horarios en los que ellas se encuentran trabajando y no pueden acudir porque viven al día:

Lo hacen como para cubrir una agenda política y no lo hacen de manera previa, libre, e informada, para que nosotras también podamos contemplar nuestros horarios, porque al tener un trabajo informal pues obviamente es vivir como al día, y si te avisan “mañana hay una reunión” para

tomar decisiones sobre una acción, pues obviamente tú tienes que trabajar para sacar tu día (Participante 1, mujer indígena, 2022).

Las mujeres indígenas al contar con un trabajo informal debido a diversos factores como el nivel de educación, discriminación, la desigualdad salarial, entre otros, se enfrentan a situaciones de desventaja al querer participar activamente en los asuntos del gobierno, ya que dependen del sustento de ese trabajo para vivir.

De buena fe y con procedimientos apropiados

Otro de los elementos que debe tener una consulta hacia la población indígena es que sea de buena fe y con procedimientos apropiados para que se pueda establecer un acuerdo sobre las medidas planteadas.

Al preguntarle a la Secretaría sobre la manera en la que se realizó la consulta, la respuesta obtenida fue que primero se explicó de manera general la actividad a realizar, después se expuso un panorama contextual de la población indígena de Nuevo León, y, por último, se llevó a cabo la “actividad participativa para la identificación de problemáticas en cada una de las temáticas” (Secretaría Técnica de Gobierno del Estado de Nuevo León, 2023). Sin dar detalle sobre en qué consistió dicha actividad.

Al respecto, las mujeres indígenas comentan que la actividad se trató de un formulario ya preelaborado sobre necesidades que ellos establecen, en donde ellas deben de contestar colocando el nivel de importancia de cada una con base a los colores de un semáforo:

Ellos ya tienen un formulario preelaborado. Y lo único que quieren que respondamos es: ¿qué es más importante? ¿qué es menos importante? Sí no hay opción, aquí tapón esto no va. Con un semáforo, el rojo significa, pues, que no importa, el verde, pues que es prioritario y el amarillo que podría ser o no. Pues no puedes identificar una necesidad por un color. Ellos crean sus necesidades para empatarlas con otros planes que ya tienen, por ejemplo, con adultos mayores, o sea, meternos como de relleno ahí (Participante 2, mujer indígena, 2022).

Mencionando, además, que la consulta no se realizó conforme a la ley, y sus necesidades no fueron contempladas para la elaboración del PED:

No fuimos consideradas, yo creo que, si lo hicieron, pero no lo hicieron como lo debieron hacer, como el deber ser, como marca la ley, no están contemplando realmente las necesidades que debieron de haber estado plasmadas dentro del PED para poder trabajar en eso. Entonces no puedo decir que nos hayan considerado porque no se hizo, a pesar de que abogamos, de que pedimos platicar y ver de qué manera llegar a un acuerdo y que sean contempladas las necesidades de la población indígena (Participante 1, mujer indígena, 2022).

Respecto al número de personas indígenas que participaron en la consulta, que de acuerdo con la Secretaría fueron 103 mujeres y 50 hombres (Secretaría Técnica de Gobierno del Estado de Nuevo León, 2023), las mujeres indígenas consideran que no se consultó a la mayoría de la población indígena, ya que no consultaron a mínimo el 10% de la población indígena:

Una consulta real tendría que haber durado, por lo menos 2-3 meses. Porque si se supone que el censo del 2020 dice que somos 450,000, pues tendrían que haber consultado, por lo menos al 10%. Es lo que marca cualquier estadística para que pueda ser este sujeto para estudio y análisis, entonces pues eso implicaría que 45,000 hubiéramos aprobado esa parte del plan, y no fue así. Fue una simulación para cumplir con el requisito, y toda esa simulación surgió porque lo iban a hacer en un solo medio día, pero RedMin, puso una queja y se echó abajo ese ejercicio de un solo día (Participante 2, mujer indígena, 2022).

Sobre la queja emitida por RedMin, la líder de esta organización comenta que se buscaba también un trabajo en conjunto con el gobierno, sin embargo, no obtuvieron respuesta:

De hecho, ya hicimos una queja, mandamos un oficio, no lo respondieron, lamentablemente no sabemos cuál sea la causa, pero sí, nosotras pedimos platicar, obviamente de manera respetuosa, con el gobierno para ver cómo podemos trabajar en conjunto, realmente es lo que nos interesa, no lo hacemos con otras intenciones, sino para trabajar en equipo y que escuchen también las acciones que tenemos, complementar con las que ellos tengan (Participante 1, mujer indígena, 2022).

Como se mencionaba en el apartado teórico, las ONGs y colectivas de mujeres indígenas de Nuevo León, trabajan diariamente para incrementar el bienestar de las demás mujeres indígenas y capacitarlas en temas políticos-electorales y de Derechos Humanos. Por ello, resulta importante para ellas trabajar en conjunto con el gobierno para replicar estas acciones y proponer nuevas con el apoyo del gobierno.

