

Martha Singer Sochet

REPRESENTACIÓN
Y PARTICIPACIÓN
POLÍTICA
INDÍGENA
EN MÉXICO



REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN MÉXICO

Martha Singer Sochet





Martha Singer Sochet

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel I. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la democracia, desarrollando aspectos concernientes a la participación y la representación políticas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña
Dr. Uuc-kib Espadas Ancona
Dra. Adriana Margarita Favela Herrera
Mtro. José Martín Fernando Faz Mora
Carla Astrid Humphrey Jordan
Dr. Ciro Murayama Rendón
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Primera edición, 2021

D. R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, Ciudad de México.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, Ciudad de México.

D.R. © Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur, Col. Arenal Tepepan, Tlalpan, 14610, México, Ciudad de México.

ISBN impreso INE: 978-607-8790-36-4
ISBN electrónico INE: 978-607-8790-35-7
ISBN impreso UNAM: 978-607-30-4645-9
ISBN electrónico UNAM: 978-607-30-4628-2

Los contenidos son responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario Administrativo

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Abogado General

Alfredo Sánchez Castañeda

Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial

Socorro Venegas Pérez

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora

Carola García Calderón

Secretaria General

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

Secretario Administrativo

Juan Manuel López Ramírez

Jefa del Departamento de Publicaciones

Elvira Teresa Blanco Moreno

REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN MÉXICO

Martha Singer Sochet







¡Listos!

EDGE

Índice

Introducción	17
I. Consideraciones sobre la representación y la participación en los procesos políticos	29
Representación política limitada	32
¿Representación política sin participación ciudadana?.....	34
Sobre la participación política.....	36
Representación política cuestionada	40
Desencanto ciudadano y políticas arriba-abajo	43
Representación política democrática en construcción	45
Los derechos indígenas y la recomposición de la representación política	50
II. Instituciones y políticas del gobierno hacia los indígenas. La negación del derecho a la diferencia	61
Las políticas de integración. Los antecedentes: unificación cultural y exclusión en la construcción del nuevo Estado	62

Paternalismo: hacia el indigenismo oficial	64
Asimilación (integración).....	67
Las políticas de “participación”: el populismo asistencialista.....	71
Los orígenes del “indigenismo de participación”	75
El repliegue del Estado e “indigenismo de participación”.....	76
Traslado de responsabilidades: “la participación en el desarrollo”	79
Las demandas indígenas de reconocimiento e inclusión en el centro del debate.....	85
El discurso del viraje en las relaciones del Estado con los pueblos indígenas: la política del gatopardo	92
Continuidad sin cambio. El desarrollo con identidad	102
En el gobierno de Enrique Peña Nieto	108

III. Hacia el reconocimiento y práctica de los derechos indígenas

en México. Un largo recorrido inconcluso.....	115
Nuevas demandas y viejas respuestas. La primera reforma constitucional en materia indígena	117
La reforma constitucional de 2001. Una reforma cuestionada.....	122
De la reforma constitucional federal en materia indígena a las normas locales	130
El derecho a la consulta	137

IV. La participación electoral de los pueblos

y comunidades indígenas y el derecho a la diferencia	143
Hacia un sistema electoral incluyente	143
Breve nota sobre el sistema jurídico indígena	148
Elecciones sin intervención de partidos políticos.....	154
Consideraciones sobre las elecciones mediante el sistema jurídico indígena en Oaxaca	175
La vía del “régimen de partidos”	180
¿Candidaturas indígenas desde partidos políticos?	181
Un recorrido por los documentos básicos de los partidos políticos.....	184

Distritos indígenas para elecciones federales	194
Tendencias del voto en distritos indígenas 2006-2015	201
La reforma político-electoral de 2014 y la acción afirmativa para pueblos indígenas	203
Conclusiones	211
Bibliografía	225
Anexos	267
Anexo 1	
Población indígena en México	268
Anexo 2	
Distritos indígenas federales	273
Anexo 3	
Participación electoral indígena	290

Introducción

En el proceso de construcción de la democracia mexicana, uno de los grandes pendientes ha sido dar cabida al pleno reconocimiento de los derechos indígenas y con ello establecer una nueva forma de relación de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado. El problema ciertamente tiene que ver con un campo más amplio que enfrentan las democracias contemporáneas, en las que tiende a crecer la brecha entre los gobiernos y la sociedad. No se trata de un asunto nuevo, sin embargo, sigue siendo motivo de discusión la manera en que se han ensayado y teorizado sus posibles desenlaces.

Hace ya casi tres décadas que los países de buena parte del mundo se inscriben en un marco en el que concurren dos grandes procesos: por una parte, la incorporación de un importante número de éstos al universo democrático y, por otra, simultáneamente, la integración de sus economías y de su vida política y social al mundo globalizado. En este contexto donde se ha minimizado el papel del Estado y las naciones se debilitan como unidades soberanas, la toma de decisiones escapa cada vez más del espacio de los representantes populares electos. Esto es así debido a que el poder se desplaza hacia un conjunto de fuerzas

que operan en los niveles local, nacional e internacional, donde las instituciones, organizaciones, corporaciones y tratados transnacionales tienen un papel preponderante, dando lugar a que las grandes decisiones se tomen en formatos no democráticos (Schmitter, 2005; Lechner, 1995; Mouffe, 1997, entre otros). A su vez, los representantes populares designados mediante procesos electorales se convierten en élites que se alejan de los ciudadanos. Estos grandes cambios se expresan en el hecho de que en las democracias “la participación popular en el proceso de toma de decisiones políticas siga siendo una cuestión sin resolver” (Dahrendorf, 2003: 139).

Así, mientras se extiende el consenso sobre los principios democráticos, crece también la incertidumbre sobre la capacidad de las instituciones tradicionales para resolver la relación gobernantes-gobernados bajo esos mismos principios, situación que se agudiza cuando conviven, como en el caso mexicano, identidades culturales distintas, como las de los pueblos indígenas, que sistemáticamente han estado excluidas de la representación política institucional.

En las democracias actuales, que ocupan a prácticamente la mitad de los países del mundo, es una característica común que las y los ciudadanos las valoren positivamente, pero a pesar de ello muestran tener muy bajos niveles de confianza en las instituciones, en los mecanismos de representación democrática, en los representantes electos y en los políticos en general.¹ Esto no significa que los ciudadanos estén

¹ Así lo muestran sondeos y encuestas de la percepción ciudadana sobre la política que se han realizado desde los años noventa de manera sistemática en distintas partes del mundo. Entre esos ejercicios se encuentran, por ejemplo, los monitoreos de opinión pública realizados por Latinobarómetro y Eurobarómetro. Para el caso mexicano, a esas conclusiones llegan incluso los sondeos auspiciados por la Secretaría de Gobernación (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP) o los que llevan a cabo empresas privadas como Consulta Mitofsky, Parametría, etc., e instituciones públicas como la “Encuesta Nacional de Valores de la Cultura Política” que realizó la UNAM en 1999 o el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, auspiciado por el Instituto Federal Electoral en 2014. En el más reciente “Informe 1995-2015” de Latinobarómetro se concluye que en los países de la región “sólo un 31% se siente representado por el gobierno, y un 23% por el Congreso” (Latinobarómetro, 2015).

alejados de la política. Por el contrario, lo que numerosas acciones colectivas muestran es que los ciudadanos exploran vías alternas a las institucionales para hacerse escuchar.

Esta dificultad, que pudiera convertirse en riesgo para las propias democracias, al poner en entredicho los canales institucionales para dirimir las controversias, como señala Dahrendorf (2003), ha obligado a ensayar fórmulas nuevas desde el mismo orden liberal que tienen que ver con la exploración de canales de participación distintos a los que acompañaron los primeros tiempos de las experiencias democráticas, mediante los cuales se ejerce presión para hacer valer intereses diversos en los procesos de toma de decisiones.² En el mismo sentido, Pippa Norris (2002) concluye que mientras la función de agregación de intereses que se esperaba que cumplieran los partidos políticos ha tendido a erosionarse, la acción colectiva en movimientos sociales se ha fortalecido.

Con una organización interna flexible, informal y descentralizada, construyendo redes externas cada vez más extendidas y con sus repertorios de acción dinámicos, los movimientos sociales actuales se ocupan con frecuencia de algunas de las tareas que habían estado reservadas a los partidos políticos, pero que a éstos cada vez les son más difíciles de realizar: integrar, articular, movilizar y canalizar la participación política. Así, los movimientos sociales, además de recoger reivindicaciones particulares, se convierten en vehículos que sostienen exigencias de cambio (Oñate, 2005). No obstante, mientras que los partidos parecen estar moldeando de manera distinta su función de mediación concentrándose en las funciones electorales y de ejecución, los movimientos sociales no pretenden acceder al poder, sino crear nuevos instrumentos para orientarlo, por lo que lejos de ser

² Este es el caso de las protestas, acciones colectivas de diverso tipo, movimientos sociales e incluso redes de gobernanza (sobre la caracterización de estas redes y su relación con la representación política, véase Luna y Velasco, 2010 y 2014).

una amenaza para las democracias consolidadas o en proceso, se han convertido en una parte muy importante de éstas.

Articulados con los movimientos de los países del primer mundo, desde la década de los noventa, los movimientos sociales en América Latina dibujan simultáneamente sus propios caminos. En sus diversas expresiones y con distinto grado de radicalismo, han sido protagonistas del incremento de procesos de confrontación social, llevando a la apertura de profundas crisis políticas, al fracaso de iniciativas de carácter neoliberal o incluso a la caída de gobiernos.

En ese universo se enmarcan las experiencias de las organizaciones y los movimientos indígenas que en México comenzaron a desarrollarse en momentos de ascenso del proceso de transición hacia la democracia y de modificación radical del modelo económico. Éstos cobraron fuerza también en otros países de América Latina como parte del ciclo de protestas indígenas que florecieron en el marco de la campaña “500 años de resistencia indígena, negra y popular”, enarbolando la demanda de autonomía y, con ella, el reclamo de reconocimiento de los derechos indígenas.

Siguiendo el argumento de Tilly, en sus formas de acción se advierten dos niveles: “en un lado, viejos estilos de acción y organización que apoyan la participación política continua en los núcleos de toma de decisiones; en el otro, muestras espectaculares pero temporales de conexión mundial, en gran medida mediadas por organizaciones y dirigentes especializados” (Tilly, 2005: 33).

Entre las muchas líneas de investigación que se desprenden de estas “nuevas” formas que adquieren las acciones colectivas contenciosas, el interés de este estudio centra la atención solamente en los efectos o consecuencias de la fuerza sostenida “desde abajo”, desde el nivel local-nacional, atendiendo al análisis del modo en que la demanda indígena de inclusión en la representación política y en la toma de decisiones se ha procesado en el campo institucional. Igualmente, analiza el alcance de las medidas adoptadas, buscando contribuir al debate

de las tareas pendientes y al diseño de propuestas de posibles soluciones en el marco de la construcción de la democracia en el país.

Al proponer estudiar las consecuencias de las acciones colectivas que reivindican derechos indígenas en México no se plantea medir su éxito o fracaso, sino observar los principales cambios reflejados en el ámbito de la política convencional, desatados a partir de la dinámica e interacciones en las que esos movimientos, como formas de participación política, se han involucrado.

El universo de estudio de las consecuencias de los movimientos sociales, evidentemente, es un tema de enorme magnitud e incluso ambigüedad. Las acciones colectivas contenciosas no solamente impactan en sus oponentes. Sus retos influyen en el conjunto de la sociedad, en distintos ámbitos y en distinta forma. A la vez, en virtud de la confrontación, las acciones colectivas se reconfiguran de manera fluida en función de las respuestas que motivan y que muchas veces no se dirigen solamente o de manera directa hacia el movimiento. Desde esta perspectiva, cabe cuestionar: ¿se pueden establecer relaciones causales entre series de eventos de protesta y otras acciones colectivas frente a los cambios que se observan en distintos niveles en la sociedad?; ¿cómo distinguir las consecuencias menores de las importantes o esenciales, las pasajeras de las duraderas?; ¿en qué condiciones se producen cuáles resultados?

En la exhaustiva revisión que elaboró Mario Giugni (1998b) acerca de los estudios de las consecuencias, reconoce una enorme variedad de enfoques divergentes que ofrecen respuestas a esas y otras interrogantes. La falta de acuerdo respecto a cómo desarrollar un análisis de esta naturaleza tiene que ver con la diversidad y alcance de las metodologías y teorías que se han desarrollado para el estudio de los movimientos sociales.

Desde la perspectiva del llamado paradigma de la movilización de recursos, los estudios que se han llevado a cabo sobre el tema van desde aquellos que analizan procesos revolucionarios hasta aquellos

que se han limitado a medir el éxito o fracaso de un movimiento y a explicar su fortaleza o debilidad en función de los resultados que alcanzan (desde lograr o no formar una organización estable, hasta conseguir la resolución efectiva de las demandas o conseguir un logro no esperado), pero no han llegado a delimitar qué es un resultado, cuándo es relevante y cuándo no lo es. Por otra parte, inscritos en lo que se ha denominado el enfoque o paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales, el tema ha sido abordado en términos de la construcción del sujeto en relación con el cambio social, desde procesos revolucionarios hasta los que se inscriben en los de transición a la democracia.

El estudio de las consecuencias de los movimientos sociales puede coadyuvar a encontrar los puentes de comunicación entre los dos grandes paradigmas antes referidos, en la medida en que necesariamente obliga a poner en juego los niveles micro, medio y macrosocial en el análisis. Siguiendo la perspectiva propuesta por Giugni (1998), las consecuencias de los movimientos van más allá de las variables que explican su éxito o fracaso y deben ser analizadas en términos de tres grandes núcleos de interrelaciones: la *incorporación* de demandas en los arreglos institucionales, la *transformación* en la distribución del poder y la *democratización* en términos de la modificación de los derechos y obligaciones entre el Estado y los ciudadanos. De igual manera desde el estudio de la dinámica de las interacciones propuesta por Tarrow (2005), el análisis de las consecuencias permite observar los impactos sobre el propio movimiento, su difusión hacia otros procesos, otros actores, cambios en el debate público y significado en la vida cotidiana.

En ese sentido, decidí centrar la atención en las interrelaciones y dinámicas que genera la demanda de inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en la representación política y en la toma de decisiones, observando los cambios a los que ha dado lugar en la agenda de gobierno, en la orientación de las políticas públicas y sobre todo en los arreglos institucionales, durante el periodo 1990-2018.

Como he señalado en otros trabajos que he desarrollado sobre este tema, a diferencia de otros movimientos sociales que también han levantado como demanda la inclusión en la representación política, el derecho a la diferencia y el acceso a la toma de decisiones, los que se han organizado para demandar el reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas han logrado un “alto impacto en las estructuras políticas de la sociedad. Además, las prácticas políticas que los pueblos indígenas han institucionalizado para su gobierno interno implican un contraste relevante con respecto a las que se siguen en el resto del país” (Singer, 2013: 12).

En México, igual que en otras naciones de América Latina, las demandas indígenas exigen resolver la contraposición de dos realidades que aparecen como contrapuestas y que con frecuencia son fuente de conflicto: por una parte, la de la llamada sociedad moderna que se compromete con la democracia liberal, y por la otra, la de pueblos y comunidades indígenas, tradicionalmente excluidos y marginados, que exigen respeto y reconocimiento a sus derechos colectivos, articulados también en el interés de una sociedad libre y democrática. De ahí el interés por profundizar en el estudio de las consecuencias del reclamo de reconocimiento de los derechos políticos indígenas y en particular de las transformaciones que ello supone en la representación política, con vistas a su inclusión en la toma de decisiones.

Esta problemática conduce a una pregunta formulada reiteradamente que ha guiado mis trabajos sobre el tema y que también recupero aquí con la finalidad de profundizar en la investigación sobre los procesos y cambios institucionales que se han dado en el país para atender esta problemática: ¿pueden conciliarse los principios democrático-liberales de participación política y gobierno que suponen al individuo como titular de los derechos ciudadanos, con los de colectivos cuyas prácticas “identitarias” o “culturales” apelan a una ciudadanía fundada en principios comunitarios?

Coincidiendo con el planteamiento de John Markoff en el sentido de que “las instituciones definitorias de la democracia a lo largo de la

historia seguirán cambiando”, y que “en democracia no sólo hay movimientos sociales, sino que, en su vitalidad, estos movimientos frecuentemente transforman la democracia, alterando las reglas del juego político, cambiando los límites que separan a excluidos e incluidos y generando demandas para la construcción de una democracia más auténtica” (Markoff, 2005: 93-100), el análisis que aquí se presenta explora una de las aristas que siendo de las de mayor rezago en el proceso democratizador que tiene lugar en el país, supone una solución que conlleva un profundo cambio en la concepción misma del arreglo democrático y que ha sido impulsada desde los movimientos sociales.

Lo que se busca finalmente es avanzar en el conocimiento de la problemática que implica el establecimiento del marco normativo y de las políticas de reconocimiento de las diferencias de formas de vida y culturas presentes en el país, ofreciendo una caracterización del estado que guardan los avances y pendientes en materia indígena entre 1990 y 2018.

24

El marco temporal para este estudio se estableció tomando como punto de partida el año 1990, dado que fue entonces que en el marco de la “Campaña 500 años de resistencia indígena, negra y popular” se dio un viraje importante en la estrategia y agenda de las organizaciones indígenas latinoamericanas, incluyendo las existentes en México, colocando como prioridad el reconocimiento de la autonomía y autodeterminación enmarcada en los Estados nacionales en que se inscriben los pueblos indígenas. También 1990 es el año en que se formalizó la adscripción de México al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que establece entre otras obligaciones el compromiso del gobierno mexicano de “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (artículo 2º del Convenio 169).

El estudio culmina con el análisis de los resultados de las elecciones federales de julio de 2018, para las cuales el Instituto Nacional Electoral (INE) elaboró nuevas disposiciones con el fin de alentar la representación indígena en la Cámara de Diputados. Mediante una acción afirmativa estableció la obligación de que cada partido político o coalición participante en el proceso electoral tuviera que postular exclusivamente candidatas indígenas en 12 distritos electorales de los 28 caracterizados por contar con una elevada proporción de habitantes indígenas. A esa resolución el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) añadió otro distrito electoral, de manera que sumaron 13 las fórmulas presentadas en 13 distritos electorales con más de 60% de población indígena en el país (INE, 2017 y TEPJF, 2017).

El libro está organizado en cuatro capítulos. En el primero reviso los conceptos de representación y participación política en el contexto democrático. El propósito ha sido destacar los elementos centrales que permiten identificar los términos en los que se desarrolla el debate actual sobre la construcción de la representación política democrática, de cara a la necesidad de resolver la exclusión a que han estado sometidos sectores de la población que exigen el reconocimiento de la diferencia. También recupero aquí argumentos que destacan la importancia que tiene la participación política más allá de los procesos electorales, especialmente la que se despliega a través de movimientos sociales, subrayando su capacidad para favorecer avances no sólo en la transformación de los órganos representativos y de la lógica que los sustenta, sino también de la propia concepción de la ciudadanía.

El segundo capítulo muestra un panorama de los cambios y continuidades en las instituciones y políticas que se han ocupado de los indígenas en México desde 1917 hasta 2018, proponiendo que si bien se ha dejado atrás el diseño de políticas integracionistas basadas en una concepción de sociedad homogénea sigue prevaleciendo en ellas su carácter asistencialista, enmarcado en un discurso multicultural que no coincide con las prácticas excluyentes que lo acompañan.

En ese largo periodo se reconocen los tres grandes ciclos que suelen ser identificados en la literatura correspondiente: el de las políticas e instituciones para la integración de los indígenas a la sociedad moderna y homogénea promovida como proyecto de nación; el de las llamadas políticas de participación que acompañaron los primeros pasos hacia el reconocimiento de la pluralidad política y apertura democrática en el país, y finalmente el periodo que llega hasta nuestros días, caracterizado por el traslado de responsabilidades desde el Estado hacia los ciudadanos, con reconocimiento limitado de los derechos políticos y sociales indígenas, el conflicto político y la instauración de la autonomía *de facto*.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de la relación que guardan las acciones colectivas, eventos de protesta y movilizaciones que exigen la inclusión indígena en la representación política y participación en la toma de decisiones, respecto a los cambios en el marco normativo imprescindible para garantizar esos derechos. El propósito es conocer de qué manera se ha recogido en el entramado institucional la demanda de apertura del espacio democrático para la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos decisorios, y cuáles han sido las consecuencias de tales acciones. De ahí que en el estudio realizado se destaquen también las debilidades de las medidas hasta ahora implementadas y los asuntos que en la agenda siguen estando pendientes.

Finalmente, a partir de la dinámica e interacciones resultantes de la confrontación que plantea el reclamo de reconocimiento de nuevas fórmulas en la democracia liberal para hacer efectivo el derecho de los indígenas a participar en la toma de decisiones, en el capítulo cuarto se estudia el entramado legal construido para dar cabida al sistema electoral fundado en las normas comunitarias de los pueblos indígenas, discutiendo sobre la viabilidad de la “convivencia del sistema electoral fundado en partidos políticos, con el sistema jurídico indígena, donde éste último no sea asimilado o eliminado” (Singer, 2013: 12). Además, se analizan y discuten los cambios en la estructura del sistema electoral de partidos mediante los cuales se ha pretendido fortalecer la

participación indígena, poniendo el acento en los resultados obtenidos en la formación de la representación política.

A través de esta exposición se propone que los movimientos sociales que han pugnado por el reconocimiento de los derechos indígenas han contribuido a la construcción de la democracia en México al promover la ampliación de los espacios de participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones, en un marco de pluralidad no solamente de intereses o ideologías expresadas por organizaciones políticas de la sociedad civil, sino también de formas de vida y culturas distintas.

Las incipientes transformaciones que se han reflejado en el marco normativo que vela por los derechos colectivos indígenas muestran que:

[...] las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas como para permitir la expresión de la diferencia, sin subvertir las formas existentes de soberanía política. En este sentido, las identidades diversas que existen en México y en particular la indígena, tienen cabida en las formas de expresión que la democracia implica, sin necesidad de dismantelar las instituciones existentes, aunque sí ajustándolas en sus concepciones básicas de operación (Singer, 2013: 13).

27

Por ello, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos abre la posibilidad de articular la diferencia y la igualdad, fortaleciendo el orden democrático. No obstante, en un sentido inverso, aún existen fuertes resistencias a abandonar la tradicional idea de que la ciudadanía y su representación política solamente pueden configurarse como suma de voluntades individuales.

Por su parte, en el ámbito de la participación electoral “las formas comunitarias que se dan principalmente en el espacio de las cuestiones locales, promueven redes y formas de solidaridad que producen un entramado que otorga sustento social a las formas de participación de carácter plural, competitivo y liberal que reconoce la constitución, por lo que, lejos de ser excluyentes de éstas, las complementan” (Singer, 2013: 13). Sin embargo,

como lo muestran las altas tasas de participación en distritos indígenas, no basta el voto para encontrar representación de sus intereses en los cuerpos legislativos.

Para el desarrollo de este trabajo me he apoyado en otros estudios que se han elaborado sobre el tema, en fuentes hemerográficas y documentales, así como en información estadística y electoral. También recupero desarrollos de mi propia investigación, tesis de grado y materiales que aparecieron previamente publicados como artículos y en capítulos de libros, pero que he revisado, actualizado y reordenado, en el intento por formular aquí una visión de conjunto sobre el problema.

I. Consideraciones sobre la representación y la participación en los procesos políticos

La representación política ha sido una práctica y un tema de reflexión y debate que, en buena medida, atraviesa la historia de la civilización occidental. Es evidente que a lo largo del tiempo su significado, configuración y los valores que la legitiman han cambiado significativamente.

Con el desarrollo del Estado moderno, la representación lentamente se transformó en un derecho, llegando en el siglo XVIII a ligarse con la naciente democracia y sus soportes: la igualdad ciudadana y su derecho a participar en la vida política.

Igual que otros conceptos en las ciencias sociales, el de representación política es polisémico, ambiguo y difuso.³ En ocasiones se utiliza para denotar cualquier tipo de relación entre gobernantes y gobernados, o aquella que pasa por la responsabilidad (*responsiveness*), autorización, legitimación, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

³ Hanah Pitkin, en su importante contribución al tema se ha ocupado de revisar detalladamente los usos y significados que se dan a este término, en el que reconoce cinco dimensiones: 1) la representación como autorización; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación descriptiva; 4) la representación simbólica; y 5) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985).

En un sentido amplio, también se emplea para referir a las funciones de las instituciones políticas. Otros, siguiendo a Edmund Burke, la circunscriben a las funciones que son exclusivas de los legisladores, de quienes se espera cuenten con la confianza del electorado para tomar decisiones a su nombre. También se utiliza para aludir a la red de interacciones en el interior o entre organizaciones políticas (entre ellas las organizaciones gremiales, vecinales, etcétera, y especialmente los partidos políticos, y a veces solamente éstos) que se vinculan con las instituciones que actúan en el proceso de elaboración de las políticas públicas, o bien a las organizaciones sociales y sus formatos de participación política en general.

En cualquier caso, es ampliamente aceptado que en las sociedades democráticas actuales las demandas sociales se articulen a través de la representación política y se integren en decisiones que deben ser reconocidas como válidas por los representados. Por ello, el diseño de la representación democrática involucra las normas para determinar quién puede ser considerado representante y cómo se alcanza ese cargo, pero también exige la legitimidad de su actividad. Al mismo tiempo, en contextos democráticos se espera que los distintos intereses e identidades presentes en la sociedad tomen parte en los procesos decisivos. Por ello, la representación política aparece como inseparable de la participación de la ciudadanía en su conjunto y, en consecuencia, supone una configuración incluyente, heterogénea y plural. En ese sentido, la representación también compete a los movimientos sociales, que emergen como formas de representación de intereses, y mediadores de las relaciones entre ciudadanía y gobierno.

Los conceptos de representación y participación política siguen estando en el centro del debate y de las preocupaciones de la ciencia política, ya que en las democracias actuales los diseños institucionales no han logrado resolver los retos que se enfrentan producto de los grandes cambios que están ligados a la descentralización

y globalización del poder, así como a la tendencia de separación entre representantes y representados, lo que se expresa en cuestionamientos a los patrones tradicionales de intermediación, la baja confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, hacia los políticos y los partidos, así como el desinterés en los procesos electorales (Rosanvallon, 2006).

Como lo muestran numerosos sondeos de opinión y encuestas que han explorado las percepciones ciudadanas en sociedades democráticas desde los años ochenta, existe la tendencia hacia una baja credibilidad y confianza de los ciudadanos hacia las instituciones representativas. Al mismo tiempo, destaca la fuerza de intermediadores que actúan ajenos a las reglas convencionales para presionar e intervenir en los procesos que originalmente estaban diseñados para ser exclusivamente ocupados por los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo. Entre ellos, además de los poderes económicos, sobresalen los medios masivos de comunicación, pero también las vías alternas de participación en las que se mueven la protesta y la acción colectiva que se multiplican como formas para intervenir en la toma de decisiones (Norris, 2002 y 2007).