Finalmente, al preguntarle a la Participante 4, mujer no indígena, funcionaria pública del Estado de Nuevo León (2023), sobre si la población indígena fue tomada en cuenta para la realización del PED, la respuesta obtenida fue:

Sí, pero no de la manera ideal. O sea, hubo una dilación en atender este derecho. Y cuando se atendió, se atendió no de la mejor forma. O sea, hubo una intención de remediar una llegada muy tarde. Se integró a la política a ciertos programas, pero no de la manera correcta, o sea, plenamente ideal. Pudimos haberlo hecho mucho mejor.

Lo cual coincide con lo dicho por las mujeres indígenas, ya que la consulta no se realizó de la manera adecuada. No se tomaron en cuenta las opiniones y voces de las mujeres indígenas en la elaboración del PED, no se proporcionó un margen de tiempo razonable para la consulta, ni se siguieron los procedimientos establecidos por las legislaciones locales, nacionales e internacionales, generando así distintas violaciones a su derecho a ser consultadas de manera previa, libre e informada.

5.- CONCLUSIONES

El desarrollo del estudio permitió responder la pregunta de investigación, la cual consistía en conocer los retos que enfrentaron las mujeres indígenas en el ejercicio de la participación ciudadana en la Consulta Previa para la elaboración del PED 2022 implementada por el Gobierno de Nuevo León.

Se pudo constatar que las mujeres indígenas pasaron por muchos retos que dificultaron en gran medida su participación ciudadana en la consulta del PED. Por ejemplo, la ausencia de información en lenguas indígenas; la carencia de intérpretes; la discriminación por su género, etnia, raza, usos y costumbres; la deficiencia en la disposición política; y la vulneración de su derecho a una CPLI, con procedimientos apropiados y de buena fe.

A pesar de todos estos retos derivados de las diferentes opresiones que enfrentan por sus identidades interseccionales, las mujeres indígenas han continuado luchando para que sus derechos sean respetados y participando activamente en las decisiones institucionales. A través de ONGs y colectivas, las mujeres indígenas ofrecen talleres y capacitaciones a más mujeres indígenas de Nuevo León para que conozcan sus derechos y adquieran las herramientas necesarias para participar y superarse día con día.

La participación ciudadana de las mujeres indígenas constituye un elemento clave para la elaboración de políticas públicas, como lo es el PED. Ya que, para solucionar las problemáticas del Estado, sin dejar a nadie atrás, se requiere de una perspectiva étnica e interseccional a la hora de crear políticas públicas.

No consultar a las mujeres indígenas no solo vulnera su derecho de ser consultadas de manera previa, libre e informada, sino que también las excluye de poder expresar sus necesidades y problemáticas, así como las ideas y propuestas que tengan para elevar su estándar de vida en el Estado. Se necesitan las voces de las mujeres indígenas para elaborar las políticas públicas, para que sean contempladas en cada una de las decisiones gubernamentales, y se respeten todos sus derechos.

Así mismo, aunque este estudio es limitado debido al número de entrevistadas, esta investigación sirve para conocer a través de las mismas voces de las mujeres indígenas, sobre los retos que tienen que enfrentar para poder ejercer plenamente su participación ciudadana en las acciones y decisiones gubernamentales. Con el propósito de que las instituciones de gobierno garanticen todos sus derechos mediante políticas públicas que las incluya en su elaboración y para las futuras consultas a la población indígena.

El presente estudio permite reconocer los alcances de los retos identificados que experimentaron las mujeres indígenas, para que, a través del gobierno con ayuda de la comunidad científica, las ONGs, y la población en general, se puedan reformular los mecanismos de participación ciudadana en Nuevo León para la población indígena. Además, se debe vigilar la correcta implementación de las leyes existentes para el respeto de los derechos de la población indígena, como el derecho a la consulta previa libre e informada, de buena fe y con procedimientos apropiados. Es imperativo que la administración pública tome en cuenta los derechos de la población indígena para no caer en opresiones, exclusiones y discriminaciones en la toma de decisiones del gobierno y la formulación de políticas públicas. Finalmente, este estudio da paso a futuras líneas de investigación en torno a las consultas pendientes por parte del Congreso de Nuevo León para conocer si se están garantizando los derechos de la población indígena, especialmente de las mujeres indígenas.

REFERENCIAS

- Artía, P. (2003). Diálogos interculturales: Testimonios de mujeres indígenas. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, (18), 95-133. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88401806>
- Ávila, M., y J. Jáuregui (2019). La desigualdad de Género en el trabajo en mujeres migrantes indígenas en Nuevo León, México. *Revista Latino-americana de Geografía e Género*, 10(1), 43-65. <http://eprints.uanl.mx/15645/1/12448-209209215678-1-PB.pdf>
- Honorable Congreso del Estado de Nuevo León. (2023). Solicitud de información. Obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. <https://transparencia.nl.gob.mx/>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada el 5 de febrero [última reforma del 18 de noviembre de 2022]. *Diario Oficial de la Federación*, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Honorable Congreso del Estado de Nuevo León (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. publicada el 16 de diciembre [última reforma del 08 de marzo de 2023]. *Periódico Oficial del Estado*, https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-03-%208
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989, Article 8. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Durin, S., Moreno, R., & Sheridan, C. (2007). Rostros desconocidos. Perfil sociodemográfico de las indígenas en Monterrey. *Trayectorias*, IX (23), 29-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7634069>
- Farías, M. (2022). Participación política de personas indígenas en Nuevo León, antecedentes, avances y resultados. En Mendoza, J.F., Pérez, Z., Martínez, J., y Aguirre, V. N (Coords.), *De la práctica que nos lleva a la teoría: el papel de las mujeres indígenas en las zonas metropolitanas de México* (pp.47-61). Editorial Itaca.
- Flick, U. (2007). Introducción a la investigación cualitativa. Ediciones Morata.
- García-Gualda, S. (2023). Políticas públicas para la justicia de géneros e igualdad en Argentina. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 178-199. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-08>
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun_pednl2016-2021.pdf
- Guillen, A., Sáñez, K., Badii, M. H, y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193. ISSN 1870-557X
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Presentación de Resultados. Nuevo León. Censo de Población y Vivienda 2020. INEGI. https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_nl.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Principales resultados del censo de Población y Vivienda 2020 Nuevo León. Censo de Población y Vivienda 2020. https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198251.pdf

- Instituto Nacional de las Mujeres. (2024). Las mujeres indígenas y el trabajo no remunerado doméstico y de cuidado. Boletín Desigualdad en cifras. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BN12024.pdf
- Inter-American Court of Human Rights. (2007). *Saramaka People v Suriname*, Judgment of November 28, 2007 (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs). Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 172(2007).
- Inter-American Court of Human Rights. (2012). *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v Ecuador*, Judgment of June 27, 2012 (Merits and reparations). Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 245(2012).
- Honorable Congreso del Estado de Nuevo León (2012). Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, publicada el 22 de junio (última reforma del 28 de octubre de 2022). Periódico Oficial del Estado. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20INDIGENAS%20Y%20AFROMEXICANAS%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2022-10-28
- Cámara De Diputados Del Honorable Congreso De La Unión (2018). Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas publicada el 4 de diciembre (última reforma del 18 de mayo de 2022), Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>
- Martínez, Z. C. (2022). La participación permitida: mujeres indígenas migrantes ante los esquemas de inclusión-exclusión ciudadana en el Estado de Nuevo León. En Mendoza, J. F., Pérez, Z., Martínez, J., y Aguirre, V. N. (Coords.), *De la práctica que nos lleva a la teoría, el papel de las mujeres indígenas en las zonas metropolitanas de México* (pp.213-234). Editorial Itaca.
- Massolo, A. (2007). *Participación Política de las Mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). pp.81-84
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Pérez, L. (2018). Participación política de mujeres indígenas en tiempos de la Revolución Ciudadana. *Alteridades*, 28(55), 61-72. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2018v28n55/Perez>
- Secretaría Técnica de Gobierno del Estado de Nuevo León. (2023). Solicitud de información. Obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. <https://www.nl.gob.mx/es/secretaria-tecnica-de-gobierno>
- Symington, A. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID). Boletín sobre derechos de las mujeres y cambio económico, No. 9, pp. 1-8. https://aca82c39-3cc6-4b79-a661-1814ce3d87cd.filesusr.com/ugd/2247cc_9a2da3bd59bf44b4be926bc89858c546.pdf
- Tomaselli, A., & Wright, C. (2019). Introduction. The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap (pp. 1-10). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042109-1>
- Ulloa, A. (2007). Introducción: Mujeres indígenas: dilemas de género y etnicidad en los escenarios latinoamericanos. En Donato, L. M; Escobar, E.M; Escobar, P; Pazmiño, A; y Ulloa, A (Eds). *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto latinoamericano* (pp. 17-35). Universidad Nacional de Colombia-Fundación Natura de Colombia-Unión Mundial para la

- Naturaleza-UNODC-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Bogotá.
<http://documentoskoha.s3.amazonaws.com/8811.pdf#page=18>
- Ulloa, A. (Ed.). (2020). *Mujeres indígenas haciendo, investigando y reescribiendo lo político en América Latina*. (1st ed.). Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv224tp39>
- Valladares de la Cruz, L. R. (2004). Mujeres ejemplares: indígenas en los espacios públicos. *Alteridades*, 14(28), 127-147.