¿Cómo se representa(n) la(s) voluntad(es) del pueblo?, ¿es equivalente representar al pueblo a representar a la nación?, ¿cómo se produce el proceso de representación política?, ¿de qué magnitud es la autonomía de los representantes para actuar a nombre de los representados?, ¿cuál es el margen de libertad que tienen los representantes para actuar y cuáles sus obligaciones, o de otra manera, tiene la ciudadanía instrumentos para controlar a sus representantes?, ¿cómo dotar de contenido a la representación política? (Rehfeld, 2008). Este capítulo no pretende abordar el tema de manera exhaustiva. El propósito es únicamente ubicar el contexto en el que los Estados democráticos actuales enfrentan la exigencia de incorporar la diversidad cultural en la representación política institucional y la toma de decisiones.

Representación política limitada

La “calidad”⁴ de la representación política como atributo de la democracia puede medirse por la relación que se da entre los poderes del Estado, la dinámica que compete a las instituciones y los mecanismos de los que dispone la ciudadanía para definirla y controlarla (Rehfeld, 2008). En buena medida, de ello depende la confianza de que eventualmente gozan los representantes electos y la legitimidad de sus decisiones. Se trata de un asunto complejo porque el diseño y las fórmulas para formar la representación política han propendido a sostener élites que tienden a permanecer distanciadas de los representados; tendencia que no necesariamente es inevitable (Arendt, 2006).

32

La teoría “minimalista”, “realista” o “elitista” sobre la democracia sustentada por Schumpeter,⁵ sigue teniendo un enorme peso en los arreglos constitucionales como en el mexicano. Ahí el campo de la construcción de la representación privilegia el universo de los procesos electorales, los partidos políticos y el desempeño legislativo, donde los representados tienen en los comicios la “oportunidad” de elegir a quien los ha de gobernar. En esta lógica, los partidos políticos son reconocidos legalmente (y por tanto generalmente disfrutan de recursos públicos) para ocuparse de la agregación de intereses y suelen tener la exclusividad o en otros casos las mejores condiciones para designar y postular a los candidatos a ocupar los cargos de representación política, así como para competir en las

⁴ Retomo la noción de *calidad* en el sentido que emplea Leonardo Morlino en sus investigaciones sobre la calidad de la democracia, en las que destaca la evaluación y el análisis del procedimiento, el contenido y el resultado alcanzado (Morlino, 2007).

⁵ Schumpeter resumía la democracia como método para llegar a decisiones políticas, donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de la lucha competitiva por el voto. Por su parte, los representados, como forma de participación, cuentan con la posibilidad de votar ya sea para elegir un líder que decidirá a su nombre o bien para castigarlo cuando falla en su tarea. (Schumpeter, 1964: 343).

elecciones.⁶ El problema en México, igual que sucede en otras latitudes, es que los partidos políticos se encuentran cada vez más relacionados y orientados hacia el Estado, al tiempo que se concentran en la conquista de votos y recursos económicos, dejando en un segundo plano la agregación de intereses y el liderazgo sobre el sentido que debe adoptar el interés general, convirtiéndose prácticamente en “agencias semiestatales” (Katz y Mair, 2004: 25).

En ese esquema, la intervención ciudadana queda reducida a la expresión electoral. Se parte del supuesto de que los gobernados, a través de sus votos de aprobación o sanción, pueden influir y presionar a los gobernantes para que éstos actúen a favor de sus intereses, de manera que éstos se vean obligados a conducirse no sólo de manera eficiente sino legítima,⁷ sin que para ello existan otros recursos que así lo garanticen, más allá de las libertades de expresión y organización o de mecanismos de la democracia directa como el referéndum, la consulta o la iniciativa popular y, en algunos casos, la revocación del mandato (entre ellos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Austria, Islandia, Taiwán y Rumania; en México, Chihuahua –que contó con ese mecanismo pero fue derogado en 2012–, Baja California, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas).

Sin embargo, no basta con la expresión ciudadana en las elecciones o incluso con la participación en las candidaturas que entran en juego; sobre todo cuando no existe la posibilidad de revocar el mandato. Los representados, como titulares de la relación de representación democrática, deben disponer de otros mecanismos para controlar de manera permanente a los representantes y asegurar que éstos actúen realmente a su nombre y respondan sobre su desempeño.

⁶ El artículo 41 de la Constitución mexicana define a los partidos políticos como “entidades de interés público” que tienen la finalidad de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.

⁷ Éste fue uno de los argumentos esgrimidos para aprobar la reelección de legisladores y presidentes municipales con la reforma constitucional de 2013 impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto.

Para que la representación democrática cumpla efectivamente su función relacional (entre pueblo y gobierno) estableciendo los vínculos entre representantes y representados, debieran intervenir ambas partes jugando un papel igualmente importante y activo para moldear la voluntad popular. Desde esta perspectiva, no es suficiente que las elecciones se celebren con regularidad y que los representantes electos decidan sobre lo que consideran son los asuntos de interés general de acuerdo a las reglas establecidas o modificadas por ellos mismos. El desafío es que las decisiones se construyan y respondan en el diálogo con los intereses sociales, permanezcan a lo largo del tiempo y sean asumidas por los representados.

De la calidad inclusiva de la representación política o, por el contrario, excluyente, y de los puentes de comunicación entre representantes y representados, depende en buena medida no sólo su efectividad, sino también su legitimidad, ya que si bien los gobernantes electos no reciben un mandato imperativo, tampoco les corresponde actuar al margen de los ciudadanos (Urbinati y Warren, 2008). Igualmente, dado que las instituciones representativas inciden en la factura de las políticas públicas, más allá de la pertinencia que éstas tengan, la cuestión reside en que correspondan efectivamente a procesos democráticos y por tanto incluyentes, y no por el contrario, como parece estar ocurriendo en México, respondan a negociaciones entre particulares y en la cúspide del poder, argumentando expresar el (difuso) interés de la nación.

¿Representación política sin participación ciudadana?

En la base de la democracia liberal se parte del principio de que la ciudadanía⁸ envuelve dos dimensiones: por una parte, la titularidad de derechos, y por otra, la libertad para ejercerlos. En este sentido, autores

⁸ Respecto al debate de la noción de ciudadanía como *agencia*, véase Guillermo O'Donnell, Osvaldo Lazzetta y Jorge Vargas Cullell (2003).

como Almond y Verba (1970) asumen la existencia de un ciudadano participativo e informado, que tomando en cuenta las condiciones de su entorno es capaz de adoptar una identidad política que, traducida en el voto, puede determinar al igual que los otros ciudadanos el futuro de su comunidad política. Sin embargo, a pesar de que los individuos adquieren iguales derechos y obligaciones frente a la ley, al menos en el papel, no son iguales los recursos y condiciones para su acción.

Más aún, como señalan Will Kymlicka y Wayne Norman: “La ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política” (Kymlicka y Norman, 2000: 25). En ese sentido, la ciudadanía no se expresa solamente en la acción de elegir o ser electo, bajo normas idealmente aceptadas por todos, sino que implica al mismo tiempo la construcción de una identidad política.

La ciudadanía democrática reconoce como punto de partida la pluralidad, es decir, la heterogeneidad y sus expresiones. Sin embargo, el respeto de los derechos individuales clásicos –civiles, sociales y políticos– es insuficiente para tratar de manera igualitaria a la sociedad plural. De hecho, la búsqueda del reconocimiento de pluralidad del *demos* ha dado lugar a la construcción de Estados que buscan articular esta realidad compleja. Tal es el caso de la Constitución belga, que reconoce tres regiones y tres comunidades culturales y lingüísticas que se entrecruzan, o de España, que ensaya la estructuración del Estado bajo el principio de las autonomías, entre otros. No obstante, los sistemas que en estos Estados se han construido tampoco han terminado por resolver el dilema entre identidad diferenciada e igualdad.

En este sentido, el reclamo de reconocimiento de la *diferencia* inherente a las demandas de los movimientos indígenas destaca por cuestionar tanto las condiciones en las que los ciudadanos construyen y recrean sus identidades, como el margen con que cuentan para su

acción participativa. Al respecto, Norbert Lechner señala: “[...] la acción ciudadana depende de un conjunto (indefinido) de capacidades sociales que son conformadas por un determinado contexto social. Por el otro, el actual contexto dificulta la creación y potenciación de tales capacidades” (Lechner, 2003: 245).

En México no solamente existe una gran cantidad de personas que se encuentran fuera del sistema productivo, y por tanto del sistema social, con lo que los derechos ciudadanos no pueden ejercerse, sino que además existen otras fuentes de exclusión ligadas a la ausencia o incipiente reconocimiento de los derechos colectivos, que conducen a la discriminación en la representación política tal y como se encuentra estructurada en la actualidad.

Entre las tareas pendientes para la construcción de una representación democrática destaca la superación de las formas de exclusión, no sólo en lo económico, sino también en las condiciones para la participación: en tanto que derecho a elegir o ser electo, pero también como derecho de intervenir en los procesos decisorios (véase al respecto Plotke, 1997). Como ya lo señalaba Alexis de Tocqueville, “sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido y legitimidad” (Tocqueville, 1969: 65).

36

Sobre la participación política

Las pautas de participación política mediante las cuales los ciudadanos se relacionan con los gobernantes, tomando parte en las decisiones o influyendo en éstas, se han desarrollado en el marco de las experiencias históricas particulares, adoptando distintas formas: legales e ilegales, individuales o colectivas, activas o pasivas.

La participación ciudadana en el juego electoral, a través de los partidos y mediante el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales, son reconocidas como eje de la vida democrática. La participación

también se despliega por la vía del llamado activismo ciudadano, que cobra cuerpo en grupos de interés y de presión (asociaciones civiles, sindicatos, etcétera). Por otra parte, se expanden ganando presencia la movilización política y las acciones de protesta o la expresión de intereses y demandas por otras vías: los movimientos sociales.

Autores como Barnes y Kasse (1979) distinguen entre dos clases de acción colectiva: la que se desarrolla en el marco institucional-conventional, y la no institucional-no convencional. A partir de esta dualidad, distinguen a los movimientos sociales respecto a los grupos de presión y partidos políticos, como formas de acción colectiva que poseen una organización interna flexible, informal y descentralizada, así como por actuar fuera de las instituciones o en los márgenes del sistema político. No obstante, la frontera entre los movimientos sociales, los partidos políticos y los grupos de interés se ha vuelto sumamente tenue. En los tres casos están presentes intereses, organización, movilización y estructura de oportunidades políticas, elementos que de acuerdo con Charles Tilly (1978), componen este tipo de acciones colectivas.

Lejos de ser excluyentes, las tres vías pueden orientarse hacia un mismo propósito, y si bien los movimientos sociales no son *una* organización, sino suma o redes de organizaciones y/o asociaciones, en éstos pueden estar incorporados los grupos de poder y los propios partidos políticos, o bien pueden convertirse en un grupo de presión o incluso adoptar la forma de partido político. Más aún sugiere Peruzzotti (2008): existen diversos niveles participativos que implican interacciones involucrando un acto colectivo o asociativo.

La fuerza de las movilizaciones en México, así como en otras partes del mundo, no sólo ha ganado presencia, sino que se advierte como una forma cotidiana de expresión de la participación ciudadana. Ya desde 2007, por ejemplo, el Consorcio Latinobarómetro, con base en sus investigaciones sobre las percepciones que tienen los ciudadanos respecto a la vida política, concluía que:

Lo que ha aumentado es la participación no convencional, como mostramos en el informe 2006. La evolución de los tipos de participación y como esta se muta de acuerdo a los impactos que se obtienen con ella, es más o menos evidente. Los latinoamericanos han cambiado su actitud hacia la autoridad, y se han empoderado de soberanía con las elecciones, ello los hace protestar fuera de la ley cuando sienten que el curso de los acontecimientos no sigue el sentido esperado (Latinobarómetro 2007: 32).

Esta fuerza creciente de la movilización es paralela a la erosión de los partidos en su función de agentes que integran, articulan, canalizan, movilizan y representan la participación política; función que tiende a ser recogida por los movimientos que han dejado de centrarse en reivindicaciones particulares para sostener exigencias de cambio social (Oñate, 2005). Acorde con el Latinobarómetro (2018), la confianza en los partidos solamente alcanza un promedio de 13% para la región, en México 11%, y en los casos más elevados, Uruguay y Paraguay con 21%.

38

Frente a la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos, así como de su alejamiento respecto a la función de mediadores y canalizadores de demandas que en otros tiempos cumplieron, la expresión social por la vía no institucional ha ganado terreno.

Ya a la luz del auge de los nacionalismos de los años noventa, Sydney Tarrow interrogaba sobre el futuro de los movimientos, señalando al respecto que:

La cuestión central que plantean estos movimientos es si finalmente serán absorbidos e institucionalizados por la política convencional, como lo fueron las huelgas y las manifestaciones en el siglo XIX, o si han roto los diques de la convención, la acción colectiva y la política popular, sentando las bases de *una sociedad del movimiento* en la que los conflictos disruptivos,

incluso catastróficos, pasarán a ser algo cotidiano para buena parte de la población del mundo (Tarrow, 1997: 28).

La pregunta sobre la *rutinización* de los movimientos sigue vigente (Klandermands y Staggenborg, 2002). Parecería que los movimientos se han instalado como un *nuevo poder en las calles* (Iglesias, 2005) que “construyen, crean y transforman los circuitos políticos” (Tilly, 2005) para influir en las estructuras políticas del sistema democrático liberal representativo, no para ponerlo en riesgo sino para ampliarlo. De ahí que se llegue a la conclusión de que:

Una democracia deliberativa y participativa debe incorporar publicidad, control e *inclusión* y debe completarse con una ciudadanía activa también en su dimensión de protesta (manifestaciones, huelgas, actos simbólicos, desobediencia civil). Cierta capacidad disruptiva, dentro de los límites irrenunciables de la no violencia y el respeto básico, así como ajena a la discusión descomprometida y generadora, por el contrario, de compromiso y corresponsabilidad resulta necesaria. Y no sólo para enriquecer el debate en la esfera pública, para llamar la atención de la mayoría por encima del control mediático, la opacidad y manipulación comunicativa, y un estrecho concepto de orden público, sino desde el punto de vista del pluralismo, para incluir alternativas excluidas del abanico de las consideradas posibles por el consenso hegemónico (Máiz, 2006: 42).

Probablemente los movimientos permanezcan como *poder en las calles* ante la ausencia de instituciones que lleven a cabo la tarea que éstos parecen estar asumiendo, mostrando un viraje en las formas de participación que apartándose de los partidos políticos no centran la atención en la conquista del poder, o en la influencia a través del voto, sino en la intervención en la toma de decisiones.

Representación política cuestionada

No son pocas las evidencias que muestran el desaliento de los ciudadanos sobre la representación política mexicana. El desencuentro entre ciudadanos y representantes, así como la creciente falta de confianza y credibilidad sobre quienes toman las decisiones a nombre de la sociedad en su conjunto, forman parte del escenario en el que, igual que en buena parte de las democracias del mundo, se desenvuelve la vida política en México. Así lo constatan no sólo las protestas y movilizaciones sociales, sino también estudios que midiendo las actitudes, preferencias y valores de los ciudadanos, han encontrado como constante un profundo malestar e impaciencia ciudadana ante el desempeño de sus representantes, o desencuentro entre ciudadanía e instituciones políticas.⁹

40

El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, preparado por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2014 con la colaboración de importantes académicos de reconocidas instituciones de educación superior (IFE, 2014), vuelve a constatar al respecto que:

En general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34 por ciento (IFE, 2014: 127).

⁹ Entre esos estudios se encuentran la *World Values Survey*, el *International Social Survey Program*, *Comparative Study of Electoral Systems*, los estudios de opinión que la Comunidad Europea lleva a cabo a través del Eurobarómetro y los más recientes aplicados para América Latina como el *Latinobarómetro*, entre otros. Para el caso mexicano destacan la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (que realizó la Secretaría de Gobernación en México para los años 2001, 2003 y 2005) y el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, editado por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2014.

Sin embargo, gobernantes y partidos, lejos de atender las causas de estas percepciones negativas que constantemente se hacen visibles, se han enfocado en emplear estrategias mercadotécnicas con las que buscan justificar decisiones que no gozan del apoyo popular, al tiempo que suelen atribuir a los ciudadanos falta de interés en los asuntos públicos o incluso falta de preparación para ocuparse de ellos.

Los estudios sobre el comportamiento de los votantes en México muestran resultados paradójicos. En este sentido, encuentran que lejos de que los ciudadanos con mejor preparación y más informados utilicen este importante recurso para construir la representación, tienden al abstencionismo. El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, por ejemplo, llega entre otras a las siguientes conclusiones sobre el comportamiento electoral en 2012: “aun cuando una buena parte de los mexicanos asegura que los políticos no se preocupan por las necesidades del ciudadano y que las acciones de la gente común no tienen ninguna influencia sobre el trabajo del gobierno, la mayoría de los mexicanos vota” (IFE, 2014: 66). Pero al mismo tiempo constata que la participación electoral es mayor entre quienes cuentan con menores niveles de escolaridad, así como entre los electores de mayor edad, y refrenda que a pesar de la evidente desventaja de las mujeres en la esfera de la representación, es mayor el número de mujeres que votan en relación con los hombres.

41

[...] entre quienes acudieron a las urnas el grupo más numeroso fue el que dijo tener un ingreso familiar mensual de dos salarios mínimos, seguido del de tres y un salario mínimo, respectivamente. En términos de escolaridad, de quienes dijeron haber sufragado 23% tenía educación secundaria completa, 16.7% primaria completa y 15.3% preparatoria [...] la variable que tiene un mayor impacto sobre el voto es la identidad partidista [...] ser mujer también tiene un impacto positivo en la probabilidad de votar. Los efectos de ingreso, educación y membrecía en organizaciones no son significativos estadísticamente. [...] Con relación a la edad, conforme ésta aumenta,

también lo hace la probabilidad de voto. La confianza en el IFE también tiene un efecto positivo sobre la participación electoral [...] Interesantemente, y contrario a lo que señala la literatura, el sentido de eficacia política externa (es decir, la creencia de que uno es eficaz cuando participa en política y que por ende el gobierno responderá nuestras demandas) tiene un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de votar [...] Finalmente parece confirmarse la idea de que la participación política es acumulativa, pues quienes participan en actividades políticas distintas de lo electoral, tienden a votar más que sus contrapartes (IFE, 2014: 65).

Muy probablemente esta situación se explica por las frecuentes prácticas de coacción y compra de votos, que a pesar de las denuncias y quejas ante los órganos superiores de justicia, no son castigadas. Pero si lo que está en juego es que los ciudadanos no confían en que los representantes electos aboguen por sus intereses, cabría igualmente la consideración de que los valores democráticos tampoco se encuentren plenamente incorporados en el gobierno.

42

La desconfianza que expresan los ciudadanos no significa desinterés por la participación política. Estas encuestas y la movilización social también demuestran que los ciudadanos valoran positivamente a la democracia, así como la participación política más allá de las elecciones, y buscan tener mayor control sobre sus representantes exigiéndoles a través de acciones colectivas demandas de mayor calado (inclusión, autonomía, respeto a los derechos humanos, efectividad del Estado de derecho, rendición de cuentas, acceso a la información, etcétera), que suelen incrementar la presión pública sobre las élites políticas.

Pero si lo que está en juego es que los ciudadanos no confían en que los representantes electos aboguen por sus intereses, cabría igualmente la consideración de que los valores democráticos tampoco se encuentren plenamente incorporados en el gobierno, como lo muestra la creciente información sobre la impunidad y corrupción de la clase política.

Desencanto ciudadano y políticas arriba-abajo

La falta de resultados en las tareas de gobierno suele justificarse por la insuficiencia de recursos económicos para llevarlas a cabo. En este sentido, se considera que si bien el lento tránsito a la democracia ha ensanchado las oportunidades de participación agregando intereses a través de procedimientos electorales competitivos, es la carencia de recursos públicos lo que impide cumplir eficientemente con las expectativas de un “buen gobierno” que, por su parte, una mayoría de ciudadanos identifica con la mejora de su calidad de vida.

Argumentos como éste supondrían que en el binomio democracia-bienestar la consolidación democrática en México podría enfrentar riesgos al estar asentada sobre la base de la desigualdad y en el círculo vicioso de la carencia de recursos. Desde ahí se argumenta que únicamente la democracia que se apoya en recursos públicos puede garantizar la responsabilidad del gobierno ante la sociedad, suponiendo que ésta pueda reducirse a la provisión de bienes en atención a necesidades.

Si bien no existe una relación de causalidad entre democracia y precariedad en las condiciones económicas, sin duda la debilidad de la economía representa un factor de peso en el éxito de un gobierno. Los sistemas de bienestar juegan un papel fundamental porque ciertamente la capacidad de financiamiento del gasto público limita la acción gubernamental para garantizar derechos civiles y sociales. Pero un factor que no puede soslayarse es que la separación entre el diseño de las políticas económicas y los mecanismos democráticos suele ser la fuente del descontento y desencanto ciudadano. En este sentido señalan Ducatzenzeiler y Oxhorn:

[...] en numerosos países se ha tendido a abandonar “temporalmente” los esfuerzos por afianzar las instituciones democráticas, basándose en el falso

supuesto de que esto resulta incompatible con el tipo de soluciones requeridas por los problemas económicos [...] El verdadero problema, sin embargo, es la falta de instituciones eficaces, que puedan articular y representar los múltiples intereses que surgen dentro de la sociedad civil, así como desarrollar e implementar políticas coherentes a fin de responder a las tareas fundamentales del gobierno, incluyendo el mantenimiento del equilibrio macroeconómico y la promoción del desarrollo a largo plazo (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994: 32).

Mientras la democratización exige la estructuración de la participación política, las políticas económicas tecnocráticas juegan en sentido inverso, excluyendo a la sociedad del debate.

Conviene recordar que aun cuando la desconfianza hacia el gobierno y los representantes populares cobra cuerpo en la abstención no necesariamente significa apatía de los ciudadanos hacia los asuntos públicos. Por el contrario, esa falta de credibilidad suele generar acciones colectivas muy significativas por su capacidad de expresar demandas que llegan a contar con amplia aceptación, por lo que logran formar amplias corrientes de opinión y de presión política. Como señala Catherine Conaghan:

44

Por buenas razones, la gente es escéptica acerca de la democraticidad del sistema cuando esenciales decisiones que afectan su calidad de vida son impuestas por gobiernos que responden a las presiones de las instituciones financieras internacionales [...] la política económica no puede separarse de los procedimientos democráticos sin pagar por ello un elevado costo (Conaghan, 2003: 320).

Y si bien el conflicto ante políticas impopulares puede llegar a contenerse, lo que se genera es la profundización de la crisis de representación y la ausencia de responsabilidad.

La gran tarea del Estado democrático es cumplir la voluntad popular, lo cual supone un proceso complejo en el que, de manera permanente,

se garantiza que los representantes cumplan responsablemente con su función. Ello significa que la sociedad, lejos de estar separada del gobierno, intervenga en él. Y es que la legitimidad democrática resulta no sólo de la posibilidad de participar en la elección de los representantes, sino también de participar en el debate en una esfera pública incluyente y plural.

El camino hasta ahora recorrido en nuestro país no ha sido suficiente para dar cabida a las distintas comunidades e individuos que lo conforman, en un formato donde la diferencia no se traduzca en exclusión (Villoro, 1998).

Representación política democrática en construcción

En respuesta a las tensiones sociales, en nuestro país, sin alejarse de la concepción de la representación política como un asunto que se resuelve exclusivamente en los procesos electorales, los partidos políticos y sus grupos parlamentarios se han resistido a resolver la separación que tienen con los representados, a perder su monopolio o a trastocar el carácter elitista de la toma de decisiones.

Si bien ha sido a través de reformas electorales recurrentes que se ha avanzado hacia una representación plural tanto en el orden federal como en el local, los procesos electorales todavía siguen dando lugar a cuestionamientos, muchos de ellos respecto a la equidad en la competencia y la certeza de sus resultados.

La más reciente reforma político-electoral también fue un intento de respuesta a esos reclamos. Elaborada entre 2013 y 2014, introdujo cambios importantes, entre ellos, la posibilidad de reelección de los legisladores y presidentes municipales. Asimismo, privilegiando el carácter descriptivo o demográfico de la representación, estableció la obligatoriedad de incluir igual número de mujeres que de hombres en las candidaturas para la elección de diputados federales y senadores,

con el fin de fortalecer o al menos aumentar la muy baja proporción de mujeres en el Congreso de la Unión, lo que han replicado las entidades federativas para las elecciones de diputados locales y ayuntamientos.

Además, reconoció la figura de candidatos independientes (al margen de los partidos), y su derecho a acceder a prerrogativas para sus campañas electorales.

Cabe señalar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no establecía la exclusividad de los partidos para designar y proponer candidatos a los puestos de elección popular, en su momento, sí lo hacía el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en su artículo 281. Los nuevos requisitos para el registro de candidaturas independientes, sin embargo, hicieron que en los hechos esta figura fuese prácticamente inaccesible.¹⁰

46

Así, en el proceso electoral 2014-2015 en el que participaron por primera vez candidatos independientes, solicitaron la inscripción solamente 43 personas, de las cuales 22 reunieron los requisitos legales (únicamente tres fueron mujeres, mientras que los partidos debieron respetar la postulación de igual número de mujeres que de hombres). Esas candidaturas se distribuyeron en 12 entidades federativas. En total, para las elecciones federales y concurrentes de 2015 se inscribieron 4,496 candidatos de 10 partidos.

En el caso del proceso electoral 2017-2018 se esperaba que las solicitudes de inscripción de candidaturas independientes se multiplicaran debido al elevado número de cargos que en esa ocasión se disputaron.¹¹

¹⁰ Algunas entidades federativas endurecieron aún más los requisitos. Así, mientras que para elecciones federales los interesados deben obtener 1% de firmas de la lista nominal de electores, en 12 entidades federativas el porcentaje se elevó al 3%, y en otras la exigencia fue mayor, como en Baja California Sur que estableció el 4% y Aguascalientes el 5%, además, claro, del cumplimiento de la dispersión territorial correspondiente.

¹¹ El 1º de julio de 2018, además de la elección presidencial, se eligieron 628 cargos federales: 500 diputaciones federales y 128 senadurías. También se votó por 17,670 cargos locales: ocho gubernaturas y una jefatura de gobierno; 972 diputaciones locales; 1,596 presidencias municipales, y 16 alcaldías, 1,237 concejales, 1,664 sindicaturas, 12,013 regidurías y 19 regidores étnicos, además de cargos en juntas municipales donde se eligieron 24 presidencias, 24 síndicos y 96 regidurías.

Para la elección presidencial, de 87 personas que manifestaron ante la autoridad electoral su intención de acceder a candidaturas independientes, 48 obtuvieron el registro. El mecanismo establecido por el INE para recolectar y acreditar las firmas de apoyo requeridas para el registro (866 mil 593 firmas), permitió a la autoridad electoral identificar un enorme número de irregularidades en las que incurrieron los aspirantes. De forma muy controvertida, únicamente dos de ellos aparecieron en la boleta electoral: Margarita Zavala, quien había renunciado al Partido Acción Nacional (PAN) al no conseguir ser postulada por éste a la candidatura presidencial, y el gobernador de Nuevo León con licencia, Jaime Rodríguez, cuyo polémico caso fue finalmente resuelto tras un amplio debate por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

De la larga lista de aspirantes a candidaturas independientes para la elección presidencial, destacó María de Jesús Patricio Martínez, *Marichuy*, quien participó en su calidad de representante del Consejo Indígena de Gobierno (CIG), que había sido convocado por el Congreso Nacional Indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Como en su momento lo comunicó el CIG, el propósito principal no era ganar la Presidencia de la República, sino visibilizar la lucha del movimiento indígena en el país y aprovechar la oportunidad para fortalecer tanto la organización de los pueblos indígenas, como la defensa de su autonomía. Sin tener recursos suficientes para crear y movilizar al equipo de acopio de firmas y documentos probatorios, Marichuy no alcanzó a cumplir con los requisitos, aunque a diferencia de Margarita Zavala y Jaime Rodríguez, 95% de los comprobantes que entregó sí fueron válidos, además de haber cumplido a cabalidad con la rendición de cuentas de los gastos realizados. En efecto, con su participación en este proceso y su presencia en numerosas plazas del país, volvió a colocar la exigencia de respeto a los derechos indígenas en el centro de la agenda pública.

Es interesante que mientras Marichuy construía su candidatura independiente y buscaba alcanzar las firmas necesarias para figurar en la

boleta electoral, el INE decidió impulsar la inclusión de voces indígenas en el Congreso. Para ello, a manera de acción afirmativa, acordó que los partidos políticos postularan candidaturas indígenas a diputaciones federales, en al menos 12 de los 28 distritos indígenas del país, obligación que el TEPJF decidió ampliar a 13 distritos.

El interés despertado por las candidaturas independientes al Senado también fue significativo, pero de 78 manifestaciones de intención, solamente siete cumplieron los requisitos. Para postular candidaturas independientes a diputaciones federales hubo 240 manifestaciones de intención, de las cuales 37 pudieron llegar a las boletas electorales.

Las experiencias de las candidaturas independientes mostraron que al promoverse como esfuerzos de individuos o, en el mejor de los casos, de personalidades, no lograron abonar a resolver el creciente distanciamiento entre gobernantes y gobernados. A la vez, con un formato que atiende más a la espontaneidad que al cultivo de la organización, tampoco permitieron incorporar voces excluidas del espacio político.

48

Ante la rigidez normativa para la formación de nuevos partidos políticos y con los riesgos que conlleva la política personalista de las candidaturas independientes, en el proceso electoral 2017-2018, salvo en el caso de Marichuy, éstas sirvieron como monedas de cambio y mecanismos de presión en el mercado de las negociaciones, los contrapesos y las alianzas políticas.

También, después de la controvertida jornada electoral presidencial de 2012, se incorporó en la Constitución el mecanismo de la consulta popular como derecho de los ciudadanos para dirimir “temas de trascendencia nacional”. La fracción VIII del artículo 35 constitucional establece que las consultas populares serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) el presidente, b) 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras, la de Senadores, o bien de la de Diputados, o c) al menos el 2% de los ciudadanos de la lista nominal de electores. Además, señala que “cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista

nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes”.

La ley correspondiente promulgada el 14 de marzo de 2014 añadió múltiples limitaciones para que la consulta popular pueda servir efectivamente como instrumento de democracia directa, debido a que contiene ambigüedades y restricciones que dan pie a que no pueda ser aplicada. Así, por ejemplo, señala que deberá ocuparse de temas “de trascendencia nacional”, es decir, que impacten a la mayoría del territorio del país y a “parte significativa” de la población, excepto en los siguientes asuntos: los derechos humanos; la composición de México como una República representativa, democrática, laica y federal; la legislación electoral; la seguridad nacional; el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, y los ingresos y gastos del Estado. Cuando la solicitud provenga de los ciudadanos, deberá contener los nombres y las firmas de los solicitantes (que conforme al requisito constitucional suman millones de personas), listado que será verificado por el Instituto Nacional Electoral, además debe incluirse el motivo por el que se quiere llamar a una consulta, los argumentos que respalden que un tema es de trascendencia nacional (lo que queda a decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y la pregunta que se haría a los ciudadanos. Solamente se permitirá una pregunta en la consulta, la cual “deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo”. La consulta solamente puede tener lugar de manera simultánea a los procesos electorales federales y su organización, difusión y propaganda a cargo del Instituto Nacional Electoral. En su artículo 41 la ley señala que ninguna otra persona física o moral podrá contratar propaganda dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre el tema que se someta a consulta (Ley Federal de Consulta Popular, 2014). Con esas limitantes, las consultas populares difícilmente podrían ser de utilidad para la expresión directa de la voluntad popular.

Un obstáculo adicional a la representación democrática es la presencia del corporativismo y el clientelismo, de los cuales se sigue sirviendo tanto el ejercicio de gobierno como la acción de los partidos políticos.

Las medidas paliativas a la separación entre gobernantes y gobernados siguen siendo insuficientes porque no se han acompañado de otras que garanticen los derechos de control sobre los representantes por parte de la ciudadanía (más allá de los controles institucionales que refieren a los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, o a la evaluación a través de elecciones), entre las cuales la rendición de cuentas, el acceso a la información, los procesos de consulta y espacios de participación directa son elementos centrales. Además, son insuficientes porque no han logrado superar la marginación de quienes se perciben a sí mismos en situación de exclusión respecto a la comunidad política.

50

Los derechos indígenas y la recomposición de la representación política

En su formato “mínimo”, la democracia liberal asume la existencia de un ciudadano participativo e informado, que tomando en cuenta las condiciones de su entorno es capaz de adoptar una identidad política que, traducida en el voto, puede determinar al igual que los otros ciudadanos el futuro de su comunidad política (Dahl, 1967; Downs, 1957). Sin embargo, hay naciones en las que existen comunidades que además de la exclusión económica y social que las coloca en desventaja frente al ideal del ciudadano participativo, poseen diferencias identitarias que se superponen al principio del ciudadano como individuo. De ahí que se hayan desarrollado posiciones teóricas y políticas que reconstruyendo las instituciones y prácticas democráticas, buscan incluir tales diferencias. Por ello también se discuten y ensayan formas en las que incluso la participación política por la vía electoral no solamente contempla

el ejercicio de ciudadanos individuales, sino que puede incluir formas comunitarias de participación (Singer, 2014a).

De hecho, los esfuerzos por incorporar la diferencia en la construcción nacional han existido desde hace mucho tiempo en sistemas en los que conviven divisiones sociales profundas, arraigadas en culturas distintas y donde el reconocimiento de éstas se ha incorporado a sus marcos estatales, creando, por ejemplo, las llamadas democracias consociales (Lijphardt, 1979). Buena parte de los Estados nación del mundo occidental se fundaron sobre una base multicultural o se han desarrollado a partir de ella.¹² Sin embargo, desde el último tercio del siglo XX enfrentan nuevos retos a partir del estrechamiento del llamado estado de bienestar y de la crisis de su configuración como naciones homogéneas, asentadas sobre la base de la negación de la diferencia. Los conflictos desatados por el acrecentamiento de los flujos migratorios, la presencia de fundamentalismos religiosos e ideológicos, y la exigencia de revertir prácticas discriminatorias violatorias de los derechos humanos fundamentales de grupos étnicos, de género o personas con capacidades diferentes, entre otros, llevaron a nuevas tensiones y conflictos sociales, que han tenido que ser enfrentados en el orden democrático.

De esta problemática ha derivado un creciente interés en revisar y discutir los fundamentos del Estado-nación y los retos de su configuración democrática. La discusión teórica y filosófica ha sido muy amplia, ocupándose de temas como identidad y ciudadanía, identidad nacional e identidad individual; las particularidades y su reconocimiento; el estudio de prácticas y valores predominantes en grupos culturales; instituciones, políticas públicas y multiculturalismo; diferenciación y desaparición de la centralidad de la política; las dificultades de la política para representar las diferencias; la ciudadanía en condiciones de pérdida de identidad y de conducción política. Como parte de la bibliografía que atiende la cuestión, se encuentran también los estudios de

¹² De acuerdo a la OIT, "Los pueblos indígenas y tribales constituyen al menos 5,000 pueblos con características distintivas y una población de más de 370 millones, en 70 países diferentes" (OIT, 2009: 9).

caso y los desarrollos de las teorías del federalismo, que exploran alternativas a estos dilemas.

Will Kymlicka (2003) ordena el desarrollo de esta discusión en tres grandes fases: la que gira en torno a la prioridad de la libertad individual, atravesando la polémica individualistas-colectivistas o liberales-comunitaristas; la segunda fase que pregunta sobre la posibilidad de extender los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal; y la tercera fase que polemiza sobre la neutralidad del Estado liberal y la construcción nacional, *nation building*.

Paralelamente, en sentido inverso y de manera destacada tras el fin de los regímenes comunistas de Europa Central, que acentuaron los conflictos derivados de nacionalismos, así como el fortalecimiento del fundamentalismo musulmán y los movimientos neonazis y fascistas, también se desarrollaron posiciones afirmando la figura clásica que solamente reconoce a los individuos propietarios privados en calidad de ciudadanos por encima de las diferencias (Macpherson, 1982; Schmitter, 2005).

52

Lejos de negar los principios y virtudes de la democracia, lo que se ha cuestionado en los debates contemporáneos es la validez de sostener que solamente el individuo es el eje de la ciudadanía democrática, como señala Ely (1980), no buscan negar sus bondades, sino que “aspiran a reconceptualizar los elementos que la integran. De ahí que el reto se plantee en términos de favorecer la diversidad de intereses a la vez que garantizar que éstos se expresen en el ámbito institucional como parte de los procesos en que se toman las decisiones” (Singer, 2014a: 105).

Producto del reclamo de reconocimiento de la diversidad y buscando resolver el dilema igualdad-justicia, se han extendido las políticas compensatorias en distintos países. Así, por ejemplo, en Estados Unidos como resultado del movimiento de los años sesenta a favor de los derechos cívicos, se estableció la *affirmative action* o *discriminación positiva* buscando proteger a los estudiantes negros y luego también

a otras minorías, en su derecho de acceso a la educación y en general a la no discriminación.

En este sentido, se han ensayado políticas de afirmación positiva de las diferencias culturales, de lenguaje e identitarias, dotándolas de instrumentos para incluirlas en los procesos de construcción nacional. Tal es el caso de Canadá, que desde 1971 dio los primeros pasos para la incorporación y el reconocimiento en el marco federal de grupos étnicos excluidos, estableciendo mecanismos que se han multiplicado en otros países. Como parte de la variedad de arreglos constitucionales que buscan atender la cuestión, destacan también las innovaciones que se exploran en los diseños alternativos al federalismo, como sucede en España.

También los organismos internacionales han avanzado creando marcos normativos para impulsar los derechos de la diferencia, entre ellos los derechos indígenas. Este es el caso del Pacto de Derechos Civiles y Políticos adoptado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1966, aprobado en México por el Senado de la República en 1980; del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989 (ratificado por México en 1990) y de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 29 de junio de 2007. A través de éstos se han concertado y establecido una serie de consensos básicos entre los pueblos indígenas y los Estados que los han suscrito (entre ellos México). Esos instrumentos recogen derechos de los pueblos indígenas a participar libremente en los asuntos públicos en los niveles local, nacional e internacional. Igualmente, y a pesar de la ambigüedad o falta de consenso en torno al significado y alcance de la noción de *pueblo*, reconocen su tratamiento normativo como colectividades y no solamente como suma de individuos.

En países de América Latina con alta densidad de población indígena se ha puesto el acento en el reclamo a la libre determinación

y participación indígena en las decisiones que afectan su reproducción como colectividades.

Desde finales de la década de los ochenta, en México las organizaciones y movimientos indígenas se han constituido como actores que han cuestionado de manera radical las características que tiene la representación política en el país, aspirando a la democratización del régimen político. Como afirman los teóricos de los movimientos sociales, es característico que las demandas que enarbolan y en torno a las cuales se organizan, correspondan a problemas preexistentes, que una vez puestos al descubierto difícilmente pueden regresar al estado latente en que habían permanecido. Así, el reclamo del reconocimiento y respeto a los derechos culturales y colectivos como base de la plena participación indígena en la vida política nacional recoge un conjunto de agravios que atraviesan su larga historia de marginación económica, política y social. En su desarrollo organizativo destaca el nuevo liderazgo o “élite intelectual” que ha construido un *nuevo discurso indígena* (Stavenhagen, 2007) orientado a cuestionar y replantear las relaciones del Estado con los pueblos indígenas, a partir de su reconocimiento como actores políticos y sujetos activos con plenos derechos.

54

A través del movimiento que se aglutinó luego del levantamiento zapatista, se recogía la demanda de reconocimiento de los indígenas como:

[...] individuos pertenecientes a formaciones culturales existentes antes de la formación del Estado moderno, y por tanto, con todos los derechos que la Constitución, las leyes y, en general el sistema jurídico mexicano garantiza a todos sus ciudadanos, pero también con derechos colectivos, derivados precisamente de nuestra pertenencia a un pueblo indígena específico, los cuales hasta ahora continúan sin reconocimiento constitucional y legal (López Bárcenas, 2005: 9).

La reivindicación étnica que levantó el zapatismo no era nueva, pero el movimiento contribuyó a darle dimensión nacional y a construir el espacio para el rediseño del marco democrático del país. Una de sus consecuencias es haber colocado el tema de los derechos de los pueblos indígenas en el centro de la agenda política, abriendo la discusión sobre la impostergable redefinición de las formas de relación del Estado y la sociedad, en la que conviven de manera desigual los pueblos indios (con sus culturas comunitarias), al lado de una sociedad *moderna* guiada por la cultura centrada en el ciudadano en tanto que individuo propietario privado.

En la medida en que el conflicto desatado por el levantamiento zapatista avanzó, abrió nuevas oportunidades políticas para otras organizaciones y expresiones colectivas que también estructuraron sus demandas en relación con la exigencia de la autonomía,¹³ la libre determinación y el reconocimiento del derecho a la diferencia. En ese sentido, resume Hernández Navarro, las organizaciones indígenas demandaron:

55

[...] reconocimiento como pueblos y una recomposición profunda de las relaciones de poder que les permitan transformar su situación de subordinación e integración asimétrica en relación con el resto de la sociedad nacional. Sostienen que es necesario emprender un conjunto de reformas que modifiquen el marco institucional vigente.

Exigen derechos, tanto políticos como de jurisdicción, para fortalecer su representación en los poderes legislativos y para que se reconozcan instituciones y mecanismos tradicionales en la elección de autoridades comunitarias y municipales, al margen de los partidos políticos (Hernández Navarro, 2007: 92).

¹³ Sobre los antecedentes y uso del término autonomía en la agenda del movimiento indígena, véase Hernández Navarro (2010).

Los Diálogos de San Andrés fueron una coyuntura en la que se expresaron con claridad las posiciones respecto a la pertinencia de resolver mediante políticas multiculturales el carácter dual de la sociedad mexicana. Estas posiciones, hasta la fecha, permanecen enfrentadas.

Mientras que para unos la exclusión de la población indígena debe resolverse desde el marco liberal existente sin modificarlo, mejorando las condiciones de vida, para otros la transformación de ese marco liberal no significa su alteración sustantiva, sino una manera de traducir la realidad de lógicas distintas de la sociedad diferenciada en un marco normativo que garantice la igualdad, por lo que el mayor problema reside en el diseño de normas que protejan su cabal cumplimiento.

En el primer caso, se ha planteado que los derechos de la ciudadanía que tienen como titulares a los individuos “son suficientes para garantizar la igualdad y libertades individuales; entre estas últimas, la libertad de elegir formar parte de una comunidad y defender los intereses de ésta. Desde este punto de vista, la igualdad universal de los ciudadanos en tanto individuos está por encima de las diferencias de grupo” (Singer, 2014b: 103). En esta posición estrecha del liberalismo no hay necesidad de explorar vías alternas del derecho para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía de la población indígena. Con esa lógica, la solución a la exclusión indígena:

[...] se reduce a implementar mejores políticas públicas que resuelvan la pobreza, en donde encuentran el origen de la exclusión, abandonando las políticas integracionistas practicadas durante largo tiempo. En este sentido, abogan por la igualdad de condiciones para la plena autodeterminación desde la esfera privada. Igualmente, como asunto de los privados, el derecho a la diferencia con base en la pluralidad, se resuelve en el principio de la tolerancia y no en derechos que desde este punto de vista terminan por ser especiales y por tanto otorgan privilegios en lugar de igualdad (*ibid.*).

En esta vertiente se ubicaron las posiciones de intelectuales, partidos y legisladores que vieron en los Acuerdos de San Andrés el riesgo de promover reformas atentatorias del interés y la unidad nacional o violatorias del orden jurídico, que terminarían por profundizar la desigualdad y discriminación, al merecer un trato especial.¹⁴

En contraparte, desde una segunda posición, la exclusión indígena se explica a partir de la negación de la diferencia, practicada bajo políticas que se sobreponen a los intereses de sus pueblos. A cambio, lo que proponen es atender la pobreza y marginación desde su libre determinación, reconocida como Derecho Humano en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 1º establece: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Bajo este principio, proponen el ejercicio de derechos colectivos al lado de los derechos individuales, con nuevos arreglos institucionales que garanticen la libre determinación indígena en el marco democrático del Estado, no fuera de éste.

Uno de los temas centrales en la discusión en torno a los términos de la reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos indígenas, fue y sigue siendo el problema de la autonomía.

Los pueblos indios plantean el reconocimiento al derecho a la libre determinación y a la autonomía, entendida como “el derecho a decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente”. No reivindican la obtención de un registro como partido político ni ser considerados como una organización corporativa más, sino su reconocimiento como pueblos y una recomposición profunda de las

¹⁴ Estos argumentos se presentaron durante el debate parlamentario que concluyó con las reformas constitucionales en materia indígena del año 2001 (cfr. Singer, 2005).

relaciones de poder que les permita transformar su situación de subordinación e integración asimétrica en relación con el resto de la sociedad nacional. Sostienen que es necesario emprender un conjunto de reformas que modifiquen el marco institucional vigente. Exigen derechos, tanto políticos como de jurisdicción, para fortalecer su representación en los poderes legislativos y para que se reconozcan sus instituciones y mecanismos tradicionales para elegir a sus autoridades comunitarias y municipales, al margen de partidos políticos (Hernández Navarro, 1998: 28).

Si bien entre las organizaciones del movimiento indígena estructurado tras la rebelión en Chiapas habría coincidencia sobre esas demandas, la construcción de un marco de derecho multicultural se revelaría como un asunto complejo.

En las organizaciones indígenas el debate tomó cuerpo en dos grandes líneas: la de los llamados *comunalistas* y la del *comunalismo*. La alternativa comunalista fue promovida por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), proponiendo el rediseño constitucional en términos de construir la autonomía regional bajo “un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socio-culturales” (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002: 17). Esta propuesta se topó con la dificultad de intentar construir un marco normativo para abarcar realidades y problemas distintos, todos ellos derivados de la propia diversidad indígena y sus problemáticas regionales. Desde esta perspectiva, la autonomía de los pueblos indígenas sería el resultado de un proceso:

[...] resulta de un pacto entre la sociedad nacional, cuya representación asumen los poderes del Estado-nación, y los grupos socioculturales (nacionalidades, pueblos, regiones o comunidades) que reclaman el reconocimiento

de lo que consideran como sus particulares derechos históricos (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002: 56).

La segunda posición elaborada por una red de dirigentes oaxaqueños promotores del desarrollo de la comunalidad, entre quienes destacó Floriberto Díaz Gómez (cuyos escritos fueron compilados por Robles y Cardoso, 2007), partía de la necesidad de recuperar la vida comunitaria indígena y la construcción de la autonomía como ejercicio del derecho a la libre determinación desde la propia comunidad. Los aportes de esta posición fueron recogidos en la modificación del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el estado de Oaxaca, para alcanzar el reconocimiento de las autoridades municipales, de acuerdo a los sistemas normativos indígenas.

El debate que despertó la irrupción del zapatismo muestra que, hasta ahora, el modelo de representación política existente se ha sobrepuesto a una realidad que lo rebasa. En esa realidad los indígenas actúan como colectividad, aunque se les asigne el rol de ciudadanos individuales. Como se verá más adelante, solamente es en el nivel municipal donde se han abierto alternativas para su participación como colectividades en la representación política.

En otros países de Latinoamérica los movimientos indígenas también han tenido capacidad de cuestionar el modelo clásico y limitado de la representación política, dando lugar a la construcción de nuevos instrumentos jurídicos que a pesar de su estrechez avanzan en la transformación no sólo de los órganos representativos y de la lógica que los sustentan, sino también de la concepción de la ciudadanía de manera plural. En el siguiente cuadro se muestran las diferencias en el reconocimiento de algunos derechos indígenas en los casos de México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Perú y Bolivia.

Comparativo de algunos derechos indígenas en cinco países

Países/ legislación	Derechos de propiedad colectiva	Reconocimiento oficial de lengua	Educación bilingüe	Régimen de autonomía
México	Sí	No	Sí, pero limitada	No
Guatemala	Sí	Sí, regional	Sí, pero muy limitada	No
Nicaragua	Sí	Sí, en las regiones autónomas	Sí	Sí, regional
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	No	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Ferrán Cabrero, "Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía", en Ferrán Cabrero (coord.), *Ciudadanía intercultural*, Quito, PNUD, 2013, p. 30.

II. Instituciones y políticas del gobierno hacia los indígenas. La negación del derecho a la diferencia

Las instituciones y las políticas sociales dirigidas hacia la población indígena que se han construido en México, desde el periodo posrevolucionario y hasta la fecha, se han caracterizado por promover y reproducir relaciones de discriminación, clientelares y corporativas, así como por colocar a este sector de la sociedad en una relación de subordinación y exclusión. En la elaboración e implementación de estas políticas se advierte un importante peso de las aportaciones y el debate entre los antropólogos (sobre todo desde los años cincuenta a los noventa) cuya activa participación al frente de las instituciones para asuntos indígenas ha sido decisiva. En otros casos, también se advierte el peso que han tenido las presiones e influencia de la acción colectiva indígena emergente en distintos momentos.

Al lado de las políticas dirigidas específicamente a la población indígena, con frecuencia otras políticas públicas se han sumado profundizando el deterioro de la vida comunitaria, la desigualdad y la pobreza que han caracterizado a la población indígena.

El curso que han tomado estas políticas a lo largo del tiempo no ha sido lineal. Ciertamente, ha estado marcado por las transformaciones

políticas y económicas a nivel nacional, por los compromisos contraídos por el país con instituciones internacionales, así como por las continuidades y el cambio en la dirección de los proyectos presidenciales. No obstante, puede afirmarse que tienen como denominador común el caracterizar a los pueblos indígenas como sujeto pasivo que debe ser incorporado en las estrategias de desarrollo y modernización para resolver (sin que lo hayan logrado) su marginalidad y pobreza.

A continuación se presenta un panorama sucinto de la trayectoria seguida. Es claro que una tarea pendiente es el análisis exhaustivo de tales políticas y los programas que de ellas han derivado. Sin embargo, un repaso de la naturaleza que se propone permite ilustrar de manera suficiente un ángulo que contribuye a explicar por qué la exclusión indígena y el déficit en la representación política siguen siendo una tarea que ineludiblemente tendrá que ser afrontada en la construcción democrática mexicana.

62

Las políticas de integración. Los antecedentes: unificación cultural y exclusión en la construcción del nuevo Estado

Los pueblos indígenas fueron excluidos de la construcción del nuevo Estado emanado de la Revolución mexicana. La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, fundada en el principio de la igualdad republicana, postuló la igualdad jurídica de todos los mexicanos sin establecer distinción ni referencia alguna a la diversidad étnica de la población. Tampoco incorporó mecanismos para propiciar la participación indígena en el sistema de representación. Con ese marco normativo, no se reconoció personalidad jurídica a los pueblos indígenas y a partir de ello, cuando más, la población indígena fue considerada como parte del campesinado.

Solamente de manera indirecta, el artículo 27 constitucional hizo referencia a la existencia de *pueblos* en relación con el derecho de

propiedad de tierras (hasta 1934, cuando se eliminó de la Constitución a los *pueblos* como titulares de derechos agrarios) y a la forma de propiedad indígena al reconocer la forma de propiedad comunal. Sin embargo, ello no significó un reconocimiento jurídico a la territorialidad indígena ya que “ni la comunidad ni el ejido tuvieron una normatividad particular para el caso de que el núcleo de la población beneficiado con el reparto o la restitución fuera indígena” (Oemichen, 1999: 152).

Desde esta lógica, los pueblos indígenas fueron tratados como conjuntos de individuos desposeídos y marginados que debían ser integrados culturalmente para fundar la nueva sociedad homogénea y mestiza.

Entre 1917 y 1934, el discurso gubernamental que afirmaba los valores del nacionalismo revolucionario se ocupó de exaltar las tradiciones y culturas indígenas como raíz del México moderno, y como elemento de la cultura nacional, pero a la vez interpretó la identidad indígena y su condición de pobreza y marginación como obstáculo para el progreso del país. Durante esos años, inició lo que más adelante se consolidaría como política de asimilación. Esta política proponía la integración de los indígenas a la nación mexicana moderna y occidentalizada, es decir, su incorporación en el proyecto de construcción de la nueva identidad nacional, lo que presuponía lograr la unificación cultural de la población mexicana eliminando las diferencias en lugar de procurar el espacio de convivencia de la diversidad.

El eje en torno al que giró esta política fue la educación, que limitándose a la castellanización fue considerada como tarea ineludible para integrar a los indígenas en la cultura mestiza, nacionalista y revolucionaria en construcción.

Desde 1917 se establecieron un conjunto de organismos para la atención y estudio de la población indígena, entre ellas, la Dirección de Antropología y Poblaciones Regionales, asentada en la Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1921, con la fundación de la Secretaría de Educación Pública se creó el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena; en 1923 se establecieron Casas del Pueblo y en 1925

el Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación de la Cultura Indígena. A través de estas instituciones y desde el modelo educativo instaurado por José Vasconcelos, inició el despliegue de una política cultural que puso en el centro la alfabetización y castellanización como vía para “dar nacionalidad y modernidad” a la población indígena.

Con la política de castellanización lo que en la práctica se logró fue obstaculizar y frenar el desarrollo de la identidad comunitaria acentuando su situación de marginación. Lejos de mejorar la situación de exclusión de este sector de la población, a lo que condujo fue a reafirmar la discriminación y con el paso del tiempo al deterioro de dichas culturas. Así, muy pronto se produjo la sensible disminución de la proporción de la población hablante de lenguas indígenas respecto del total nacional.¹⁵ Casi un siglo tomaría crear una institución (el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas) con el fin de revertir el proceso de extinción de las lenguas indígenas, reconociendo la importancia del idioma como medio a través del cual las comunidades proporcionan los significados culturales a sus miembros y recrean y preservan la cultura.

64

Paternalismo: hacia el indigenismo oficial

Fue durante el cardenismo (1934-1940) cuando la problemática indígena dejó de ser vista como asunto de raza y aislamiento cultural, para entenderse como asunto de marginación socioeconómica.

¹⁵ Si bien el total de población indígena se ha incrementado sustantivamente a lo largo del tiempo, ha disminuido la proporción de población hablante de lengua indígena respecto al total nacional. Según Andrés Molina Enríquez, en los años en que escribió su libro *Los grandes problemas nacionales* (1909), habitaban en el país alrededor de 4.9 millones de indígenas de una población total de 14 millones de habitantes, es decir, cerca de 35% de la población era indígena (citado por Sámano Rentería, 2004: 142). En 1930 la población mayor de cinco años hablante de lengua indígena alcanzaba, según los Censos Generales de Población y Vivienda, solamente el 16%, y en el año 2010, 6.5% respecto al total de población nacional (ver tabla “Población hablante de lengua indígena en México, 1930-2015”, en anexo 1).

Después de años de discriminación y exclusión social y política, y sobre la base del reparto agrario cardenista que atendía demandas de tierras comunales a través del Departamento de Asuntos Agrarios, la política hacia los indígenas que por primera vez se estableció de manera específica se enmarcó nuevamente en el proyecto de consolidación de la integración nacional. A costa del desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, se buscó incorporarlas al “progreso material” que se desplegaba en los centros urbanos, promoviendo su “desarrollo económico y social”, sin dejar de lado la acción educativa. Desde 1935 se reconoció la necesidad de la educación bilingüe, de modo que la alfabetización primero fuese en la lengua vernácula y luego en español.

El indigenismo,¹⁶ bajo esos principios, se estableció como una política gubernamental de corte paternalista (que no reconocía la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas) mediante la cual se establecieron programas de bienestar que sentaron las bases de relaciones clientelares que poco después privaron.

Fue en esos años que se estableció el “pacto clientelista” (Recondo, 2007b) que sin destruir la organización comunitaria indígena se sobrepuso a ella para dominarla. El mecanismo consistió en la inserción de jóvenes bilingües en la estructura de los gobiernos municipales, quienes fungirían como intermediarios entre las comunidades y el gobierno, así como ante el Partido Nacional Revolucionario (y luego al Partido de la Revolución Mexicana y al Partido Revolucionario Institucional). Al respecto David Recondo señala: “La estructura tradicional del gobierno local, que funcionaba como muro de contención contra la sobreexplotación de las comunidades por la sociedad mestiza regional, fue sujeto

¹⁶ Henri Favre define el indigenismo como “la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena, con el objeto de absorber las disparidades culturales, sociales y económicas entre los indios y la población no indígena. Esta política establece su propio marco legal. Sin dejar de favorecer al terreno educativo, se basa en una metodología del desarrollo y genera una ingeniería social destinada a poner en práctica una metodología” (Favre 1998: 108).

de cooptación por el nuevo régimen político y transformada en un instrumento de dominación” (Recondo, 2007b: 41).

De esta manera, sin trastocar la vida comunitaria, con nuevos cargos en las comunidades que se sumaron a la jerarquía tradicional, el Estado se infiltró en éstas. Las comunidades quedaron entonces sujetas al partido oficial, convirtiéndose en garantes de sus triunfos electorales. En el caso de Chiapas, de acuerdo con los estudios de Jan Rus (1995), para evitar conflictos entre las jóvenes autoridades y los ancianos cuyo mando provenía del sistema de cargos, se estableció un sistema dual: el llamado ayuntamiento tradicional y el ayuntamiento constitucional. Este último, interlocutor del gobierno. Con los nuevos puestos al interior de las comunidades se generaron nuevas fuentes de poder y cacicazgos locales. En otros casos, como en los municipios oaxaqueños, se estableció una simbiosis entre cargos municipales (secretario o incluso presidente) y los dirigentes de los comités de partido, encargados de garantizar el triunfo del partido hegemónico.

66

En el proyecto de organización de las masas se incluyó a los indígenas como campesinos en las nuevas organizaciones, “poniendo en un segundo plano la dimensión étnica de sus identidades colectivas” (Máiz, 2004: 147). Así, quedaron integrados a la Confederación Nacional Campesina (CNC), a través de la cual se gestionaron entre otros los créditos agrícolas. Igualmente, desde el gobierno se impulsó la realización de ocho congresos regionales de las razas indígenas, en los que tomaron parte los consejos supremos organizados en algunos pueblos. Entre éstos, destacó el Consejo Supremo de la Raza Tarahumara que años más adelante encabezaría luchas en defensa de la tierra, recursos naturales y mejores salarios (véase al respecto Sarmiento Silva, 1985: 201).

El interés gubernamental en la problemática indígena se expresó con la creación del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, fundado en 1936¹⁷ y otras instituciones como el Departamento de Educación Indígena

¹⁷ Este organismo dependiente en sus orígenes de la Presidencia de la República brindaba asesoría técnica, agrícola y artesanal a la población indígena y atendía los programas de educación que seguían

en la SEP, el Departamento de Antropología y la carrera de Antropología Social en el Instituto Politécnico Nacional, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) fundado en 1937, instituciones que fueron vistas como complemento indispensable para proveer de estudiosos y técnicos en la problemática indígena capaces de acompañar la estrategia de integración. Más adelante, en 1939, se creó el Consejo Nacional de Lenguas Indígenas. Fueron también estos años en los que comenzó a operar el Instituto Lingüístico de Verano (1937), organización estadounidense orientada a las tareas de castellanización y evangelización de la población indígena.¹⁸

Lázaro Cárdenas fue también activo promotor del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en 1940 en Pátzcuaro, Michoacán, con la asistencia de representantes de 18 países de América Latina. Las directrices de este congreso marcaron el inicio de lo que se ha llamado el indigenismo oficial en México (Medina, 2007) y dieron la pauta que habría de seguirse en la materia en el conjunto del continente. Producto de este congreso se fundó el Instituto Indigenista Interamericano con sede en la Ciudad de México, lo que permitió al país ejercer liderazgo en cuestiones indigenistas en América Latina. Más adelante, en 1948, bajo los mismos lineamientos, se fundó el Instituto Nacional Indigenista (INI) que durante largo tiempo destacaría por ser la institución a partir de la cual se ejecutarían las políticas hacia este sector.

67

Asimilación (integración)

Entre 1948 y 1970 se institucionalizó la política indigenista llamada “de integración” o asimilación mediante procesos de aculturación, la cual

teniendo como propósito la castellanización. En 1946 se transformó en Dirección General de Asuntos Indígenas y pasó a formar parte de la SEP.

¹⁸ Para una caracterización crítica de la operación de este Instituto, véase Gilberto López y Rivas (2004).

sería apoyada desde el INI, y que incluyó los programas de desarrollo económico, salubridad y educación. Estos últimos promovieron, en esos años, la instrucción bilingüe y desde 1964, bicultural; lo que se buscaba con los nuevos programas educativos era desarrollar procesos que tomaran en cuenta el contexto cultural indígena.

En esta segunda etapa (del indigenismo) la incorporación buscada se matizó como integración, concepto menos rígido que abría alternativas para desembocar en la fusión armónica de la nación mexicana. En la etapa de integración el concepto de raza casi desapareció y la definición de lo indígena se basó en la cultura y muy especialmente en la lengua como su rasgo diagnóstico. La acción educativa fue reconocida como esencial pero insuficiente, por que se complementó con la política de desarrollo de la comunidad para tratar de hacer integral la acción indigenista (Warman, 2003: 34).

68

La relación del Estado con la población indígena se desarrolló a través del INI, conjugando los aportes de la antropología con las políticas públicas. Alfonso Caso, antropólogo y primer director del INI (1948-1970) resume de la siguiente manera la tarea que asumió este organismo:

[...] el fin claro y terminante que nos proponemos es acelerar la evolución de la comunidad indígena para integrarla cuanto antes –sin causar desorganización en la propia comunidad– a la vida económica, cultural y política de México, es decir, nuestro propósito es acelerar el cambio, por otra parte inevitable, que llevará a la comunidad indígena a transformarse en una comunidad campesina mexicana y a la región indígena en una región mexicana con todas las características que tienen las otras regiones del país (Caso, 1971: 139).

Desde su fundación y hasta los años setenta, el INI adoptó la tesis de acuerdo con la cual los indígenas debían ser incorporados al desarrollo, construyendo una homogeneidad cultural fundada en el mestizo,

al tiempo que debían ser preservadas algunas tradiciones. Así lo explicaba el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán:

Todo proceso de formación nacional implica necesariamente la asimilación de los grupos heterogéneos, por uno de ellos, que adquiere el carácter de nacionalidad dominante; se produce, consecuentemente, la pérdida de las particularidades culturales de los distintos grupos en favor de una cultura de índole general que hace posible la emergencia de un espíritu nacional. La absorción de la personalidad y los valores propios de cada grupo es un proceso permanente de inclusión, exclusión y conclusión, en la estructuración de la cultura nacional, a costa siempre de la aniquilación de las culturas regionales, en aquellos aspectos que son inconciliables con la coexistencia (Aguirre Beltrán, 1975: 74).

Para su acción, el INI creó en la década de los cincuenta los Centros Coordinadores Indigenistas, que habrían de operar, sobre la base de investigaciones antropológicas, en la *región intercultural* y *regiones de refugio*.¹⁹ Estos centros contaban con personal bilingüe (con indígenas de la propia región), así como con cuadros dirigentes y técnicos preparados en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y se encargaban de llevar a cabo los programas indigenistas en salud, agronomía, comunicaciones y educación indígena.

¹⁹ De acuerdo con la caracterización de Gonzalo Aguirre Beltrán, las *regiones interculturales* refieren al espacio geográfico y cultural de interacción de indígenas y mestizos, donde una ciudad funciona como núcleo rector de un número variable de comunidades indígenas o regiones de refugio. "En esas regiones marginadas quedan comprendidas las zonas de refugio habitadas por indígenas, de lengua y cultura diferentes a la nacional, que, como inevitable residuo de su desarrollo histórico, han permanecido sujetas a la explotación de los grupos de población culturalmente más avanzados, enclaustradas en sus regiones de refugio, viviendo una vida de mera subsistencia y manteniendo incommovibles sus antiguos valores y patrones de conducta, a favor de un conservatismo tenaz que crea motivaciones y actitudes contrarias al cambio y a la transformación" (Aguirre Beltrán, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*, citado en Carlos Zolla y Emiliano Zolla M., 2004: numeral 28).

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho y especialmente en el gobierno de Miguel Alemán, la política hacia la población indígena acentuó su orientación integradora o asimilacionista, además ligada al corporativismo, con los rasgos autoritarios que en esos años desarrollaba el sistema político. En esa lógica, se concedía a los pueblos indígenas servicios y acceso a bienes a cambio de lealtades y subordinación.

En buena medida, la orientación de las políticas hacia la población indígena estuvo marcada por los lineamientos establecidos en el Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (1957), ratificado por México en junio de 1959, el cual se caracterizó por un marcado enfoque integracionista.²⁰ En este sentido, el Convenio 107 señalaba, por ejemplo, que:

[...] en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población (OIT, 1957).

Este enfoque suponía que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades desintegradas de la sociedad nacional, que por su condición social, económica y cultural se encontraban marginados de los beneficios de los derechos y oportunidades a los que el resto de la sociedad podía acceder, y que estaban destinados a desaparecer con la modernización.

Una de las consecuencias de esta política integracionista fue, de acuerdo con Miguel Bartolomé, que: “[...] tanto las políticas públicas estatales como las propuestas contestatarias trataron de inducir a los indígenas a considerarse sólo como campesinos, asumiendo que la inserción económica bastaba para entender sus demandas o definir su proyecto social” (Bartolomé, 2002: 150).

²⁰ El Convenio 107 estuvo vigente para México hasta el 5 de septiembre de 1990, cuando el país ratificó el Convenio 169, que sustituyó al anterior.

Además, el modelo económico de esos años dio como resultado que junto a los afanes modernizadores se agudizara el proceso de expulsión de la población indígena hacia los márgenes de las ciudades en busca de empleo, al tiempo que el proceso de industrialización comenzó a invadir las tierras de las comunidades con la construcción de presas, carreteras, etcétera, eventos que irrumpieron en el orden y dinámica de las comunidades indígenas.

Las políticas de “participación”: el populismo asistencialista

Durante los años setenta, la política integracionista hacia la población indígena entró en crisis junto con la debacle económica en el campo. Al mismo tiempo, y ante el fracaso de las estrategias de acción indigenista del INI, se extendieron los cuestionamientos a las políticas de integración y aculturación que, calificadas como de etnocidio y de “colonialismo interno”,²¹ en los hechos implicaban el exterminio de las culturas indígenas como condición para la integración nacional y su exclusión de los espacios de participación y toma de decisiones.

Las críticas al modelo integracionista surgieron tanto de movilizaciones indígenas-campesinas y de la naciente intelectualidad indígena formada en el marco de la propia política educativa indigenista, como por la naciente antropología crítica.²² Como consecuencia, en las

²¹ Pablo González Casanova empleó el concepto de “colonialismo interno” para referir al “dominio y explotación de unos grupos culturales por otros” (González Casanova, 1976: 89). Igualmente señalaba: “[...] afirmar que el problema indígena es un problema cultural [...] representa un avance ideológico frente al racismo predominante de la ciencia social porfiriana. Desde el punto de vista científico se trata de una afirmación que corresponde a la realidad. Sin embargo, no la explica en todas sus características esenciales. El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada” (*ibid.*: 103-104).

²² En el debate antropológico destacaron dos posiciones críticas al indigenismo oficial: por una parte, de quienes ubicaban el problema indígena como un asunto de clase social (Stavenhagen, 1969; Pozas,

políticas gubernamentales se dio un viraje en la orientación del indigenismo abandonando el enfoque de la integración para adoptar el de la “participación”.

En ese contexto, durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) la novedad fue la incorporación de los grupos indígenas a políticas populistas y asistencialistas de combate a la pobreza, el surgimiento de nuevas organizaciones corporativas y la promoción y rescate de tradiciones y folklore con vistas a favorecer, con su comercialización, la situación de los productores indígenas.²³ Este cambio, sin embargo, no se expresó en la modificación de las condiciones de reproducción de las comunidades indígenas.

72

La política indigenista durante el sexenio de Luis Echeverría se organizó fundamentalmente en torno a dos ejes: por una parte, el que centró la atención en los problemas de tenencia de la tierra a través de la confirmación de los bienes comunales de los pueblos, así como en la organización de los indígenas para la producción y defensa de sus intereses a través de la organización de ejidos colectivos y organizaciones indígenas. Con esa estrategia se buscó dar fin al carácter paternalista que había caracterizado a las políticas de años previos, para pasar a una etapa en la que los propios indígenas fueran “conductores de su desarrollo”. No obstante, no existieron los canales formales para su participación en la toma de decisiones. Un segundo eje fue la canalización de la movilización indígena a través de la promoción de su organización en los marcos institucionales (al respecto véase Sarmiento Silva, 1985: 203).

Esta nueva política se apoyó en una mayor derrama de recursos al INI, no obstante, el Instituto perdió autonomía al quedar incorporado en la estructura de la SEP, en donde el director del Instituto fungiría simultáneamente como subsecretario de Cultura Popular.

1974, entre otros), y por otra parte, de quienes enfatizaban la condición étnica como fuente de discriminación (Warman y otros, 1970).

²³ En 1974 fue creado el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), organismo dedicado al apoyo, promoción y comercialización del arte indígena.

Si bien el auge de la llamada antropología crítica no tuvo eco inmediato en las estrategias seguidas por el INI, sí se expresó en la creación de nuevos organismos indígenas impulsados desde el gobierno, los cuales terminarían sirviendo como instrumentos de control político. En el contexto de apertura política y flexibilización de los canales de participación política posteriores al movimiento político y social de 1968, Echeverría promovió el crecimiento exponencial de los Centros Coordinadores Indígenas,²⁴ así como la formación de Consejos Supremos (que llegaron a sumar 56; uno por cada etnia), recuperando el modelo que había puesto en marcha Lázaro Cárdenas, y fomentó la realización de Congresos Indígenas. Con el antecedente del Primer Congreso Regional Indígena de Chiapas de 1974,²⁵ se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios en 1975, el cual, aunque organizado con el apoyo de la Confederación Nacional Campesina (CNC), el INI y la Secretaría de la Reforma Agraria, terminó recogiendo conclusiones críticas a las políticas gubernamentales.

Producto de ese Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios, en la CNC se organizó el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) como organismo de representación de los pueblos indígenas, sin embargo, al mismo tiempo se impidió que efectivamente funcionara en ese sentido. Por otra parte, se impulsó la organización de la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC), que se fundó en 1976 dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); en ambas organizaciones destacó el surgimiento

²⁴ El primer Centro Coordinador Indigenista fue fundado en Chiapas en 1950 (fue dirigido por Gonzalo Aguirre Beltrán, quien habría de elaborar las bases teóricas del indigenismo de esos años). En el gobierno de Miguel Alemán se creó otro centro y tres más en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos se crearon cinco y en el de Gustavo Díaz Ordaz, uno. Para 1968 había 12 y durante el sexenio de Luis Echeverría se llegó a un total de 90. Véase al respecto Sámano Rentería (2004: 148) y Andrés Medina (2007: 126).

²⁵ Con la participación del entonces obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, este Congreso se pronunció al margen de las autoridades gubernamentales aglutinando organizaciones indígenas disidentes.

de posiciones independientes que procuraron su autonomía en relación con los organismos corporativos oficiales²⁶ (Sarmiento, 1985), sin embargo, los intentos de organización independiente fueron frenados mediante acciones de imposición de liderazgos y la represión, mecanismos que se extendieron al conjunto de organizaciones sindicales y campesinas que en la época buscaron romper las prácticas corporativas.

El interés gubernamental por procurar el control de la organización indígena cobró relevancia en el contexto del movimiento indígena internacional que emergía en la década de los setenta y que alcanzó una mayor expresión en los años ochenta.

74

Diversas organizaciones latinoamericanas exigían la liberación del indígena contra toda forma de colonialismo (de las misiones religiosas, organizaciones políticas y organismos gubernamentales paternalistas), el reconocimiento de las autonomías indígenas, la recuperación de sus territorios y recursos naturales y el respeto a la diferencia cultural (lengua y cultura) (Valdivia, 2009: 132).

Varias reuniones y congresos internacionales daban cuenta de las nuevas perspectivas y demandas. Destacaron la Reunión de Barbados de 1971, el Congreso Mundial de los Pueblos Indígenas, en Albeny en 1975, la Reunión de Barbados II en 1977, la Conferencia Internacional de Organismos no Gubernamentales sobre la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas en las Américas celebrada en Ginebra en

²⁶ En el marco de la sucesión presidencial de 1976, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) planteó la necesidad de transformar al INI en una "Comisión Nacional para el Desarrollo Social y Económico de los Pueblos Indígenas", donde los indígenas tuviesen participación en la elaboración y ejecución de sus programas. En 1980, el CNPI se declaró como organismo independiente y levantó como bandera la autodeterminación de los pueblos indígenas, no obstante, se impidió su separación de la CNC y con ello del PRI (véase al respecto, Sarmiento, 1985). El debilitamiento del CNPI se agudizó con el desprendimiento de diversos consejos supremos durante los años ochenta, los que a su vez se reorganizaron en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas. El CNPI desapareció en 1987.

1977, y el Cuarto Tribunal Russell sobre los Derechos de los Indígenas de las Américas, en Rotterdam, Holanda, en 1980 (Valdivia, 2009: 131).

Los orígenes del “indigenismo de participación”

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) el carácter asistencialista de la política indigenista se agudizó con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar), organismo al que fue integrado el INI. Por encima de la idea que había predominado de combatir el aislacionismo de los indígenas, se sumaron programas dirigidos a la pobreza, llevando “bienestar” a las comunidades y a combatir la marginación mediante su organización, a través de lo que se denominó “indigenismo de participación”. La cuestión indígena dejó de ser vista como problema de integración a la sociedad mestiza, para enfocarse como problema de pobreza y marginación económica (Oemichen, 1999).

75

Ignacio Ovalle Fernández, entonces director del INI y coordinador de Coplamar, explicaba la política indigenista de participación de la siguiente manera:

Se quiere con esto subrayar la necesidad de que sean los propios grupos indígenas los que asuman la dirección de sus procesos y que participen al mismo tiempo de manera activa tanto en la elevación de sus condiciones de vida como en la preservación y transformación de sus propias instituciones y formas comunitarias (Ovalle, 1978: 14-15).

La subordinación orgánica del INI al Coplamar desdibujó las políticas asimilacionistas y acentuó el carácter gestor del Instituto. Con el programa de desarrollo económico adjudicado a Coplamar y con los recursos que éste manejaba, se llevó infraestructura a las áreas rurales

de mayor marginación e inversión en sectores productivos. Igualmente, el INI-Coplamar se asumió como entidad responsable de aplicar en las zonas indígenas las políticas sociales de educación y salud, entre otras. De la política de integración cultural se pasaba, entonces, a la de integración productiva, y la “participación” de las comunidades indígenas, en “proyectos de desarrollo”.

Si bien las demandas indígenas en ese entonces se centraron sobre todo en reivindicaciones de tierra y precios de los productos agrícolas, fundamentalmente del maíz y café, así como contra los cacicazgos y control sindical, ligadas a las demandas del campesinado organizado, es en estos años que tanto a nivel nacional como internacional comenzó a surgir un nuevo movimiento indígena contra las formas de colonialismo, que exigía reconocimiento a la diferencia cultural y derecho a la autonomía.

76

El cambio sólo se produjo en el lenguaje oficial, que incorporó la noción de “grupos étnicos”, cuyas expresiones folklóricas debían ser protegidas como parte del proyecto de integración económica.²⁷

El repliegue del Estado e “indigenismo de participación”

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), con las políticas de austeridad y ajuste estructural de la economía mexicana, se dio un viraje significativo en la orientación de las políticas públicas incluyendo las dirigidas a la población indígena.

Sin abandonar el carácter asistencialista, se dejó de lado el populismo. Ello significó el repliegue de la intervención del Estado a través de políticas sociales y la disminución del presupuesto destinado al gasto social,

²⁷ En este sentido destaca la creación de la Dirección General de Culturas Populares en 1978, organismo encargado de promover el estudio, conservación, difusión y desarrollo de las culturas populares e indígenas.

y con ello, la disminución de los recursos destinados a programas asistenciales para la población indígena.

Las políticas de ajuste se expresaron en la disminución de la inversión pública en el agro y en los subsidios, el incremento de los precios de los insumos, la liberalización de los precios de los productos agropecuarios y la contención de los salarios. Al mismo tiempo, se firmaba el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), iniciándose un proceso de apertura al comercio internacional con importantes efectos en la economía nacional. La crisis agrícola se acentuó traduciéndose en el incremento de las importaciones de granos básicos, lo que tuvo significativas repercusiones en las condiciones vulnerables de los pueblos indígenas.

Para la llamada planeación del desarrollo, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática²⁸ como instrumento para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que desde entonces tendría la obligación de presentar sexenalmente el Ejecutivo federal. Lo novedoso de ese sistema fue la incorporación de “consultas populares” para el diseño del Plan. Sin embargo, para llevar a cabo esas consultas solamente se establecieron mecanismos informales para recabar opiniones, con lo cual, en la práctica desde entonces, la planeación democrática sería inexistente.

En el proceso de apertura democrática de esos años, el espacio de participación para la población indígena se redujo a la corresponsabilidad en el ejercicio de recursos de proyectos productivos, que en la mayoría de las ocasiones serían diseñados de manera unilateral y por organismos centralizados, obedeciendo al propósito de “promover el desarrollo” de las comunidades.

Para el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), reseña Miguel Limón Rojas, exdirector del INI:

²⁸ El 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, referentes a la planeación del desarrollo. En el artículo 26 se contempló la instauración del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

[...] se delineó una política indigenista en cuatro puntos: a) el reconocimiento de la realidad pluricultural del país y el apoyo a la educación bilingüe y bicultural; b) Los grupos indígenas tendrían mayor participación en las planeaciones estatal y municipal; c) El objetivo básico de la estrategia de desarrollo rural (que comprende la promoción socioeconómica de las regiones indígenas) es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, con base en la participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros; d) Deben intensificarse las acciones de apoyo, rescate y difusión de las culturas étnicas, populares y regionales (Limón Rojas, Miguel, "Análisis histórico del indigenismo", en *75 años de la Revolución mexicana*, 1994, Tomo I, citado por Sámano Rentería, 2004: 151).

78 Teniendo como marco el discurso del etnodesarrollo,²⁹ se formaron organismos para la "participación" de la población indígena, entre los cuales se encontraban los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas), que debían estar integrados por representantes de las comunidades indígenas, electos por medio de sus formas tradicionales de organización. Entre 1985 y 1986 se establecieron 800 Cocoplas para administrar los fondos comunitarios destinados a la inversión en proyectos productivos. También se crearon los Consejos Técnicos Locales, en

²⁹ Poniéndose a tono con los avances en el debate antropológico de esos años, el gobierno de Miguel de la Madrid incorporó en su discurso el concepto de etnodesarrollo, sin aceptar plenamente su significado y consecuencias. El etnodesarrollo, de acuerdo al antropólogo Guillermo Bonfil, se define como "el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo al proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones" (Bonfil 1995: 467); en ese sentido, el etnodesarrollo implica autogestión y autonomía; "capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo. Esta capacidad autónoma, en macrosociedades complejas y plurales como las que integran la América Latina de hoy, solo puede alcanzarse si esas sociedades (en este caso, los pueblos indios), constituyen unidades *políticas con posibilidad real* de autodeterminación, es decir, de gobernarse a sí mismas, de tomar sus propias decisiones, en una serie de asuntos que constituyen el ámbito de su etnodesarrollo, o en otras palabras, la ampliación de su cultura propia, tanto en su modalidad autónoma como en la apropiada" (Bonfil, 1995: 479).

los que participaban representantes indígenas junto con responsables de los centros coordinadores locales del INI. Además, se instauraron los Comités Consultivos Estatales, en los que se insertaban los subcomités de etnodesarrollo encargados de impulsar los proyectos en las comunidades y la autogestión. Finalmente, el Consejo Consultivo Nacional, integrado por 22 indígenas electos en los comités consultivos estatales y cinco nombrados por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, participaba con tres representantes en el Consejo Directivo del INI (Limón Rojas, Miguel, citado por Sámano Rentería, 2004: 151).

Con esa estructura organizacional, la “participación” quedaba bajo el control de las autoridades gubernamentales, no obstante, sería la primera vez que habría presencia de los pueblos indígenas, así fuese desde una organización ligada al PRI, en el Consejo Directivo del INI.

Lejos de alcanzarse las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio, lo que se produjo fue un crecimiento del aparato burocrático, al tiempo que las comunidades indígenas profundizaban su pobreza, marginación y exclusión de la toma de decisiones.

79

Traslado de responsabilidades: la “participación en el desarrollo”

Con el viraje en la política económica acentuado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que consolidó el perfil que se ha dado en llamar neoliberal, dibujado durante el sexenio delamadrista, inició una nueva fase en la orientación de las políticas públicas y entre ellas las dirigidas a la población indígena. En esta nueva fase que se extiende hasta nuestros días, la estrategia educativa como fórmula de integración fue colocada en un segundo plano.

Durante el sexenio salinista, el llamado “indigenismo de participación” se mantuvo, e incluso profundizó, a medida que las políticas neoliberales fueron ganando terreno, es decir, en tanto el diagnóstico oficial

de la situación indígena puso el acento en la ineficacia estatal para acercar a esta población a los reclamos del mercado. En esos años, además, la problemática indígena dejó de verse desde el gobierno como un problema de marginalidad para entenderse como uno de extrema pobreza.

Con el discurso gubernamental del liberalismo social, que permeó también las políticas hacia los indígenas, y bajo el criterio de la eficiencia, la participación ciudadana fue interpretada como transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacia la sociedad civil y al sector privado, al tiempo que las empresas estatales se privatizaron, reduciendo la intervención del Estado en la economía. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Por otra parte, la reforma al artículo 27 constitucional promulgada en 1992,³⁰ abrió un proceso de reestructuración del campo y de las relaciones con los actores sociales, acorde con las necesidades impuestas por la inminente firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Este proceso de cambio tuvo como contraparte la puesta en marcha del Programa

³⁰ El 6 de enero de 1992 culminó el proceso de reforma al artículo 27 constitucional. "Este artículo determinaba que las tierras ejidales y comunales no podían ser vendidas ni sujetas a explotación corporativa, a la vez que establecía un derecho prioritario a la tierra por parte de las comunidades campesinas. Sus modificaciones, orientadas hacia la posibilidad de un incremento de la capitalización del campo proponiendo que ya no hay más tierras que repartir, implican que las parcelas pueden ser vendidas y rentadas por los ejidatarios, así como compradas por sociedades mercantiles. Esta reformulación, concretada en 1992, provocó una intensa polémica, ya que fue acusada de favorecer el desarrollo de nuevas formas de latifundismo, anulando así los logros de la reforma agraria y propiciando la concentración del ingreso. Desde otra perspectiva se la puede considerar como un atentado contra los territorios indígenas, ya que de pronto se hizo posible la venta ya no de una propiedad productiva personal, sino de parte de un territorio étnico. Si un campesino mestizo vende su propiedad ejidal estará ejerciendo un derecho individual, pero si un indígena la vende está comprometiendo el derecho territorial colectivo de su pueblo. Sin embargo, el derecho de los pueblos indígenas a un territorio propio no está aún reconocido por las leyes nacionales, aunque constituye una demanda creciente que incluso está siendo tratada por la legislación internacional" (Bartolomé, 1996: 11).

Nacional de Solidaridad (Pronasol).³¹ que entre otras funciones tuvo la de colocarse como eje de las políticas sociales y combate a la pobreza con énfasis en la población indígena. Igualmente, fue el contexto en que se gestaron programas como el de Apoyo Directo al Campo (Procampo). A través de esos programas se sustituyó la política de subsidios a los productos por la de subsidios a los productores, a quienes se dotó de créditos y recursos para la subsistencia.

Ligado a Pronasol, se estableció el primer Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, que tuvo entre sus programas estratégicos: el Programa de Justicia; los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Programa Nacional de Lenguas Indígenas; el Apoyo al Patrimonio Cultural; la Atención a la Población Indígena del Área Metropolitana de la Ciudad de México y el Programa de Investigación.

En ese contexto, con recursos de Pronasol, lo que se promovió fueron programas que operarían a través de los comités de solidaridad, bajo un modelo comunitario. A la vez, el Pronasol fue utilizado como herramienta política tendiendo una estructura paralela al PRI, donde los líderes de los comités de solidaridad se convirtieron en operadores de la maquinaria de movilización priista.

A través del INI, con los recursos de Pronasol, se crearon y administraron los Fondos Regionales de Solidaridad (que continuarían funcionando hasta la fecha con el nombre de Programa de Fondos Regionales Indígenas), mediante los cuales se promovieron proyectos productivos autogestivos y autosustentables, así como otros programas de apoyo productivo, como los dirigidos a comunidades y organizaciones productoras de café, en los que algunas comunidades indígenas participaron activamente (alrededor de 65% de los cafecultores eran indígenas, según señala Sámano Rentería, 2004: 152). Igualmente, para apoyar

³¹ Sobre Pronasol, véase Julio Moguel (1991), Dresser (1992) y Sara Gordon (1993), entre otros.

a los productores organizados como sociedades civiles, se constituyeron las Cajas Solidaridad a nivel local y regional.

Los proyectos de desarrollo promovidos durante 1988-1998 se caracterizaron por el abandono de los programas sociales de carácter benefactor y redistribucionista en favor de aquellos que enfatizaron los criterios productivos y desarrollistas. Así, la administración de Salinas no sólo redefinió la responsabilidad del Estado como promotor del desarrollo, sino también estableció nuevas reglas respecto de lo que era el desarrollo, de los mecanismos para alcanzarlo y de los sujetos a quienes se dirigía [...] Tradicionalmente los programas de desarrollo estaban dirigidos a la construcción de infraestructura o a la promoción del bienestar social (ej. caminos, escuelas, cooperativas, etc.). En el pasado el INI y otras dependencias del Estado contaban con pequeños programas para apoyar la producción (ej. fertilizantes, Cocoplas), pero el programa de Fondos Regionales fue el primero que se destinó exclusivamente a proyectos productivos indígenas (Saldívar, 2007: 8).

82

El cambio en la estrategia de las nuevas políticas lo asumió el INI, administrado por Arturo Warman (1988-1992) con vistas a cumplir con tres grandes principios:

Promover y dar apoyo a las iniciativas de los pueblos indígenas a fin de actualizar sus potencialidades. Promover el traspaso de funciones institucionales a las colectividades indígenas y a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad comprometidos con la acción indigenista. La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad y con los organismos internacionales para ampliar la cobertura de los servicios e involucrar a otras dependencias (Warman, 1989: 11).

Desde 1992, con el cambio de eje en las políticas sociales hacia los indígenas y la creación de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, el INI fue integrado en la estructura de este nuevo organismo, con lo cual el eje

de su acción dejó de ser la educación, trasladándose al desarrollo. Las nuevas tareas de administración de proyectos productivos que asumió se reflejaron en el crecimiento de su aparato burocrático, distribuido a lo largo del país (véase al respecto, INI, 1994).

Mientras que la definición de las políticas públicas se mantuvo como tarea exclusiva del Estado, la participación indígena institucional quedó restringida a las actividades de gestión e implementación de proyectos y a la participación a través de los comités de solidaridad mediante los cuales se gestionaron los recursos hacia las comunidades, bajo una estrategia clientelar ligada al PRI.

En un plano más general de la vida política, como consecuencia del conflicto en el que culminó la elección presidencial de 1988, se abrió un proceso que dio paso lentamente hacia la pluralidad política, pero en donde los pueblos indígenas, las más de las veces participando como clientela electoral del PRI, quedaron excluidos de la representación, la deliberación y la toma de decisiones.

Por otra parte, en el marco de las celebraciones del V Centenario del descubrimiento de América, durante la Primera Cumbre Iberoamericana celebrada del 18 al 20 de julio de 1991 en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, a iniciativa de México se gestó la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, conocido como Fondo Indígena. El Fondo quedó constituido como organismo multilateral de cooperación internacional con la adopción del convenio del 24 de julio de 1992, que señalaba como su objetivo: “el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe”.³² El Fondo Indígena tiene como misión:

³² Actualmente participan en el Fondo Indígena 22 países miembros: 19 de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y tres extrarregionales (Bélgica, España y Portugal).

Promover el Buen Vivir-Vivir Bien como una alternativa de vida digna para los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas de América Latina y El Caribe, a través del ejercicio pleno de los derechos humanos y colectivos, y la interculturalidad como forma de convivencia, que genere la igualdad de oportunidades y la superación de todas las formas de exclusión y dominación, desarrollando capacidades para facilitar, asesorar técnica y políticamente los procesos de diálogo entre los Estados y los gobiernos de los Pueblos Indígenas (Fondo Indígena, s.f.).

Este Fondo creado en el marco del aniversario de los 500 años de la conquista de América, auspiciado por organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, sin embargo, ha tenido poca presencia e influencia en las políticas y en la definición y auspicio de los programas de atención a la población indígena.

84

Durante el sexenio salinista también se dieron pasos hacia la transformación del marco jurídico con vistas a un incipiente reconocimiento de los derechos indígenas. El más importante fue la reforma de 1992 al artículo 4º constitucional, con la que por primera vez se reconoció el carácter pluricultural de la nación.³³

La reforma constitucional nunca se reglamentó y únicamente dio lugar a que en el discurso oficial se adoptara la dimensión multicultural, sin resolver el reclamo indígena de inclusión, derecho al territorio, a la autonomía y a la autodeterminación. Esas demandas, entre otras, cobraron visibilidad con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1 de enero de 1994 en Chiapas, poniendo de manifiesto el fracaso de las políticas hasta entonces adoptadas y colocando en el centro del debate nacional la problemática indígena, como uno de los grandes pendientes a resolver.

³³ Previamente la pluriculturalidad fue reconocida en las constituciones de cuatro entidades federativas: Guerrero en 1987, Oaxaca, Chiapas y Querétaro en 1990, e Hidalgo en 1991.

Las demandas indígenas de reconocimiento e inclusión en el centro del debate

El levantamiento zapatista, el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, obligó a discutir las relaciones del Estado con los pueblos indígenas, pero simultáneamente también el modelo económico esbozado durante la presidencia de Miguel de la Madrid y profundizado bajo la conducción de Carlos Salinas, cuyos resultados mostraban ya una mayor desigualdad social, así como un incremento de los niveles de pobreza y marginación.

Desde que estalló el conflicto en Chiapas, la acción del gobierno ha transitado por un doble camino. Por una parte, el de la contención, donde se han combinado la interlocución y negociación con las organizaciones indígenas, con la represión; y por otra parte, la búsqueda de neutralización de las demandas indígenas con su incorporación en el discurso gubernamental, apoyada en la entrega de recursos etiquetados dando continuidad a las políticas sociales de corte neoliberal, con programas que lejos de reconocer las demandas del movimiento indígena, han mantenido la centralización en la toma de decisiones y la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales encargadas de esos programas.

La vía de la negociación inició con la declaración de cese al fuego por parte del gobierno federal del 12 de enero de 1994 y la publicación de la Ley de Amnistía el 22 de enero del mismo año. El primer intento de diálogo tuvo lugar el 21 de febrero en la catedral de San Cristóbal de las Casas, Chiapas (Diálogo para las Jornadas por la Paz), sin lograr resultados. Tiempo después, el 24 de noviembre de 1994 se instaló la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), que fungiría como instancia oficial de interlocución entre el gobierno federal y el EZLN.

Durante los primeros meses del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (el 11 de marzo de 1995), de iniciativa presidencial, que tenía como objetivo suscribir un acuerdo de concordia

y pacificación. Como estaba previsto en esa ley, se crearon nuevos organismos coadyuvantes: la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)³⁴ y la Comisión de Seguimiento y Verificación (Cosever).³⁵

En abril de 1995 inició la primera reunión para el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN. En septiembre del mismo año se estableció la “Agenda Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo y Bases para el Diálogo y la Negociación” que habría de celebrarse en San Andrés Larrainzar, Chiapas. Ahí participaron el EZLN, el gobierno federal, representantes del Poder Legislativo federal y, a través de éste, todos los partidos políticos nacionales, así como los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas, e invitados y asesores tanto de la delegación zapatista como del gobierno federal (López Monjardin, 1998).

Mientras se daba el diálogo con los zapatistas, los poderes Ejecutivo y Legislativo organizaron la realización de una “Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena” que se llevó a cabo entre noviembre de 1995 y marzo de 1996 mediante foros, encuentros y coloquios en los que participaron comunidades y organizaciones indígenas, organizaciones civiles y autoridades estatales. Con la consulta se intentó minusvalorar la fuerza y representatividad de las voces zapatistas, sugiriendo que en ese ejercicio se expresaban efectivamente los intereses indígenas, mientras que la disidencia provenía de una “insurrección indígena impulsada y encabezada por mestizos”, como lo caracterizó Emilio Rabasa Gamboa (2001: 179), coordinador para el diálogo y la negociación en Chiapas en la Secretaría de Gobernación, entre 1998 y 2000.

³⁴ “[...] integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas [...] La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN” (Ley para el Diálogo, artículo 8, 1995).

³⁵ “[...]” integrada de manera paritaria, en los términos que lo acuerden los propios negociadores y a la que se invitará a sendos representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas [...] Igualmente, la Comisión podrá invitar a personas o instituciones que considere conveniente” (Ley para el Diálogo, artículo 9, 1995).

Simultáneamente, se llevó a cabo el Foro Nacional Especial de Cultura y Derechos Indígenas en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 3 a 10 de enero de 1996, generando un espacio de convergencia entre organizaciones y representantes indígenas del país, con diferentes posiciones en el debate. En el foro participaron 32 pueblos indios y 178 organizaciones indígenas, que dieron paso a la estructuración de una nueva organización: el Consejo Nacional Indígena.

De ambos espacios se nutrieron las posiciones y propuestas que finalmente se concretaron en los contenidos de los Acuerdos de San Andrés. Tanto en la consulta como en el foro se expresó la necesidad de reconocimiento pleno a los indígenas a partir de sus usos y costumbres dentro del marco constitucional y el establecimiento de mecanismos para su participación en los asuntos públicos de su interés, partiendo de sus propias formas de organización e identidad cultural.

El arduo proceso de negociación para resolver el conflicto culminó el 16 de febrero de 1996, con la firma por parte del EZLN y el gobierno federal de los Acuerdos Sobre Derechos y Cultura Indígenas, llamados Acuerdos de San Andrés, resultantes de la mesa “Derecho y cultura indígena”, que se recogieron en cuatro documentos:

87

El primero, consiste en un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indios y el estado, y las características que éste debe tener. El segundo contiene una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional que el gobierno federal y el EZLN enviarían al Congreso de la Unión. El tercero establece un conjunto de reformas especiales para Chiapas. El cuarto y último es un texto firmado por las partes, en que se añade a los tres primeros documentos algunos puntos que no fueron incorporados a ellos inicialmente (Hernández Navarro, 1998: 29-30).

El primer documento, titulado “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, según explica en su página 1, “contiene los principios

y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los indígenas, la sociedad y el Estado” (consultado en Hernández y Vera, 1998: 56).

Igualmente, asumió como principios: “el pluralismo, la sustentabilidad, la integralidad, la participación, y la libre determinación” (*ibid.*). Además, se comprometió a construir un nuevo marco jurídico nacional que incluyera las demandas indígenas como derechos legítimos, entre ellas, la del reconocimiento a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, la libre determinación y la autonomía.

Entre las demandas indígenas recogidas en los Acuerdos de San Andrés se encuentran:

88

- a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.
- b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.
- c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.
- d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.
- e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.
- f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes (*ibid.*: 30).

En particular, el documento del pronunciamiento conjunto señala entre los “Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas”:

Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus

diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana y a una decisiva Reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El gobierno federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados (*ibid.*: 32).

También este pronunciamiento incluyó el compromiso de establecer un nuevo marco jurídico en el que se normen: “a) Derechos políticos. Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno” (*ibid.*: 33), así como derechos de jurisdicción, sociales, económicos y culturales.

El encargo de elevar los compromisos firmados a reformas constitucionales, con la propuesta de ley elaborada por la Cocopa, no fue cumplido por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

Paralelamente se siguió una estrategia de contrainsurgencia que implicó la militarización de la zona de conflicto y el uso de fuerzas paramilitares. Esta estrategia se fortaleció tras el rompimiento del diálogo entre el movimiento indígena y el gobierno, motivado por el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, y tuvo uno de sus momentos más álgidos el 22 de diciembre de 1997 con la matanza de campesinos indígenas en Acteal, Chiapas, cuyo pleno esclarecimiento y aplicación de la justicia siguen pendientes. El proceso de diálogo para la reconciliación y la paz quedó suspendido, pero no así las movilizaciones zapatistas que exigían el cumplimiento de lo acordado.

Un elemento ambiental extra que cabe destacar es el hecho de que al mismo tiempo que acontecía este diálogo, se discutía la “reforma electoral definitiva” con la que se esperaba dotar de credibilidad a los procesos electorales y fortalecer la vida partidista. En esta reforma

estuvo ausente el diseño de nuevas estrategias para mejorar la representación indígena y su participación en la vida política institucional. Sin embargo, uno de los elementos más importantes de esa reforma fue la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral, que no puede entenderse al margen de la presión política por incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones y aminorar la brecha y desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, las instituciones y el gobierno.³⁶

Por otra parte, sin visos de procurar una nueva relación entre el Estado y la población indígena, la problemática indígena en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 siguió siendo considerada como asunto de falta de integración al desarrollo, rezago en la impartición de justicia y de extrema pobreza.

En el apartado de “Desarrollo social” del Plan, se incorporó un inciso dedicado al desarrollo de los pueblos indígenas en el que se señalaba: “El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo” (PND 1995-2000: 98). Sin proponer una vía alternativa, consideraba que, igual que en el pasado, “La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones”.

Asimismo, sin establecer compromisos para atender el conflicto indígena, el Plan Nacional de Desarrollo únicamente señalaba que “La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático”, pero al mismo tiempo se resistía a reconocer los derechos colectivos: “se promoverá

³⁶ Para un desarrollo de este tema puede consultarse Castañeda y Singer (2010).

el respeto estricto de los derechos que les corresponden a los indígenas como ciudadanos mexicanos. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer irrestrictamente las libertades individuales”.

En este documento se advertía un viraje en la denominada “política de desarrollo social”, al tener ahora como objetivo las familias (clasificadas por debajo de la línea de pobreza en el sector rural), y ya no a las comunidades como se sostuvo durante el periodo salinista. En este sentido señalaba: “se dará atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo”. En consecuencia, pero dos años más tarde, el 8 de agosto de 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), sustituyendo al anterior Pronasol.

Progresá se caracterizó por ser un programa focalizado de combate a la pobreza, dirigido a las familias en situación de extrema pobreza, con lo que las organizaciones comunitarias dejaron de ser el vínculo de intermediación para recibir los beneficios, como venían haciéndolo bajo el Pronasol. Con el nuevo programa, en lugar de entregar subsidios o productos, ahora las familias beneficiadas recibían dinero en efectivo y eventualmente apoyos específicos en especie, a condición de que fueran empleados para educación, salud y alimentación con el objetivo, como lo señalaba el propio programa, de crear “capital humano”.

Además de los recursos de Progresá, se siguieron promoviendo los Fondos Regionales Indígenas, que administrados por el INI fueron destinados principalmente a organizaciones de productores, y se utilizaron otros mecanismos como los fondos y programas sociales o los de inversión pública, que las más de las veces tuvieron como finalidad contener la insurgencia indígena.

Así, por ejemplo, para el estado de Chiapas, los gobiernos federal y estatal administraron programas como: “Mundo Maya”, “Plan Estatal

de Desarrollo Turístico”, “Programa para la Región Zoque Norte”, “Programa del Fondo para la Estructura Social Municipal”, “Coinversión para el Desarrollo Social”, “Crédito a la Palabra”, “Programa 100 Ciudades”, “Programa Operativo Anual para Chiapas”, “Alianza para el Campo”, “Programa de Empleo Temporal”, “Procampo”, “Kilo por Kilo”, “Créditos Banrural”, “Fondo Nacional para las Empresas Sociales” y el “Programa de Apoyo para el Rezago Educativo”, entre otros. Igualmente, se signaron convenios y acuerdos entre los que se encuentran: “Acuerdo Social para el Bienestar y el Desarrollo para la Región Sierra de Chiapas”, “Acuerdo Estatal para la Paz y la Reconciliación en Chiapas”, “Convenio de Colaboración y Coordinación Administrativa entre el gobierno federal y el Congreso del Estado de Chiapas”, “Acuerdo de Coordinación para la Estabilidad Política, la Reconciliación Comunitaria, el Desarrollo Social y el Crecimiento Económico entre el Gobierno Estatal y 42 Municipios”, entre otros.

92

El discurso del viraje en las relaciones del Estado con los pueblos indígenas: la política del gatopardo

A pesar de la alternancia en el poder con la elección de Vicente Fox como presidente de la República en julio de 2000, cuya candidatura fue recogida por el Partido Acción Nacional, no se produjo cambio alguno en la relación entre el Estado y las comunidades indígenas; tampoco hubo un giro en las políticas del gobierno hacia éstas. No obstante, en el discurso la cuestión indígena ocupó un destacado lugar e incluso se incorporaron las demandas del movimiento en el lenguaje usado por el presidente y sus funcionarios de gobierno, así como en los documentos rectores de la política sexenal. Cambiaron las instituciones y la retórica, pero no se resolvió la exclusión indígena ni su relación con el Estado.

Durante su campaña electoral, el entonces candidato Vicente Fox prometió resolver el conflicto chiapaneco “en 15 minutos”, negociar

la pacificación de Chiapas, liberar a los presos políticos zapatistas, retirar al Ejército de la zona de conflicto, respetar los Acuerdos de San Andrés e impulsar el desarrollo de la zona con la promoción de inversión nacional y extranjera, "porque yo sé que, en el fondo, todos los indígenas lo que quieren es tener un vochito, su tele y un changarro que les permita vivir a ellos y a sus familias" (*La Jornada*, 8 de agosto de 2000).

Luego, en su mensaje de toma de posesión como presidente de la República del 1 de diciembre de 2000, señaló:

Hermanos y hermanas de las comunidades indígenas;

A mis amigas y amigos de los pueblos indígenas:

Permítanme dirigirme a ustedes de manera especial. De manera especial para que sea el mañana el que florezca.

Como Presidente de México, asumo responsablemente el compromiso de crear condiciones que hagan posible la participación permanente de todos y cada uno de ustedes, de sus comunidades y sus pueblos, en la construcción de los marcos legales que garanticen dentro del Estado Nacional el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación en la unidad nacional, para que sea el mañana el que florezca.

¡Nunca más un México sin ustedes!

¡En México y en Chiapas habrá un nuevo amanecer!

En Chiapas serán las acciones, no las palabras huecas, el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz.

Fue mi palabra empeñada enviar a este H. Congreso de la Unión, como Iniciativa de Ley, el documento elaborado por la Cocopa, que sintetiza el espíritu de los Acuerdos de San Andrés y este será mi primer acto de mi gobierno en referencia a este Congreso. El próximo martes, tienen aquí tal iniciativa. Convoco a los y las legisladores, a las fuerzas y partidos políticos, para que deliberen con plena responsabilidad el tema capital que aquel documento entraña: el del Estado, la sociedad y los pueblos indígenas de México (Fox, 2001).

En efecto, la primera iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo al Congreso fue la referente a las reformas constitucionales en materia indígena recogida en la llamada Ley Cocopa, no obstante, la promesa de tomar en cuenta las voces de los interesados en la deliberación parlamentaria no se cumplió y el resultado del proceso legislativo no satisfizo los intereses indígenas.

También el 1 de enero de 2001, en el 7º aniversario del levantamiento del EZLN, dieron a conocer su posición con un comunicado en el que reiteraban tres exigencias para reanudar el diálogo “verdadero”:

[...] el retiro de 7 posiciones militares del ejército federal en la llamada “zona de conflicto” (dos ya se retiraron, pero aún faltan cinco por retirar), la liberación de todos los zapatistas presos (sólo han sido liberados 17 y faltan casi 100 más), y el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la iniciativa de ley de la Cocopa (Comunicado del EZLN a la Sociedad Civil Nacional e Internacional, 1 de enero del 2001).

94

El mismo día, en otro comunicado, anunciaron la organización de una marcha hacia la Ciudad de México (véase al respecto, entre otros, Singer, 2001 y 2004), e invitaron al Congreso Nacional Indígena a participar en ella. Explicaban los objetivos de la siguiente manera:

[...] una gran movilización nacional e internacional para lograr el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas en México de acuerdo con la iniciativa de ley de Cocopa. Como parte de esa movilización, el EZLN enviará una delegación del CRI-CG a la Ciudad de México con el fin de dialogar con los legisladores del Congreso de la Unión y convencerlos de las bondades de dicha iniciativa elaborada por diputados y senadores de 4 partidos políticos con registro (PAN, PRI, PRD y PT) (Comunicado del EZLN al Congreso Nacional Indígena del 1 de enero de 2001).

Después del recorrido por diversas localidades del país, la caravana indígena llegó el 11 de marzo a la Ciudad de México con el fin de ser escuchados por el Congreso de la Unión, que como se señaló, en esos momentos ya discutía la reforma constitucional en materia indígena.³⁷

Por su parte, el presidente Vicente Fox, con un discurso en el que aparecía identificándose con la lucha por los derechos indígenas, se apoyó en una intensa campaña en los medios de comunicación para reiterar su disposición a firmar la paz³⁸ (Singer, 2002). Igualmente, dio paso a la creación de nuevos organismos y a la designación de indígenas en los puestos directivos de éstos. En este sentido, el 4 de diciembre de 2000 anunció la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, dependiente de la Presidencia de la República. Al frente de esta nueva oficina designó a la ingeniera empresaria de origen indígena nahñú Xóchitl Gálvez Ruiz, quien estuvo en el cargo hasta la desaparición de esta oficina en 2003, cuando se transformó el Instituto Nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se trataba de un espacio al que se le daba la tarea de coordinación de las políticas públicas hacia la población indígena.

[...] creada por acuerdo presidencial el 4 de diciembre de 2000, en atención al compromiso que el Presidente de la República, como candidato, contrajo con los pueblos indígenas de nuestro país, en el sentido de contar con una instancia dotada de autoridad y agilidad para atender las demandas y dar seguimiento a la resolución institucional de su problemática. A partir de sus funciones de coordinación está en contacto constante con los pueblos y organizaciones indígenas y en el esfuerzo de asegurar espacios, recursos y acciones institucionales para su atención. Esto es, se propone la construcción

³⁷ De manera inusitada las televisoras transmitieron fragmentos de la caravana zapatista, de su llegada al zócalo de la Ciudad de México y del evento que ahí tuvo lugar.

³⁸ En ese contexto, Televisa y Televisión Azteca organizaron y transmitieron el concierto "Unidos por la Paz".

de una política transversal que multiplique e integre los esfuerzos del Gobierno Federal para el desarrollo indígena (PNDPI 2001-2006, III. 3).

Además, por primera vez al frente del INI y de la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas (DGCPI),³⁹ habría nombramientos de funcionarios de adscripción indígena. Como director del INI designó al antropólogo nahua de la Sierra de Guerrero Marcos Matías Alonso; asimismo, el abogado e intelectual mixteco –destacado promotor de los derechos indígenas– Francisco López Bárcenas, fue nombrado director de la oficina de Procuración de Justicia del mismo instituto.⁴⁰ Por su parte, en la DGCPI nombró directora a la socióloga Griselda Galicia García. Con esos nombramientos se levantó la expectativa de cambio en la política indígena, sin embargo, éste sólo tuvo lugar en el plano del discurso.

96

Mientras la caravana zapatista hacía uso de la tribuna en la Cámara de Diputados, el 29 de marzo de 2001, la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas (creada en enero de 1994) fue sustituida por un nuevo Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que quedó integrado como órgano asesor del presidente de la República. Según señaló Vicente Fox al instalar el Consejo:

La creación de este consejo responde a la necesidad de ofrecer un canal de interlocución, de diálogo, de toma de decisiones, de consulta, que asegure que toda política pública que emprenda el Gobierno Federal, sea consecuente con los problemas y demandas planteadas por cada pueblo indígena y por cada comunidad (Fox 2001).

³⁹ El 7 de marzo de 2001, la Dirección General de Culturas Populares (creada en 1978) cambió su denominación a Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.

⁴⁰ Tras el fracaso de la Ley indígena, López Bárcenas renunció al INI en agosto de 2001; Marcos Matías permaneció en el cargo solamente un año, obligándolo a su renuncia y fue sustituido por Huberto Aldaz Hernández, de ascendencia mixe, quien quedó encargado de la reestructuración del INI, preparando su transformación en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Además, se constituyeron por decreto la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, que comenzó a operar en 2003,⁴¹ ambos adscritos a la Secretaría de Educación Pública, y la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas, en la Secretaría de Salud.

La estrategia mediática y las acciones emprendidas por Vicente Fox no fueron exitosas para contener las demandas zapatistas. El Subcomandante Marcos se opuso a aceptarlo como interlocutor para la solución pacífica del conflicto y le exigió limitarse a construir el contexto que acompañara el cambio institucional que diera salida al conflicto (Singer, 2002). Los reclamos del EZLN no se cumplieron; tampoco los Acuerdos de San Andrés.

Con la idea de que “el presidente propone y el Congreso dispone” planteada por Vicente Fox en su mensaje de toma de posesión como presidente, la negativa del Congreso a asumir su iniciativa de ley indígena no le mereció más comentario que una felicitación. El Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena (a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución), a las que se llamó Ley indígena, publicadas el 14 de agosto de 2001, que muy alejadas del planteamiento original dejaron fuera el centro de los acuerdos firmados. Ese fue el final del proceso de negociación que el gobierno foxista dijo estar dispuesto a entablar con las fuerzas del movimiento indígena.

Sin la solución del conflicto en Chiapas y no obstante el amplio cuestionamiento y rechazo a la nueva reforma constitucional por parte del EZLN y otras organizaciones, comunidades indígenas, fuerzas políticas e incluso por funcionarios del propio gobierno, esa nueva legislación fue punto de partida para la elaboración de las políticas públicas foxistas,

⁴¹ El 13 de marzo de 2003 se publicó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, cuyo artículo 14 estableció la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo descentralizado sectorizado en la Secretaría de Educación Pública.

donde la participación indígena estuvo ausente. Así, a lo largo del sexenio, la brecha entre el discurso y la realidad fue evidente.

Tanto en el discurso de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como en el del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006) dado a conocer el 6 de marzo de 2002, Vicente Fox reiteró que “[...] es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias” (PNDPI: 3).

El PNDPI 2001-2006 planteaba ocho grandes retos: 1) Generar conciencia y respeto a la diversidad cultural; 2) Equidad e igualdad de oportunidades; 3) Participación indígena en la toma de decisiones; 4) Articular el crecimiento económico con el desarrollo social; 5) Mejorar y hacer transparente el desempeño institucional; 6) Reformular las políticas indigenistas; 7) Garantizar la atención transversal; y 8) Diseñar modelos de desarrollo diferenciados.

Según Xóchitl Gálvez, entonces titular de la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 recoge el compromiso del Gobierno Federal para caminar hacia un nuevo pacto, una nueva relación que busca no sólo abrir los espacios de participación e interlocución con los pueblos indígenas, sino diseñar con ellos, las medidas de gobierno que respondan a sus diversas y complejas circunstancias (*ibid.*: 5).

No obstante, los avances que en ese sentido se dieron a lo largo del sexenio fueron notoriamente insuficientes. Y es que traducir los buenos propósitos que contenían esos documentos en acciones efectivas implicaba primero reconocer en la Constitución el principio de la autonomía indígena, reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público y efectivamente fomentar su desarrollo económico sustentable,

como lo señaló Miguel León Portilla en la ceremonia de presentación del PNDPI 2001-2006:

Uno, si se busca una nueva relación con los pueblos indígenas es imprescindible no sólo enunciar que debe lograrse el respeto a sus diferencias culturales y lingüísticas por el Estado y la sociedad nacional. Convertir en realidad tal respeto, sólo podrá alcanzarse si en ella se reconocen plenamente a los pueblos indígenas y sin ambage alguno en la Constitución Política de México. Eso es importantísimo, que quede perfectamente claro el principio de la autonomía indígena [...]

Dos: para promover una nueva relación –estoy comentando lo que está en el Programa– para promover una nueva relación con los pueblos indígenas, es impostergable que se reconozca su personalidad como entidades de derecho público. No de interés público, de derecho público.

[...] Obviamente, lo anterior presupone que el Poder Legislativo revise y modifique, en todo lo que sea necesario, las reformas constitucionales y cualquiera de las otras leyes que se hayan emitido en relación con los pueblos indígenas.

En este momento, creo que es un momento propicio para pedir al Presidente de la República, él que presentó el Proyecto Cocopa, que vuelva a apoyar decididamente que esto se convierta en realidad.

Tres: el fomento al desarrollo económico sustentable de los pueblos indígenas es otra prioridad (León Portilla, 2002).

Durante el sexenio, otro de los anuncios que generó gran expectativa fue la transformación del Instituto Nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que ocurrió finalmente en el año 2003. El proyecto de reestructuración corrió a cargo de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que desapareció luego de esta transformación institucional.⁴²

⁴² Según señala Luis Hernández Navarro (2007: 106), la fundación de esta Comisión fue en parte idea

Ya en el PNDPI 2001-2006 se anunciaba la creación de este nuevo organismo que según se decía, habría de convertir “[...] a los pueblos indígenas en verdaderos interlocutores de la acción gubernamental [...] y que, a través de su acción, propicie las transformaciones necesarias de las instituciones federales, de tal manera que se dé realmente una nueva política del Estado con los pueblos indígenas” (PNDPI 2001-2006).

Sin embargo, si el propósito era efectivamente dar lugar a esa “nueva política del Estado”, se debió a haber cumplido con la obligación establecida en el Convenio 169⁴³ de llevar a cabo una amplia consulta con los pueblos indígenas y no solamente cubrir el trámite mediante foros que por lo demás no tuvieron aceptación entre las organizaciones del movimiento indígena.

El marco legal de esta transformación quedó señalado en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada el 21 de mayo de 2003. En ella se estableció como objeto del nuevo organismo:

[...] orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas

de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA), que exigía el acceso a espacios institucionales y políticos, así como la creación de un organismo dependiente del Ejecutivo federal, integrado por representantes de los pueblos indígenas y personalidades destacadas.

⁴³ En el Convenio 169 de la OIT se establece que: “Artículo 6, 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de la CDI 2003, artículo 2).

Igualmente, en la ley se definieron sus funciones y la forma de su organización, en la cual se incluyó la creación de un Consejo Consultivo. Lo aparentemente novedoso de este último fue establecer que “En la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas” (artículo 12) y que “El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Consultivo sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena” (artículo 13).

En la estructura de la nueva CDI que comenzó a operar el 5 de julio de 2003 se mantuvo el carácter vertical en la toma de decisiones (con la Junta de Gobierno en la cúpula), mientras que la participación indígena (a través de 142 consejeros en el Consejo Consultivo) quedaría limitada a funciones de consulta no vinculantes en el organismo.

Así, como rasgo distintivo de las medidas adoptadas en materia indígena por el gobierno foxista, la transformación del INI en CDI no fue más que otro cambio con el que todo seguiría igual, de manera que pese a las múltiples declaraciones en los medios, no se transformó la relación del gobierno con los pueblos indígenas. En la CDI, además, a lo largo del sexenio, se mantuvieron prácticamente los mismos programas que administraba el INI, sin que hubiera modificaciones significativas en la política hacia este sector de la población.

La evaluación de las políticas foxistas la realizó en su momento el Comité de Expertos de la OIT, ante las movilizaciones de las organizaciones indígenas y los recursos que interpusieron ante esa organización contra las reformas constitucionales en materia indígena aprobadas al inicio del sexenio, y particularmente contra la delegación a las entidades federativas de la responsabilidad de regular los criterios de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido,

en la recomendación que extendió al gobierno mexicano en 2004, este Comité de Expertos de la OIT solicitó que:

[...] adopte las medidas necesarias para asegurar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar que, al adoptarse las medidas legislativas y administrativas pertinentes, tanto por parte del Gobierno Federal como de los congresos estatales, se garantice como mínimo común denominador los derechos consagrados por el Convenio (“Comisión de Expertos, 75 sesión, 2004, Observación, México, publicación 2005”, citado por OIT 2009: 37).

Igualmente, en relación con los programas formulados por el gobierno para alcanzar la igualdad para los pueblos indígenas, el Comité de Expertos señaló que:

102

[el] número creciente de planes aislados no es suficiente para lograr una política efectiva de inclusión. No está totalmente claro dónde se encuentra la naturaleza complementaria y la coordinación entre los programas descritos por el Gobierno [y que] al establecer los diferentes planes y programas de desarrollo para los pueblos interesados, se asegure que éstos queden dentro de un marco de acción coordinada y sistemática, con la participación plena de los pueblos indígenas (“Consejo de Administración, 289 Reunión, marzo de 2004, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB.289/17/3”, citado por OIT, 2009: 38).

Continuidad sin cambio. El desarrollo con identidad

La política social del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) y en particular la dirigida a la población indígena, igual que en el sexenio panista de Vicente Fox, no se distinguió de la llevada a cabo en sexenios previos.

Nuevamente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se ocupó de la temática indígena en relación con temas como el turismo, la superación de la pobreza, la educación, etc., y dedicó como parte del “Eje 3. Igualdad de oportunidades” un apartado, el 3.4, dedicado a los “Pueblos y comunidades indígenas” (PND 2007-2012: 199-209). En este documento, considerando a los indígenas como grupo prioritario, una vez más se reconocieron sus carencias y la poca efectividad de las políticas hasta entonces implementadas, incluidas las del anterior gobierno también panista. Así, en el PND se reconocía:

Desgraciadamente, los pueblos y comunidades indígenas aún no disfrutan de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; se caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y en una situación de significativa desventaja. El combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas representa una de las áreas de política pública de mayor relevancia para el desarrollo armónico de México [...] Los graves rezagos de desarrollo que enfrentan los pueblos indígenas en México se refieren, principalmente, a los ámbitos económico, social y humano, cultural, de infraestructura y de ejercicio de sus derechos fundamentales (PND 2007-2012).

103

En particular, para propósitos de este trabajo, interesa destacar el tema de los “derechos fundamentales”, respecto a los cuales el PND 2007-2012 fue muy ambiguo. Luego de detallar evidencias sobre los rezagos “económico, social y humano, cultural, (y) de infraestructura”, el documento planteaba que:

[...] en México las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas no siempre se hacen efectivas y tampoco se observan en los procedimientos judiciales [...] Los factores que provocan este problema son diversos: va del desconocimiento de su existencia o contenido, a la velada discriminación, pasando en ocasiones por la falta de normas y de procedimiento para asegurar su observancia. La falta de respeto a los derechos

individuales y sociales de los indígenas, no sólo son injustos para individuos y grupos, sino que también constituyen un severo obstáculo para su desarrollo integral y sustentable. En materia de derechos destaca también la poca participación en los procesos electorales, y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral (*idem*).

A ese diagnóstico correspondió nuevamente una visión restrictiva de la autodeterminación indígena y la reiteración de una política asistencialista e integracionista. En este sentido, como “objetivo 15” del PND se planteaba nuevamente: “Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad” (*idem*).

104

La falta de interés gubernamental en los asuntos indígenas se mostró en la tardanza en elaborar y dar a conocer el programa sectorial correspondiente. A la mitad del sexenio, en el marco del programa Vivir Mejor, en el que entre otros programas incluyó al foxista Progreso-Oportunidades, por fin (el 4 de diciembre de 2009) se dio a conocer el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PNDPI 2009-2012), en el que tampoco se dispuso de una plataforma para resolver el problema de exclusión indígena ni se respetó la norma internacional que había sido recientemente validada.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que después de 25 años de deliberaciones aprobó la Asamblea General de la ONU (el 13 de septiembre de 2007), formalizó principios y normas para velar por los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Entre ellos, el reconocimiento de estos pueblos como sujetos plenos del derecho a la libre determinación (artículo 3) y la obligación de realizar consultas previas, libres e informadas sobre medidas que pudieran afectarlos. En ese sentido, el artículo 19 de esta Declaración establece que: “Los Estados celebrarán consultas y

cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007).

Sin una consulta previa, libre e informada para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en los términos establecidos por los acuerdos internacionales y sin atender a su derecho a decidir las prioridades de su desarrollo,⁴⁴ el PNDPI 2009-2012 no propuso ningún objetivo, estrategia ni línea de acción para resolver lo que el propio diagnóstico del programa señalaba como problema medular, a saber:

La falta de reconocimiento real y efectivo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas no sólo es factor que produce injusticia para individuos y grupos concretos, también constituye un severo obstáculo para el desarrollo integral y sustentable de la población indígena y de todo el país en general. Este último, para ser efectivo, requiere seguridades y certezas jurídicas, procedimientos adecuados y el reconocimiento de las autoridades indígenas y de sus sistemas normativos, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de derechos políticos, destaca también, la poca participación en los procesos electorales y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral (PNDPI 2009-2012: 23).

El programa estableció cinco ejes de política con los cuales se alcanzaría el objetivo del *desarrollo con identidad*⁴⁵ para los pueblos y las

⁴⁴ El artículo 7, inciso 1, del Convenio 169 de la OIT señala que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Como se verá más adelante, en México aún no existe una ley de carácter federal para estas consultas.

⁴⁵ “[...] entendiendo por éste al desarrollo de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas

comunidades indígenas: 1) derechos indígenas (entendidos solamente como armonización del marco jurídico nacional y condiciones para el ejercicio de los derechos contenidos en las leyes); 2) superación de los rezagos y desarrollo con identidad; 3) reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística; 4) participación y consulta para una democracia efectiva (entendido como participación en la planeación del desarrollo y en el reconocimiento y “ejercicio de sus derechos”, es decir, de los limitados derechos reconocidos en la Constitución); y 5) gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso.

En la idea del llamado modelo de *desarrollo con identidad* prevalecía una visión contradictoria. Por una parte, se reconocía que: “[...] es la propia población indígena quien debe llevar a cabo un proceso de planeación de su propio desarrollo de manera activa y consciente, congruente con su propia identidad y en un horizonte de largo plazo y asumir una actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a estas acciones” (CDI, Memoria: 83).

106

Pero al mismo tiempo predominaba un enfoque paternalista y en cierto sentido discriminatorio sobre las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, por ejemplo, se afirmaba:

Cabe señalar, que sin una concurrencia articulada entre los órdenes de gobierno, las comunidades indígenas, organizaciones sociales y económicas y otros actores de apoyo para el desarrollo en torno a un proyecto

del país con respeto y reconocimiento a sus culturas, lenguas y derechos” (CDI, 2012: 25). [...] “la población indígena tiene derecho a un bien vivir, que se corresponda con sus diferentes maneras de entender el mundo y con sus creencias y valores. Por ello, busca lograr que la población indígena pueda introducir en su vida diaria cambios e innovaciones que les permita un mayor control sobre su futuro y sus ambientes naturales, a partir de una acción pública orientada por ellos mismos, de acuerdo a sus prioridades y tiempos, que reconozca también el valor de sus culturas y lenguas. Este modelo parte del supuesto de que los gobiernos no son por sí mismos capaces de resolver los problemas que enfrentan las regiones indígenas para su desarrollo, y que son las autoridades de las comunidades, las organizaciones sociales y económicas de la población indígena y otros actores académicos y sociales de la microrregión, los cuales, en colaboración con los órdenes de gobierno, pueden cambiar esta situación a partir de una coalición para el desarrollo” (*ibid.*: 83).

microrregional participativo, difícilmente se logrará un desarrollo sostenido, ya que no hay conocimientos, recursos o competencias suficientes en los diferentes sectores para resolver unilateralmente problemas complejos (*idem*).

Bajo esa lógica, nuevamente la perspectiva gubernamental dejaba de lado el reclamo indígena de derecho a la libre determinación.

A cargo de la CDI, conforme a la ley de su creación, se llevaron a cabo formalmente consultas a los pueblos indígenas, sin embargo, éstas se limitaron a la realización de foros que lejos de servir para normar las decisiones y construir políticas acordes a los intereses de los pueblos indígenas, sirvieron como mero trámite, muy lejos de cumplir con lo estipulado en los convenios internacionales firmados por el gobierno mexicano y por el artículo 2º de la propia Constitución. Como se verá en otro capítulo, en los hechos, las consultas realizadas en el sexenio, igual que las que se efectuaron en años previos, no lograron servir para establecer acuerdos ni sirvieron para ampliar la participación de los pueblos indígenas en su autodeterminación.

Por último, cabe señalar que el 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional al artículo 1º en materia de derechos humanos, con la que se reforzó la obligación del Estado mexicano de respetar y hacer valer los acuerdos internacionales que ha suscrito (lo que ya se encontraba advertido desde 1934, en el artículo 133 de la propia Constitución).⁴⁶ Con esta reforma, el Capítulo I cambió su denominación a la siguiente: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, estableciendo que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales

⁴⁶ En este sentido, el artículo 133 indica: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]”.

de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...] (CPEUM, artículo 1º).

Si bien esta reforma coadyuva a la defensa de los derechos indígenas obligando a que en todos los órdenes de gobierno se cumplan las disposiciones internacionales que velan por éstos, los conflictos existentes y las acciones colectivas que generan muestran que buena parte de esos derechos siguen sin estar vigentes en nuestro país.

108

En el gobierno de Enrique Peña Nieto

El 2 de diciembre de 2013, un día después de su toma de posesión, el presidente Peña firmó el Pacto por México con las cúpulas de los tres principales partidos políticos,⁴⁷ como mecanismo de negociación que aseguraría que en el Congreso de la Unión se aprobaran reformas sustantivas a la Constitución (llamadas “reformas estructurales”) y se expidieran leyes en materias sensibles a la aprobación popular, entre la cuales destacan las realizadas en materia educativa, energética, de telecomunicaciones, laboral y político-electoral.

⁴⁷ El Pacto fue firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto, Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional; y Gustavo Madero Muñoz, presidente nacional del Partido Acción Nacional. A éste se sumó la dirigencia del Partido Verde Ecologista de México el 28 de enero de 2013.

En este Pacto se incluyó un apartado dedicado a los pueblos indígenas en el que, sin embargo, se dejaron de lado viejos pendientes para garantizar el derecho indígena a su autodeterminación, el déficit en su representación política y la reglamentación a su derecho a la consulta, entre otros.

El documento solamente estableció tres compromisos en los siguientes términos:

1.6. Derechos de los pueblos indígenas.

El Estado mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas. Las últimas cifras de pobreza en México confirman lo que ha sido una constante en el desarrollo de nuestro país: los indígenas están mayoritariamente excluidos del mismo. Casi siete de cada 100 mexicanos son hablantes de una lengua indígena. De éstos, ocho de cada diez son pobres, la mitad de los cuales vive en pobreza extrema. Para revertir esta injusta situación se establecerá una política de Estado para que los indígenas ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.

Para lograr este objetivo, se impulsarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las comunidades indígenas.
Se llevará a la práctica el reconocimiento efectivo de las comunidades y pueblos indígenas como entidades de derecho e interés público, que les permitirá manejar recursos públicos, realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, así como asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que impulsen su desarrollo (Compromiso 34).
- Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas como prioridad presupuestal.

El injusto rezago en el ejercicio de derechos, así como en el acceso a instrumentos para el bienestar económico de la población indígena frente al resto de los mexicanos, obliga a que los indígenas y sus comunidades sean una prioridad de Estado y, por lo tanto, una prioridad presupuestal. Por ello, se incrementará sustancialmente los presupuestos para que la educación y la salud de calidad lleguen a la población indígena. De igual

forma, se realizarán inversiones históricas en la infraestructura de sus comunidades y para facilitar su acceso al crédito (Compromiso 35).

- Acceso equitativo a la justicia y a la educación.

El Estado tiene la obligación de garantizar que la lengua y la cultura indígena no sean una limitante para ejercer derechos como el acceso a la justicia y a la educación. Por ello, se garantizará que la población indígena tenga acceso a defensores de oficio de calidad y a traductores bilingües para sus procesos de defensa, así como que tengan acceso a una educación bilingüe e intercultural de calidad (Compromiso 36) (Pacto por México, 2012).

Según el propio Pacto, para alcanzar esos compromisos no sería necesario llevar a cabo reformas legales y su cumplimiento se iniciaría desde el primer año de gobierno. Mientras el compromiso 34, Fortalecimiento de las comunidades indígenas, debería haberse concretado en 2015, los otros dos estarían sujetos a la aprobación de las reformas hacendarias contenidas en el Pacto.

110

Antes de que terminara el mismo mes de diciembre, coincidiendo con el XV aniversario de la matanza de Acteal, el 21 de diciembre tuvo lugar la “marcha del silencio” que los medios de comunicación calificaron como la mayor movilización zapatista desde el 1 de enero de 1994, acompañada del primer comunicado del EZLN en el sexenio: “¿Escucharon?”. Luego, el EZLN dio a conocer una carta en la que descalificó las políticas calderonistas hacia los indígenas, señaló el fracaso de la estrategia para resolver el conflicto en Chiapas y difundió otro comunicado reiterando sus demandas y posicionándose críticamente respecto al nuevo gobierno.

Al poco tiempo, el 14 de enero el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció la creación de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas presidida por Jaime Martínez Veloz, en sustitución de la Cocopa. Sus funciones se extendieron a la negociación con las organizaciones indígenas, movilizadas en distintos estados

del país en defensa del territorio y la integridad de sus pueblos. La Comisión tendría como directrices los compromisos del Pacto por México y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En una división de funciones no explícita, esta nueva comisión quedó encargada de la operación política, mientras que la CDI se ocuparía de la administración de los programas asistenciales de “apoyo”.

El 16 de enero, los grupos parlamentarios del PRI y del PRD en la Cámara de Diputados acordaron volver a constituir la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) para continuar con la labor de intermediación entre el gobierno federal y el EZLN.

Simbólicamente, en el poblado de Las Margaritas, Chiapas (que entre 1994 y 1998 albergó al municipio autónomo “Tierra y Libertad”), el 21 de enero el presidente Peña lanzó su programa Cruzada Nacional contra el Hambre a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a la que seguiría adscrita la CDI ahora presidida por la priista Nuvia Mayorga.

Poco después, hizo público el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Respecto a la problemática indígena muestra un enorme parecido con el del sexenio previo: plantea una postura crítica hacia el enfoque asistencialista, pero al mismo tiempo mantiene esa misma orientación. Además, da por hecho que los propósitos enunciados en el plan previo no se cumplieron, pero no propone nada nuevo a cambio. El PND reitera:

El Plan explica las estrategias para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Muestra, también, el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores (PND 2013-2018: 9).

Más adelante, en la sección II.2. “Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades”, indica:

Se fomentará el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a través de una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas enfocados a su beneficio, y de la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social. Todo ello, en el marco de un pleno respeto a su autonomía, identidades, voces y prioridades” (PND 2013-2018: 53).

Y en la sección “Objetivos, estrategias y líneas de acción”, señala:

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.

Líneas de acción:

Desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente.

Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.

- Promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la implementación de acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos y la comercialización de los productos generados que vaya en línea con su cultura y valores.
- Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.
- Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para

la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.

- Impulsar acciones que garanticen los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional (PND 2013-2018: 116).

También a mitad del sexenio, el 30 de abril de 2014, se publicó el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. En el mensaje del presidente Peña que acompaña este documento señaló: “El país tiene una gran deuda con ellos por lo que es la hora de que se reconozca esta deuda social y se comience a transitar hacia una situación de inclusión y reconocimiento de sus derechos” (PEPI 2014-2018). A pesar de ello, igual que en el PND se omite la dimensión política, de modo que la exclusión indígena es vista como asunto ligado únicamente a la condición de pobreza.

Cabe destacar que para las 11 reformas constitucionales y 81 cambios a leyes secundarias realizados en el marco del Pacto por México hasta septiembre de 2014, en ningún caso se incluyó la participación ni el proceso de consentimiento de los pueblos indígenas, aunque éstos resultaran afectados directamente con las decisiones tomadas. Tampoco se avanzó en cumplir con la obligación de legislar sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada.

Entre las reformas que el Congreso aprobó en los primeros años del sexenio, la que se realizó en materia de telecomunicaciones y radiodifusión omitió cumplir con la obligación constitucional señalada en el artículo 2º, que establece que las autoridades de la Federación, los estados y los municipios deben:

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios

de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen (CPEUM, artículo 2º, inciso B).

A lo largo de los tres primeros años del sexenio peñista creció el número de eventos de protesta y movilizaciones indígenas, y cobraron fuerza en distintos estados tanto las policías comunitarias como nuevos grupos de autodefensa, con importante presencia en Guerrero y Michoacán.

Además, por la magnitud de las movilizaciones indígenas contra proyectos de grupos privados de inversionistas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervino en diversas ocasiones en litigios sostenidos contra empresas mineras, obras hidráulicas de los gobiernos de los estados y de la Federación, etcétera, dictando sentencias a favor de los intereses indígenas.

III. Hacia el reconocimiento y práctica de los derechos indígenas en México. Un largo recorrido inconcluso

En los años ochenta, con el viraje en la política económica que redujo las políticas de bienestar y de inversión social, junto con el inicio de la paulatina apertura política y del proceso de democratización, se abrió una estructura de oportunidades políticas que fue aprovechada por la emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores sociales y políticos.

En México, igual que en otros países latinoamericanos, emergieron nuevas organizaciones indígenas y asociaciones de productores que construyeron redes intercomunitarias a escala regional e incluso internacional (Stavenhagen, 2007).

Esta expansión de la organización indígena llevó consigo un cambio en las demandas y en el discurso, pasando de la reivindicación contra la discriminación y subordinación, así como del reclamo de tierra, crédito, educación, salud y otras demandas socioeconómicas (que bien podrían corresponder al conjunto de la población campesina), a nuevas exigencias relacionadas con la identidad indígena y la participación en los procesos decisorios, la autonomía y autodeterminación de sus pueblos (Singer, 2014a: 98).

A nivel internacional, la década de los ochenta también fue un periodo favorable para el desarrollo de instrumentos de protección de los derechos humanos, particularmente de los derechos indígenas (véase al respecto Stavenhagen, 1988).

Desde 1982, con el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, perteneciente a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Organización de las Naciones Unidas, se impulsó la elaboración de normas internacionales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que en el orden internacional, según datos de la propia ONU, son “por lo menos 5,000 grupos indígenas compuestos de unos 370 millones de personas que viven en más de 70 países de cinco continentes”, de los cuales, en América Latina se ubican alrededor de 40 millones, lo que equivale a cerca de 10% (ONU, s.f.).

116

En ese contexto, también tuvo lugar la revisión de los primeros estándares internacionales que habían sido recogidos en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, tarea que llevó en 1989 a la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la propia OIT, y años después al establecimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El nuevo marco legal internacional que velaría por la defensa de los derechos humanos amplió el campo de acción de las organizaciones indígenas. Igualmente, propició y aceleró los cambios en las instituciones y las leyes mexicanas.

En consonancia con esa nueva agenda de las organizaciones indígenas, pero en una lógica en la que los ciudadanos serían considerados como clientes o usuarios y el gobierno como proveedor de servicios, se adoptó la dimensión multicultural en el discurso oficial. Comenzó entonces a identificarse como una necesidad incorporar el tema de los derechos legales de los pueblos indígenas en el debate sobre las políticas gubernamentales. No obstante, en ese multiculturalismo oficial,

adoptado en el discurso desde el gobierno de Carlos Salinas hasta nuestros días, los avances en el reconocimiento de los derechos colectivos son insuficientes.

Nuevas demandas y viejas respuestas. La primera reforma constitucional en materia indígena

La transformación del marco jurídico con vistas al reconocimiento de los derechos indígenas inició durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Tuvo como telón de fondo el empeoramiento de las condiciones de vida de la población indígena, el fin del reparto agrario y la creciente participación política indígena a través de nuevas organizaciones y movilizaciones en el contexto de la “Campaña 500 años de Resistencia Indígena”. También fue determinante el compromiso establecido por el Estado mexicano al firmar el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en 1989 y ratificarlo en 1990,⁴⁸ el cual estableció la obligación gubernamental de reconocer a los pueblos

117

⁴⁸ El Convenio 169 que se mantiene vigente, destaca por ser el primer instrumento jurídico internacional referido específicamente a los derechos de los pueblos indígenas y tribales. “De sus disposiciones se puede advertir que tutelan la diversidad cultural y generan un marco jurídico no sólo para la protección sino incluso para el desarrollo de su especificidad cultural, sus derechos territoriales, sistemas normativos y su condición de pueblos. El artículo 1 establece una definición de *pueblos indígenas*; los artículos 4 y 5, respectivamente establecen la necesidad de *reconocer y proteger* los valores y prácticas ‘sociales, culturales, religiosas y espirituales propias’, así como la obligación para los Estados de adoptar medidas especiales que protejan a sus personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos indígenas. Los artículos 6 y 7 establecen el derecho de los pueblos indígenas a ‘decidir sus prioridades’ así como su consulta y participación en todas las actividades que emprenda el Estado y que impliquen medidas legislativas que puedan afectarles. Por su parte, el artículo 8 reconoce la existencia del *derecho consuetudinario* indígena al establecer la obligación del Estado de tomarlas en consideración al aplicar la legislación nacional, fortaleciendo esta disposición el artículo 9 establece la obligación de respetar ‘los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros’. Finalmente, en los artículos 13 y 15 del Convenio se reconoce el ‘derecho a las tierras, territorios y recursos naturales’ llegando a incluir dentro del término tierras el concepto de territorio como ‘la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera’ (Aguilar Ortiz, 2010: 18).

indígenas como entidades legales, así como la de garantizar su integridad y la protección de sus derechos.

Con la firma de este convenio México quedó obligado, fundamentalmente, a otorgar a los indígenas el derecho a la autodefinición como miembros de una comunidad indígena, darles la categoría de entidades de derecho público con una personalidad jurídica como colectividades, otorgarles el derecho a la autodeterminación en el marco de la legislación de los estados nacionales, a reconocerles el patrimonio sobre sus tierras y su participación en el uso, administración y conservación de los recursos naturales, a darles el derecho a mantener valores e instituciones, a realizar prácticas culturales y religiosas propias, y al poder de decidir sus prioridades de desarrollo (González Oropeza y Martínez, 2011: 63).

118

Sin embargo, a pesar de que México fue el segundo país en ratificar el Convenio 169, y el primero de América Latina, solamente lo ha cumplido en parte.

Para armonizar la legislación mexicana con el debate internacional y con lo establecido en dicho convenio, por mandato del presidente Carlos Salinas se formó en 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas como órgano consultivo del INI, presidida por Arturo Warman, entonces director del INI, quien delineó, entre las tareas del instituto:

Desde el punto de vista jurídico se trabajará en dos vertientes principales: la defensoría, para excarcelar o liberar a indígenas que estén injustamente en prisión, y la lucha por lograr una reforma constitucional que reconozca a los pueblos, a las comunidades y a los individuos indígenas sus culturas, lenguas, costumbres y tradiciones (Zorrilla, 2003: 17).

De la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, que careció de la participación de representantes indígenas, emanó

una propuesta de reforma al artículo 4º constitucional que contenía originalmente los siguientes elementos:

- I. La declaración de que la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multicultural.
- II. La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.
- III. *La declaración de que en la legislación federal, estatal y municipal se establecieran las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.*
- IV. La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.
- V. La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente (González Oropeza y Martínez, 2011: 33, cursivas en el original).

Esta propuesta fue recortada hasta culminar en la iniciativa de reforma constitucional que el jefe del Ejecutivo envió al Congreso el 7 de diciembre de 1990. Para su elaboración se realizó una consulta que, sin embargo, no recogió las voces de las organizaciones indígenas ni las de otros sectores (*cfr.* Castellanos y López, 1992) que veían en este proceso la posibilidad de establecer derechos que reivindicaran sus demandas largamente enarboladas y, por lo mismo, la consulta no fue validada como expresión de sus intereses.

Mientras que la Cámara de Diputados pronto aprobó la iniciativa presidencial, con el voto favorable del PRI y el PRD y la abstención del PAN, en la Cámara de Senadores el debate se pospuso; se retomó el

3 de julio de 1991 con un texto que, sin modificaciones, fue el que finalmente quedó aprobado a finales de ese año como reforma al artículo 4º constitucional, que entró en vigor el 28 de enero de 1992.

La construcción de esta iniciativa y su posterior debate legislativo dieron lugar a “la confrontación ideológica entre diversos sectores de la sociedad y entre los distintos agrupamientos políticos” (*ibid.*: 157). Las posiciones discrepantes se dieron entre quienes argumentaban que la Constitución ya protegía los derechos de todos los mexicanos y, por tanto, de los indígenas, por lo que era innecesaria la reforma (PAN), entre quienes conformes con la iniciativa del Ejecutivo no estaban dispuestos a incluir derechos económicos y políticos en la reforma, o entre quienes abogaban por la necesidad de legislar plenamente los derechos colectivos (un análisis de las posiciones en este debate puede verse en Castellanos y López, 1992; y Echánove, 2000).

120

Además de la iniciativa presidencial se presentaron otras dos, una por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la segunda presentada por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Tres días después [de enviada la iniciativa presidencial], el PRD presentó a su vez una iniciativa de ley que afectaba los artículos 53, 73 y 115 constitucionales [...] proponiendo la creación de regiones pluriétnicas con personalidad y patrimonio propio [...] con la promulgación de una ley que, a su vez, normaría la organización y el funcionamiento de las regiones pluriétnicas. Asimismo, se proponía la integración de una circunscripción plurinominal de las regiones pluriétnicas, que ampliaría en 50 el número actual de diputados federales y que representarían a dichas regiones (Castellanos y López, 1992: 157-158).

Esta iniciativa no fue tomada en consideración en el Congreso, y el PRD, a pesar de señalar limitaciones a la iniciativa del Ejecutivo durante el debate parlamentario, terminó por votar a favor de ella.

Por su parte, la iniciativa del PFCRN también reconocía la naturaleza pluriétnica y pluricultural del país, abogaba por la educación bilingüe, la presencia de traductores en los procesos judiciales y el reconocimiento del derecho consuetudinario de las comunidades indígenas (*ibid.*: 160). La iniciativa del PFCRN tampoco prosperó.

La reforma al artículo 4º incluyó por primera vez a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana, aunque reconocía de manera limitada sus derechos culturales estableciendo que:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los 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 los que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (CPEUM 1992, artículo 4º).

121

En el mismo año también se reformó la fracción VII del artículo 27 constitucional, que en el párrafo segundo estableció: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. No obstante, las leyes reglamentarias de los artículos 4 y 27 nunca se promulgaron.

La nueva disposición constitucional fue muy estrecha en lo que se refiere al cumplimiento de las demandas indígenas y de la normatividad internacional en lo que ésta contemplaba acerca del derecho a la autonomía, a la definición del territorio y el control de los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos naturales, entre otros.⁴⁹

⁴⁹ La Constitución de Panamá de 1972 fue revisada en favor de los indígenas en 1983. Nicaragua ha sido pionero en legislación indígena al reglamentar la autonomía en 1986. La de Brasil en 1988 reconoce la personalidad jurídica de los indios. En 1991 Colombia realizó importantes enmiendas constitucionales en favor de la autodeterminación indígena. Otros países han creado leyes nacionales para las poblaciones indígenas, como Perú en 1974, Costa Rica en 1977, Paraguay en 1981 y Argentina en 1985 (Manual de Documentos para la Defensa de los Derechos Indígenas, Academia Mexicana de Derechos Indígenas, México, 1989, citado en Barabas, 1996: 3).

De igual modo, la reforma constitucional fue pasada por alto en la mayoría de las entidades federativas. Ciertamente, al calor del inicio del debate y antes de que se modificara la Constitución federal, las de los estados de Guerrero (1987), Chiapas (1990), Oaxaca (1990), Querétaro (1990) e Hidalgo (1991) reconocieron el carácter pluricultural de su población, pero solamente en 11 más se realizaron reformas en ese sentido: San Luis Potosí, Sonora, Nayarit y Veracruz lo hicieron antes del levantamiento zapatista, mientras que las reformas constitucionales de Durango, Jalisco y Chihuahua ocurrieron en el mismo año de 1994. Más adelante, entre 1995 y 1997 otros estados modificaron sus constituciones en ese sentido: el Estado de México en 1995. Tras la firma de los acuerdos de San Andrés, también modificaron sus constituciones locales Campeche, Quintana Roo y Michoacán (Olvera Jiménez, 2002).

Por otra parte, cabe señalar que, con el propósito de mejorar la defensa legal de los indígenas, con el antecedente del Programa de Defensoría de Presos Indígenas (puesto en operación en 1984) y de la creación en 1989 de la Dirección de Procuración de Justicia del INI, en 1990 también se reformaron los códigos penales Federal y del Distrito Federal. En ellos, aunque de manera limitada, se introdujeron avances en esa materia, estableciendo el uso del peritaje cultural y el derecho del inculgado a contar con traductor. Además, en ese mismo año se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual fue instituida legalmente en junio de 1992, año en que se reformó el artículo 102 constitucional reconociendo los derechos humanos. Este marco daría nuevos instrumentos de lucha a las movilizaciones indígenas que se desataron desde enero de 1994.

La reforma constitucional de 2001. Una reforma cuestionada

Apenas dos años después de la reforma al artículo 4º de la Constitución, el levantamiento del EZLN del 1 de enero de 1994 produjo un

reordenamiento y reorganización del movimiento indígena en torno a la demanda de reconocimiento de sus derechos políticos, que se sintetizó como ejercicio de autonomía, colocando el tema y su solución en el centro de la agenda nacional.

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

La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) del Congreso de la Unión asumió la responsabilidad de elaborar el documento que traduciría los acuerdos alcanzados en una nueva legislación, dando cuerpo a la llamada “Iniciativa de Ley Cocopa” del 26 de noviembre de 1996. Si bien para el EZLN esta iniciativa no recogía todos los acuerdos, fue bien recibida. El gobierno federal, en cambio, sugirió modificaciones que el EZLN no aceptó por considerar que trastocaban el sentido de los acuerdos hasta entonces alcanzados y firmados por ambas partes, suscitando un nuevo rompimiento en las negociaciones para la paz.

Desde entonces, en el marco de lo que se ha llamado “guerra de baja intensidad” desplegada por los distintos órdenes de gobierno, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados ha seguido un recorrido largo y complejo. Al mismo tiempo, en los territorios zapatistas se ha desarrollado la instauración de municipios autónomos por la vía de los hechos.

A pesar del rechazo a la “Iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas” propuesta por el presidente Zedillo, ésta fue enviada al Senado de la República el 15 de marzo de 1998. Ahí también el Partido Acción Nacional (PAN) presentó su versión. Además, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó otra iniciativa en la Cámara de Diputados (Singer, 2002).

Ninguna de esas iniciativas de ley prosperó en el proceso legislativo. En primer lugar, porque en las elecciones intermedias de 1997, que se llevaron a cabo en el marco de la nueva legislación electoral

a la que se denominó “reforma definitiva”, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (consiguió 239 de 500 diputaciones), por lo que tendría que negociar y llegar a acuerdos con los partidos opositores para gobernar (por ejemplo, el PRD asumía la defensa de la iniciativa de Ley Cocopa). En segundo término, dado que esas iniciativas dejaban fuera argumentos centrales acordados con el EZLN, estaban destinadas a carecer de fuerza para resolver el conflicto (Singer, 2014b).

En este sentido, el EZLN, en la V Declaración de la Selva Lacandona, de julio de 1998, afirmaba:

Una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas no debe ser unilateral, debe incorporar los Acuerdos de San Andrés y reconocer así los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios: autonomía, territorialidad, pueblos indios, sistemas normativos. [...] La llamada “Ley COCOPA” se elabora sobre la base de lo que produjeron los pueblos indios desde abajo, reconoce un problema y sienta las bases para solucionarlo, refleja otra forma de hacer política, la que aspira a hacerse democrática, responde a una demanda nacional de paz, une a sectores sociales y permite seguir adelante en la agenda de los grandes problemas nacionales (EZLN, 1998).

Como uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox hizo suya la iniciativa de “Ley Cocopa” y la envió al Congreso de la Unión el 7 de diciembre de 2000 para someterla a su aprobación. Ello dio inicio a una interesante coyuntura en la que se abría nuevamente la posibilidad de generar un auténtico proceso de deliberación democrática. Sin embargo, la oportunidad fue desaprovechada por los legisladores y los resultados fueron rechazados por el movimiento indígena y sus organizaciones (al respecto puede verse Singer, 2005).

La iniciativa enviada por el Ejecutivo fue recibida en el Senado donde las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Asuntos Legislativos elaboraron el proyecto de dictamen.

El debate parlamentario se llevó a cabo de manera excluyente, de modo que en sus resultados no se tomó en cuenta la validez de los Acuerdos de San Andrés ni los argumentos presentados por los representantes indígenas en el encuentro directo que sostuvieron con los legisladores.⁵⁰

Todavía en ese momento prevaleció la defensa del argumento de exclusividad de los legisladores para ejercer el poder reformador de la Constitución, dejando fuera otras voces. En este sentido, por ejemplo, Emilio Rabasa Gamboa, sosteniendo esta posición excluyente, considera que en los Acuerdos de San Andrés solamente “se pactaron las bases de una nueva reforma constitucional” (Rabasa, 2001: 122), lo que lo lleva a concluir que “una cosa es negociar y suscribir un acuerdo y otra muy distinta participar en la elaboración de una iniciativa de reforma a la Constitución en términos distintos a los que señala el artículo 71” (Rabasa, 2001: 125).

Cabe señalar, sin embargo, que si bien el artículo 71 de la CPEUM establece quiénes pueden iniciar leyes o decretos (hasta el año 2012 se incluyó la posibilidad y condiciones para que los ciudadanos puedan hacerlo), y el artículo 135 señala que “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”, no se impide que los interesados participen en el debate legislativo. Más aún, para los pueblos indígenas la norma jurídica internacional prevé el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, para decisiones en asuntos que les afectan.

El 25 de abril de 2001 el senado aprobó por unanimidad el dictamen de su proyecto de reforma constitucional, con modificaciones sustantivas

⁵⁰ El 28 de marzo de 2001, como resultado de la caravana zapatista a la Ciudad de México, se llevó a cabo la “Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas” de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena, en la que a lo largo de cinco horas se vertieron argumentos a favor de la Ley Cocopa.

a la iniciativa de “Ley Cocopa” enviada al Congreso por el presidente Fox.⁵¹ Los legisladores atendieron la forma pero no el fondo. Sin haber realizado una consulta en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, no construyeron una alternativa que incorporara las voces de los afectados, de modo que mantuvieron inamovible el punto de vista de quienes consideraban inaceptables los términos reclamados por los pueblos indígenas para la convivencia democrática de derechos individuales y derechos colectivos.

La Cámara de Diputados recibió el 26 de abril la “Minuta del Senado de la República, con proyecto de Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley indígena)”. El proceso de aprobación fue expedito. El día que las comisiones recibieron el dictamen lo aprobaron y el decreto presentado al pleno de la Cámara fue aprobado dos días después. En la votación del 28 de abril de 2001, 386 diputados votaron a favor, 60 en contra y dos diputados priistas se abstuvieron. En contra votaron cinco diputados del PRI,⁵² 49 del PRD, cinco del Partido del Trabajo (PT) y un independiente. En la votación estuvieron ausentes 53 diputados: 27 del PRI, 17 del PAN, tres del PRD, tres del PVEM y tres del PT (*Gaceta Parlamentaria*, 2001).

Las reformas constitucionales no resolvieron el conflicto. La posición del EZLN se conoció a través del comunicado del 29 de abril de 2001:

Primero.- la reforma constitucional aprobada en el congreso de la unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México,

⁵¹ Un cuadro comparativo entre ambas iniciativas puede consultarse en “Modificaciones del Senado a la ley Cocopa”, en *Perfil de La Jornada*, 25 de abril de 2001, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/28/ley.html>

⁵² “Los 5 diputados priistas que votaron en contra fueron los oaxaqueños Irma Piñeiro, Lilia Mendoza, Miguel Ángel Moreno Tello, Ildefonso Zorrilla, Juan Díaz Pimentel, a los que se sumó el diputado independiente Humberto Mayans” (Singer, 2002: 162).

del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes. Segundo.- dicha reforma traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada 'iniciativa de ley de la COCOPA' en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros. Tercero.- la reforma no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues despreja la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos. Cuarto.- el señor Fox saludó la actual reforma a sabiendas que no es ni lejanamente parecida a la que presentó como propia. De esta manera se demuestra que Fox sólo simuló hacer suya la 'Iniciativa de la COCOPA' mientras negociaba con los sectores duros del congreso una reforma que no reconoce los derechos indígenas. Quinto.- con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta del diálogo y la paz, pues evitan resolver una de las causas que originaron el alzamiento zapatista; dan razón de ser a los diferentes grupos armados en México al invalidar un proceso de diálogo y negociación; eluden el compromiso histórico de saldar una cuenta que México arrastra en sus casi doscientos años de vida soberana e independiente; y pretende fraccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal. Sexto.- el EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, no respeta la 'Iniciativa de ley de la COCOPA', ignora por completo la demanda nacional e internacional de reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas, y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares. Séptimo.- en consecuencia, el EZLN comunica lo siguiente: A).- que ha indicado al arquitecto Fernando Yáñez Muñoz que suspenda totalmente su trabajo de correo entre el EZLN y el

Ejecutivo Federal. No habrá más contacto entre el gobierno de Fox y el EZLN. B).- que el EZLN no retomará el camino del diálogo con el gobierno federal hasta que sean reconocidos constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la llamada 'Iniciativa de ley de la COCOPA'. C).- que los zapatistas seguiremos en resistencia y en rebeldía (EZLN, 2001).

También el Congreso Nacional Indígena comunicó su rechazo con el "Manifiesto Indígena del Primero de Mayo", en el que llamaba a organizar "un masivo movimiento nacional".

Nuevas diferencias e inconformidades surgieron no solamente desde las organizaciones indígenas, sino también en otros ámbitos y tendieron a incrementarse en la medida en que el proceso siguió su curso. Como en otro trabajo he señalado,

128

[...] la reforma constitucional fue rechazada unánimemente por sus destinatarios al no encontrar en ella la expresión de los acuerdos que le dieron origen ni repuesta a las demandas que la animaron. A ese rechazo se sumaron algunos legisladores, expertos en materia indígena, sectores de la opinión pública e incluso funcionarios del gobierno que impulsó la iniciativa de ley, quienes observaron en ésta un instrumento que no permitiría resolver el déficit democrático ni la situación de exclusión de los pueblos y comunidades indígenas del país (Singer, 2013: 49).

Resulta relevante destacar que durante el proceso de aprobación de las reformas constitucionales por los congresos de los estados, 10 en los que habita poco más de la mitad de la población indígena del país (54%) se pronunciaron en contra: Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Chiapas y Morelos (estos dos últimos no fueron tomados en cuenta en el cómputo realizado el 18 de julio de 2001 por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión).

Con el requisito de mayoría lograda por el voto a favor de los congresos de 16 estados, el Ejecutivo publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Los estados con los que se logró esa mayoría fueron: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Entre las entidades federativas que no se pronunciaron sobre estas reformas destacan Yucatán, Tamaulipas y el Distrito Federal.

Numerosas organizaciones indígenas, ejidos, comunidades y municipios, se manifestaron contra la aprobación de las reformas y promovieron solicitudes de amparo ante jueces de distrito, así como 330 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁵³ A través de esos instrumentos legales se documentaron fallas, inconsistencias y omisiones en los procedimientos, entre ellos la ausencia de consultas a los pueblos y comunidades indígenas que conforme a derecho debieron haberse efectuado. No obstante, las controversias constitucionales fueron declaradas improcedentes.

En la sesión del 6 de septiembre de 2002, con ocho votos a favor y tres en contra, la SCJN determinó declararse impedida para revisar modificaciones constitucionales, y por tanto desechó estudiar los argumentos que las cuestionaron, descartando también la posibilidad de revisar el procedimiento seguido para la aprobación. En comunicado de prensa explicaron:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió hoy, por mayoría de 8 votos, declarar improcedentes las controversias

⁵³ Entre los representantes legales para la defensa de los casos participaron: la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, la Red de Abogados y Abogadas por los Derechos de los Pueblos Indios y exfuncionarios del Instituto Nacional Indigenista.

constitucionales presentadas por diversos municipios del país en contra del procedimiento de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena.

Tal determinación fue tomada por el Tribunal Pleno, como consecuencia de que el artículo 105 constitucional, en su fracción I –que establece los asuntos competencia de la SCJN en materia de controversias constitucionales–, no faculta a este cuerpo colegiado a revisar los procedimientos de reforma constitucional, en virtud de que el llamado “Órgano Reformador” no es de igual naturaleza que aquéllos que realizan las funciones de gobierno, aunque se conforma por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, porque le corresponde, en forma exclusiva, acordar las reformas y adiciones a la Constitución. Por ello, no es susceptible de ningún tipo de control judicial. Por consiguiente, como el Órgano Reformador no es sujeto en contra del cual se pueda promover la controversia constitucional, no procede la revisión de sus actos –es decir, de reforma constitucional– por parte de este Alto Tribunal. De esta manera, en la resolución de las controversias constitucionales, la Suprema Corte estuvo impedida constitucionalmente para pronunciarse sobre el fondo de las mismas (SCJN, 2002).

De la reforma constitucional federal en materia indígena a las normas locales

Después de aprobadas las reformas constitucionales de 2001, inició un largo proceso de aprobación de nuevas leyes y armonización de las constituciones locales con la federal, pero a pesar del tiempo transcurrido este proceso aún no concluye.

Los primeros cambios se efectuaron en el siguiente conjunto de normas federales (según información consignada en CDI-S.R.E, 2004): Acuerdo por el que se crea la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos; Código Federal de Procedimientos Civiles; Código Federal de Procedimientos Penales; Código Penal Federal;

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley Federal de Defensoría Pública; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley General de Educación; Ley General de Salud; Ley Federal de Vivienda; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; Ley de Planeación; Ley de Turismo; Ley de Pesca; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo; Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Reformas a la Ley General de Educación; Reformas a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Además, se promulgaron dos leyes directamente orientadas a la población indígena: la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (13 de marzo de 2003) y la que ordenó la transformación del INI: la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21 de mayo de 2003). Por su parte, en la Procuraduría General de la República, por acuerdo (A/067/03) se creó la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (24 de julio de 2003).

Un número importante de modificaciones tuvieron que esperar para llevarse a cabo. Entre 2007 y 2012, según reporta la CDI, se hicieron las siguientes adiciones y reformas, así como la expedición de nuevas leyes:

Normatividad federal indígena 2007-2012

Ley y artículo	Tipo y fecha
1. Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 342, último párrafo	Adición 24-05-2011
2. Ley Agraria, artículo 164	Reforma 22-06-2011
3. Ley de Planeación, artículo 14, fracción II	Reforma 20-06-2011

Continúa...

Ley y artículo	Tipo y fecha
4. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículos 6 y 13	Reforma 23-06-2011
5. Ley de Premios, Estímulos y Premios Civiles, artículo 72, apartado B, fracción IV	Reforma 09-06-2011
6. Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículos 3, fracción III; 4, fracciones V, XI, XIV, y 15 bis	Reforma y adición 05-08-2011
7. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 134 bis, fracción I	Adición 04-06-2012
8. Ley General para Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículos 19, fracción II, y 25, fracción X	Nueva ley publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 24-10-2011.
9. Ley General de Salud, artículos 33, fracciones I y XIII; 3, fracción II, y 7	Reformas 02-07-2010 y 28-01-2011
10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 77 bis	Adición 16-05-2008
11. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 52, último párrafo	Adición 28-01-2011
12. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, artículos 13, fracciones XIII, XIV y XV, 19 y 23	Reformas 18-06-2010, 09-04-2012 y 06-04-2012
13. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y de la Federación	Nueva ley publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 24-10-2011.
14. Ley General de Desarrollo Social, artículo 3, fracción VIII	Reforma 01-06-2012
15. Ley General de Educación, artículos 21, párrafo II, y 33, fracciones I y XIII	Reforma 02-07-2010
16. Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, artículo 3	Adición y reforma 23-01-2009

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2012: 32.

También ha sido sumamente lento el proceso de armonización de las constituciones locales, obligada por mandato del artículo 2º de la

Constitución, que estableció que: “el reconocimiento de los pueblo y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”.

Como antes se mencionó, previo a la reforma constitucional del 2001, las constituciones locales de 16 entidades federativas ya incluían alguna referencia al carácter pluricultural de su población y/o contaban con alguna mención a derechos indígenas. Para el año 2007, a este conjunto solamente se habían sumado 5 entidades: Tabasco (2003), San Luis Potosí (2003), Puebla (2004), Morelos (2005) y Yucatán (2007), mientras que únicamente tres realizaron actualización a sus constituciones: Durango (2004), Jalisco (2004) y Querétaro (2007).

Para el año 2012, el número de entidades se incrementó, alcanzando 26 de un total de 32, con cambios en sus constituciones acordes de una u otra manera al mencionado artículo 2º constitucional. Para ese año, aún no lo habían realizado las siguientes seis entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Tamaulipas y Zacatecas. En 2018, con la reforma que transformó el Distrito Federal en Ciudad de México y la expedición de su nueva constitución política, se reconocieron derechos indígenas en esa entidad; también para ese año ya lo había hecho Baja California, quedando aún pendientes cuatro entidades federativas, en tanto que en ese mismo año, solamente 24 entidades⁵⁴ según los seguimientos realizados por la CDI (2018), contaban con alguna ley en la materia.

Una característica observada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en este proceso de armonización, fue la disparidad en el compromiso de las entidades federativas hacia 23 derechos. En el siguiente cuadro se muestra esa diversidad:

⁵⁴ Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (CDI, 2012).

Reconocimiento de derechos de los pueblos y comunidades indígenas en constituciones locales

Derecho	Total de entidades federativas que lo reconocen	
	Hasta el año 2012	Hasta el año 2018
1. Reconocimiento como pueblo indígena	22	26
2. Personalidad jurídica	6	10
3. Instrumentos de identificación de comunidades indígenas	5	13
4. Autoadscripción	11	19
5. Libre determinación y autonomía	16	24
6. Decidir forma interna de convivencia	21	25
7. Aplicar sus sistemas normativos internos	20	26
8. Preservación de la identidad cultural	23	26
9. Conservación de hábitat y preservación de tierras	11	21
10. Acceso y tenencia de la tierra	13	19
11. Uso y disfrute de los recursos naturales	17	24
12. Elegir representante ante los ayuntamientos	9	17
13. Consulta y participación	20	22
14. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado	20	25
15. Uso de intérprete	15	25
16. Defensor	13	25
17. Desarrollo	20	23
18. Educación bilingüe e intercultural	20	26
19. Servicio de salud	14	22
20. Servicios sociales básicos	11	17
21. Incorporación de las mujeres al desarrollo	11	18
22. Medios de comunicación	7	17
23. Protección a migrantes	13	20

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012 y 2018).

También la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha evaluado el proceso de armonización normativa de los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.⁵⁵ Conforme a su metodología, los resultados son igualmente desalentadores.

Las disposiciones jurídicas que fueron analizadas por la CNDH, fueron las siguientes:

1. Respeto a la integridad de los pueblos
2. Derecho a la no discriminación
3. Derecho a la libre determinación, autonomía
4. Derecho de reconocimiento y protección de derechos y valores
5. Derecho a la participación de los pueblos indígenas
6. Derecho a ser consultados de los pueblos y comunidades indígenas
7. Derecho a decidir sus prioridades
8. Derecho a conservar costumbres e instituciones
9. Derecho a preservar su idioma indígena
10. Derecho a la propiedad y posesión sobre tierras
11. Derecho a la igualdad de género
12. Derecho de las niñas y mujeres indígenas a una vida libre de violencia
13. Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos
14. El derecho de las niñas y mujeres a ser valoradas y educadas libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación

⁵⁵ La revisión de la CNDH se hizo en relación con los siguientes instrumentos internacionales: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convenio 169 de la OIT, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CNDH, 2018).

En el informe presentado en octubre de 2018, la CNDH otorgó una calificación promedio de 55.71% para la armonización en el orden federal, mientras que en el ámbito de las entidades federativas el promedio fue del 62.68%" (CNDH, 2018). De acuerdo a su metodología, estas calificaciones estarían expresando que:

La disposición jurídica específica se encuentra parcialmente incluida en el ordenamiento jurídico correspondiente, o bien, aun cuando está incluida íntegramente, existe algún otro artículo de ese mismo ordenamiento que impide, obstaculiza, hace nugatoria, o restringe el ejercicio pleno de la disposición jurídica en cuestión (*ibid.*).

En el mencionado estudio, la CNDH concluyó que Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas, Nuevo León y Puebla, incumplen la obligación internacional de hacer efectivos, en toda su integridad, los derechos y libertades de las personas indígenas.

136

En suma, no todos los derechos reconocidos en la norma internacional han sido incorporados en la Constitución mexicana, ni se encuentran plasmados a nivel local en las constituciones ni en las leyes en materia indígena de las entidades federativas. La adecuación de la normatividad no solamente ha sido lenta, sino incluso incompleta. Este rezago pudiera leerse como rechazo al procedimiento y a los resultados alcanzados por el Congreso de la Unión, mientras que, en otro sentido, también podría expresar la ausencia de interés y compromiso para asumir la tarea de llevar a la práctica el tenue avance en el reconocimiento de los derechos indígenas enunciados en el artículo 2º constitucional.

Cabe señalar además que, en la medida en que la división geográfica del país no corresponde a la estructura de los pueblos indígenas, las diferencias entre los marcos normativos que rigen para las entidades federativas producen situaciones poco favorables para éstos, sobre

todo cuando un pueblo está asentado en más de una entidad federativa o en más de un municipio.

El derecho a la consulta

Uno de los derechos más importantes de los pueblos indígenas, reconocido a nivel internacional, es el de ser consultado de manera previa, libre e informada para obtener su consentimiento frente a medidas administrativas y legislativas que puedan afectar su vida comunitaria, referidas a la reproducción de sus culturas, la preservación de su territorio, recursos naturales, etcétera. Este derecho, establecido en instrumentos internacionales, no ha tenido todavía en el país un desarrollo normativo a nivel federal que lo garantice, y su aplicación con frecuencia, es motivo de controversias.

El Convenio 169, norma vigente en México, refiere el derecho a la consulta en tres artículos, que a la letra señalan:

137

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Además, su artículo 15 establece el compromiso de la consulta en relación con el uso de los recursos naturales existentes en el territorio indígena, y el artículo 17 refiere a la necesidad de consulta en relación con la transmisión de los derechos sobre la tierra. Éstos señalan textualmente:

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades [...]

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

También la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada en septiembre de 2007 señala el deber de realizar consultas para obtener consentimiento de los pueblos indígenas. En particular, el artículo 19 establece: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

Se trata de un importante derecho, porque es un medio de participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Esto implica su intervención en la definición de medidas, acciones, planes, proyectos e instrumentos que afectan su propia reproducción como pueblos; por ello se ha convertido también en un medio para la defensa de sus intereses frente a las prácticas del gobierno y de terceros.⁵⁶ No obstante, y aunque el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas antes referida forman parte de la normatividad del país, muy poco se ha avanzado tanto en su reglamentación, como en su aplicación para decidir sobre las acciones que impactan directa o indirectamente a la población indígena.

Conforme a las normas mexicanas, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, así como la obligación de los tres niveles de gobierno de llevar a cabo este ejercicio antes de adoptar acciones que los involucren,

⁵⁶ Una interpretación de los instrumentos que disponen la consulta a los pueblos indígenas y sus alcances puede ser revisada en López Bárcenas (2013).

debió haber estado vigente en el país desde que éste se adhirió al Convenio 169. En efecto, se han realizado diversas consultas a lo largo del tiempo, sin embargo, no se ha tratado de una práctica que se lleve a cabo de manera sistemática, acorde con lo establecido en estos instrumentos internacionales, o bajo alguna norma específica que establezca los procedimientos y el alcance que tengan esas consultas y el logro o no del consentimiento. Tampoco es todavía una práctica que se lleve a cabo en todos los asuntos que impactan positiva o negativamente a la población indígena.

Para todos los mexicanos, el mecanismo de la consulta como procedimiento de participación se incluyó en el artículo 26 de la Constitución política mexicana el 3 de febrero de 1983, cuando se instauró el “sistema nacional de planeación democrática” para recoger “las aspiraciones y demandas de la sociedad” e incorporarlas al plan y los programas de desarrollo de la administración pública federal. Desde entonces, en cada inicio de sexenio presidencial ocurre una “consulta” a la población en general, a la que se accede de manera voluntaria, sin un marco regulatorio, con resultados que no son vinculantes, y que, por lo tanto, deja mucho que desear como procedimiento para la participación efectiva en la elaboración del plan nacional de desarrollo.

Como procedimiento dirigido a la población indígena, el derecho a la consulta se incorporó a la Constitución en 2001, pero ahí quedó limitado a las tareas de planeación del desarrollo y para los programas educativos de carácter regional. En este sentido, en la sección B del artículo 2º se establece la obligación de las autoridades de la Federación, los estados y municipios de: “II. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas”; y de “IX Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen” (CPEUM, artículo 2º, subrayado de la autora).

A nivel federal no existe todavía una ley que regule este derecho, aunque está contemplado de alguna manera en las leyes de Planeación, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. A nivel local, solamente 23 estados han incorporado este derecho en sus leyes pero con muy distinto tratamiento respecto a la determinación del objeto de la consulta o las situaciones en que ésta se debe llevar a cabo, los participantes, el procedimiento a emplear, la duración y financiamiento y, por supuesto, los alcances jurídicos que debe tener.⁵⁷

A pesar de la falta de reglamentación, el derecho a la consulta como mecanismo para el consentimiento de los pueblos indígenas frente a proyectos de inversión, medidas administrativas y legislativas que puedan afectar su vida comunitaria, ha sido empleado por el gobierno en numerosas ocasiones, como lo recuerda López Bárcenas (2013), mediante ejercicios cuyos procedimientos no han sido reconocidos como válidos por las comunidades, pero que han servido para legitimar las políticas y decisiones objeto de controversia.

El derecho a la consulta ha sido exigido por los pueblos indígenas como instrumento para participar en la toma de decisiones y para la defensa de su vida colectiva. Ante conflictos de intereses, han llevado su reclamo a instancias de justicia constitucional para hacerlos valer.

Entre los casos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sembraron precedentes, entre otras, las sentencias otorgadas a favor del pueblo yaqui en Sonora que frenó la construcción del Acueducto Independencia por el gobierno de esa entidad en 2013; la que otorgó al pueblo rarámuri de Huetosachi, Chihuahua, que reclamó que autoridades federales, estatales y municipales ejecutaran el proyecto turístico Barrancas del Cobre sin consultarlo; la del pueblo wixárika, en San Luis Potosí, contra las concesiones mineras dentro de su territorio que afectaban su derecho a realizar sus peregrinaciones y otros

⁵⁷ Un estudio detallado del marco legislativo que se ha desarrollado en esta materia en México puede consultarse en Monterrubio (2014).

actos espirituales y culturales; la que anuló en mayo de 2014 la reforma constitucional que había sido promulgada en 2011 en Michoacán, con lo que dio entrada a la elección de autoridades municipales mediante el sistema jurídico indígena en la entidad; o la que el 19 de octubre de 2015 derogó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca apenas dos meses después de haber sido publicada, sin que los pueblos y comunidades indígenas de la entidad fueran consultados para su elaboración. Las sentencias de la SCJN, en suma, han sentado precedentes sobre los cuales, en los hechos, se desarrolla una jurisprudencia de gran relevancia.

IV. La participación electoral de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho a la diferencia

Desde 1977, el derecho constitucional de los ciudadanos a votar y ser votados para todos los cargos de elección popular ha cobrado una nueva dimensión en el país, dando paso al ingreso de un mayor número de fuerzas políticas a la arena electoral, sin embargo, la estructura del sistema electoral no ha brindado equidad ni favorecido la incorporación de representantes de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos de elección popular.

143

En este sentido, en este apartado se explora por qué las medidas que se han adoptado para auspiciar la participación electoral indígena y mejorar su representación respetando la diversidad cultural son insuficientes, destacando los problemas que presentan los cambios normativos implementados.

Hacia un sistema electoral incluyente

Para solventar de alguna manera la débil presencia de representantes indígenas en los espacios institucionales, se han puesto a debate

distintas propuestas. Éste es el caso, por ejemplo, de las planteadas por el Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas celebrado en Chilpancingo, Guerrero, que proponía “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados” (*La Jornada*, 28 de septiembre de 1993, citado por Ruiz Mondragón, 2008: 94). Otros países cuentan con experiencias en ese sentido. En Colombia, las comunidades indígenas eligen a representantes para tres escaños en una circunscripción nacional especial, mediante listas presentadas por partidos étnicos: uno de esos escaños es para la Cámara de Representantes y dos para el Senado de la República. “En Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe también existen listas étnicas para la elección de legisladores. En Venezuela los indígenas participan con tres curules en la Asamblea Nacional y en las asambleas de los municipios de alta concentración indígena” (Singer, 2013: 18).

144

Poco después del levantamiento zapatista, la Convención Nacional Electoral India celebrada en la Ciudad de México (el 4 y 5 de marzo de 1994) nuevamente propuso crear la sexta circunscripción plurinominal y que en las listas a diputados federales de representación proporcional postulados por los partidos, fuesen incluidos dirigentes indígenas acogidos por los partidos como candidatos externos (Sarmiento, 1996: 226). El PRD incorporó en sus estatutos esta posibilidad, aunque no precisó ni el número de candidaturas ni las condiciones en que abriría estos espacios.⁵⁸

En enero de 1996, la mesa dedicada a la participación política del Foro Nacional Indígena concluyó exigir, entre otros asuntos:

Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral

⁵⁸ “Un ejemplo de las dificultades que se han enfrentado para hacer efectiva esta acción afirmativa, es el caso de Filemón Navarro Aguilar, quien llevó su caso ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación para defender la incorporación de su candidatura a diputado federal en la lista de representación proporcional del PRD, dando lugar a los juicios SUP-JDC-466 y 488/2009” (Singer, 2013: 47).

de los partidos políticos y el establecimiento de figuras flexibles de participación electoral, y cláusulas que establezcan vías de acceso de los pueblos indios a la representación política [...] una nueva circunscripción electoral y la constitución de un Parlamento Indio [...] el derecho al voto para quienes vivan en el extranjero [...] (Hernández y Vera, 1998: 143-44).

Poco después, el Documento 2, apartado III de los Acuerdos de San Andrés sobre “Derechos y Cultura Indígena” que se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional, estableció lo siguiente:

1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que: a) aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios, en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; c) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; d) garanticen la organización de los procesos de elección o nombramientos propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno; e) reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; f) establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; g) prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.

Las reformas constitucionales de 2001 quedaron muy lejos de cumplir con ese acuerdo, por lo que en numerosas ocasiones las organizaciones indígenas han vuelto sobre el tema.

Destaca en ese sentido el comunicado de la Convención Nacional Indígena (CNI) que se reunió en la Cámara de Diputados, en el marco de la convocatoria de Andrés Manuel López Obrador para llevar a cabo la Convención Nacional Democrática luego de las elecciones presidenciales de 2006, en la que entre otros puntos señalaba:

7. Exigimos una reforma electoral integral que establezca la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para garantizar nuestra participación en la Cámara de Diputados y Senadores, como cuota afirmativa, atendiendo al porcentaje superior de población indígena en los estados de la república.
8. También exigimos la redistribución real y efectiva que obedezca realmente a las necesidades de ubicación geográfica y cultural de los pueblos indígenas y no del número de población mínima que debe de contener un distrito electoral.
9. Demandamos la inmediata remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de nuestros pueblos, con el fin de garantizar la participación, en el proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a nuestras instituciones y formas de gobierno propias.
10. Emplazamos al Poder Legislativo federal y a los congresos locales de los estados, a que inicien una reforma al sistema de partidos, adoptando políticas afirmativas que obliguen a los partidos políticos, que en los distritos indígenas, garanticen la designación de candidatos indígenas; así como, se dé reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares al Congreso, basado en sus usos y costumbres, con modalidades alternativas a la de los partidos políticos, tanto en los ayuntamientos municipales, como para elegir a sus representantes en los Congresos (CNI 2006: 51).

En el mismo sentido, con la “Declaración política de los pueblos indígenas, proceso electoral 2012”, representantes de 57 pueblos indígenas provenientes de 23 estados exigieron:

TERCERO.- Plena representación política de los pueblos indígenas, de hombres y mujeres, y su participación en la definición y aplicación de políticas públicas con respecto a sus pueblos, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Una real representación en el Congreso de la Unión con la creación de VI Circunscripción Indígena con 75 diputados federales y 20 Senadores indígenas, hombres y mujeres, así como el reconocimiento del IV Nivel de Gobierno (Declaración, 2012).

Entre 2001 y 2007, solamente cuatro iniciativas de ley fueron presentadas en el Congreso de la Unión para atender esas demandas (Cámara de Diputados, 2007), pero todas éstas se encuentran estancadas.

La primera, presentada el 9 de abril de 2002 por el diputado independiente Jaime Cleofas Martínez Veloz, “Iniciativa que establece modificaciones constitucionales en materia indígena en cumplimiento de los Acuerdos de Paz de San Andrés Larráinzar, firmados entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996”, entre cuyas modificaciones refería al reconocimiento de la libre determinación indígena y a propiciar la participación indígena en el ejercicio del poder político en todos los niveles y ámbitos de gobierno.

La segunda, presentada el 22 de abril de 2003 por el diputado Lázaro Méndez López, del PRD, cuya finalidad era “elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de postular representantes indígenas como candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales” (Singer, 2013: 52). Con ese fin, proponía que “Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que por lo menos los 5 primeros candidatos de cada una de éstas, representan

a cada una de las etnias existentes en la circunscripción electoral plurinominal y que participa con los candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales” (Martínez, 2004: 106).

Nuevamente en 2006, el PRD, a través de la diputada Holly Matus Toledo, propuso reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para garantizar candidaturas indígenas de mayoría relativa y de representación proporcional en los distritos electorales donde la población indígena constituya 40% o más del total.

Por último, se encuentra la presentada el 6 de febrero de 2007 por el diputado Isael Villa Villa, del PRI, también para reformar el COFIPE con el fin de impulsar una mayor participación indígena en el Congreso de la Unión.

Breve nota sobre el sistema jurídico indígena

“Las comunidades indígenas en México se han caracterizado por ejercer formas propias de autogobierno, rigiéndose por sistemas normativos y prácticas colectivas, a los que suele denominarse usos y costumbres” (Singer, 2013: 15). A lo largo de la historia y a pesar de haber sido ignoradas como parte del Estado mexicano, o de las políticas integracionistas, como señala Miguel A. Bartolomé, sobreviven y se recrean a partir de su capacidad de adaptarse al cambio:

Las sociedades nativas han sobrevivido durante siglos, pero no como resultado de una inerte ‘resistencia al cambio’, sino como expresión de una constante adaptabilidad estratégica a esos mismos cambios. No son remanentes arcaicos de un pasado, sino configuraciones dinámicas partícipes y creadoras del presente. Al igual que los individuos que las integran, las colectividades étnicas han cambiado para seguir siendo ellas mismas (Bartolomé, 2007: 171).

Los sistemas normativos indígenas han evolucionado, igual que las propias formas de gobierno comunitarias, adaptándose primero a las instituciones coloniales y luego a las republicanas.⁵⁹

Estos sistemas normativos están constituidos por normas no escritas y prácticas colectivas que son parte de la identidad de las propias comunidades, cuyo carácter formal y consensuado adquiere valor jurídico dentro de las comunidades y también, desde 2001, a nivel constitucional. Mediante esos sistemas normativos, las comunidades indígenas:

[...] designan a sus autoridades civiles y religiosas, con las cuales tienen una relación directa y con las que resuelven sus problemas cotidianos. Éstas se rigen tanto por principios colectivos que involucran la realización del servicio público como condición para el acceso a los cargos de representación, así como mecanismos igualmente colectivos de legitimación (Singer, 2013: 16).

149

Las funciones y responsabilidades políticas y religiosas que cumplen los miembros de las comunidades, resume Recondo:

[...] se basan en un imperativo de servicio a la colectividad al que, teóricamente están sujetos todos los habitantes adultos o casados de un pueblo. El servicio comunitario está articulado en torno a una jerarquía de funciones o 'cargos', que cada individuo debe cubrir alternadamente y de manera ascendente durante toda su vida. En general, la designación de las autoridades se realiza sin la intervención directa de los partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de 'ciudadanos' que adquirieron el derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario (Recondo, 2007b: 27-28).

⁵⁹ De ello da cuenta el estudio del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán *Formas de gobierno indígena* (1991). Igualmente, destacan los trabajos de Velásquez Cepeda (2000), López Bárcenas (2005a y b), Aguilar (2010), y Recondo (2007a), entre otros.

El sistema de cargos, que es el eje de la vida comunitaria, no es el mismo para todos los pueblos, ni siquiera para todas las comunidades de una misma etnia. En este sentido, por ejemplo, el estudio de la antropóloga María Teresa Valdivia Dounce sobre la región mixe de Oaxaca conformada por 18 municipios, concluye “que es posible la configuración de tantas versiones distintas de un sistema normativo mixe de este tipo como pueblos existen en toda la región” (Valdivia, s.f.). No obstante, las variaciones suelen ser más de forma que de fondo. Tienen que ver con la duración y número de cargos, los requisitos para poder desempeñarlos, los procesos de nombramiento y cambio de autoridades.

El ejercicio de esas prácticas comunitarias no significa ausencia de conflictos entre los miembros de las comunidades ni con otras estructuras políticas con las que conviven. Tampoco están exentas de inequidad de género. Más aún, ante la falta de reconocimiento de esas normas por el Estado mexicano, en los hechos se establecieron gobiernos paralelos que se han mantenido vigentes a costa de relaciones caciquiles, clientelares y corporativas.

Por ello, también es necesario “reconocer la existencia de las normas electorales indígenas como parte de un sistema jurídico para construir mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos que atienda esta pluralidad, sólo en este caso estaremos en presencia de un pluralismo jurídico que debe corresponder a una sociedad pluricultural” (Aguilar, 2010: 29).

Un paso importante, pero insuficiente, lo constituye la reforma constitucional de 2001 en materia indígena. Desde entonces, se reconoció limitadamente el derecho a la participación en el nombramiento de los cargos públicos mediante estas normas jurídicas comunitarias. El artículo 2º señala que:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, [...]
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, [...]

[...] VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y 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.

[...] Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen

las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

No obstante que la reforma de 2001 elevó a rango constitucional algunos derechos indígenas, en el artículo 2º se establecieron límites evidentes.

En primer lugar, solamente incluyó el derecho colectivo indígena para regir la vida interna de las comunidades y para la elección de representantes en los ayuntamientos, excluyendo la posibilidad de hacerlo para elegir autoridades de los otros órdenes de gobierno local y también federal.

152

Como ya se indicó en otra parte de este trabajo, la obligación de que “El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas” (CPEUM, artículo 2º), se llevó a cabo de manera muy lenta, e incluso existen casos que aún no cumplen con esta disposición. Al mismo tiempo, no en todos los estados que ya han realizado esas reformas constitucionales se han emitido leyes que regulen estas disposiciones, como lo establece el apartado VII del mismo artículo 2º. Además, en algunas entidades en las que sí se ha legislado, los resultados no son alentadores.

Al dejar abierto el modo como las legislaciones de las entidades deben regular esos derechos, se han establecido normas distintas, originando inequidad y falta de cumplimiento del “propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”. Pero esa finalidad tampoco puede lograrse si al mismo tiempo excluye a quienes se encuentran viviendo fuera de sus comunidades originales, en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Circunscribir ese derecho al ámbito municipal pasa por alto que en numerosos municipios y distritos electorales la población indígena se constituye como “una minoría insular que por más que vote, por más que presente candidatos, nunca va a poder ser electo el candidato o el representante de esa comunidad indígena, porque la mayoría de la población no es indígena, en consecuencia el voto se dispersa” (González Oropeza, 2008: 29).

Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestran que en el año 2000, 2,413 municipios de los 2,443 registrados en el país contaban con población hablante de alguna lengua indígena, es decir, 99.5% del total. Sin embargo, 971 contaban con menos de 1%, mientras que 119 con 50% o menos de 70%, y solamente 346 municipios con 70% o más de población indígena (INEGI, 2004: 9). De acuerdo con el censo poblacional de 2010:

Los 6.9 millones de personas de 3 años y más que hablan alguna lengua indígena, representan 6.6% de este segmento de población. Por entidad federativa destaca Oaxaca, donde 33.8% de su población de 3 años y más habla alguna lengua indígena. En seguida se ubica Yucatán, donde los hablantes son el 29.6 por ciento; Chiapas (27.3%), Quintana Roo (16.2%), Guerrero (15.2%), Hidalgo (14.8%), Campeche (12.0%), Puebla (11.5%) y San Luis Potosí (10.6 por ciento). Cabe señalar que estos nueve estados se consideran asentamientos tradicionales de población indígena. Por el contrario, en otras nueve entidades menos del 1% de la población de 3 años y más habla alguna lengua indígena, destacando Coahuila y Aguascalientes con solamente 0.2%, les siguen Guanajuato (0.3%) y Zacatecas (0.4 por ciento) (INEGI, 2013).

Además, el mandato constitucional omite el hecho de que la comunidad y el municipio constituyen universos que suelen no coincidir geográficamente. Algunos pueblos indígenas, producto de la división política del país, fueron fragmentados por lo que pertenecen a distintos municipios; en otros casos, el crecimiento poblacional y la urbanización

convirtieron a las comunidades indígenas en minorías en el espacio municipal (González Oropeza, 2008: 29), situación que dificulta y en ocasiones impide que su participación electoral se traduzca en representación política de sus intereses.

Hasta 2015, solamente 14 entidades han integrado de alguna manera en sus leyes la disposición del artículo 2º que señala la obligación de reconocer y regular el derecho de los pueblos indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos conforme a sus tradiciones y normas internas. Sin un parámetro establecido, el universo de las formas como lo han hecho es muy variado.

Por una parte, se encuentran entidades federativas que reconocen los sistemas jurídicos indígenas para la participación electoral sin mediación de partidos políticos. En este caso, siguiendo el orden cronológico en que sus leyes incluyen esta disposición, se encuentran Tlaxcala, Oaxaca, Sonora, Guanajuato, Michoacán (sólo para el municipio de Cherán), Guerrero, Estado de México, Querétaro, Tabasco y Chiapas.

154

Por otra parte, cinco estados cuentan con normas para incentivar a los partidos políticos para que integren a la población indígena en las candidaturas a los puestos de elección popular: San Luis Potosí, Chiapas, Jalisco, Veracruz y Puebla.

Un caso distinto es el de Campeche, que cuenta con un sistema organizativo peculiar para la representación de sus pueblos y comunidades indígenas.

Elecciones sin intervención de partidos políticos

A pesar de que autoridades electorales han llegado a sostener que los pueblos indígenas deberían ajustar sus normas al sistema jurídico que rige para las elecciones en las que participan los partidos políticos, para que sus usos y costumbres sean reconocidos,⁶⁰ ocho entidades

⁶⁰ A partir de las experiencias del estado de Oaxaca, el TEPJF consideró que "Entonces, los derechos políticos de los pueblos indígenas con base, en esas disposiciones nacionales e internacionales, tendrán

federativas ya cuentan con reglamentación para que los pueblos y comunidades indígenas participen en elecciones de autoridades de ayuntamientos mediante sus sistemas jurídicos, sin mediación de partidos políticos. Estas entidades son Tlaxcala, Oaxaca, Sonora, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Estado de México y Querétaro.

En Tlaxcala, desde 1985 se instituyó la figura de regidores de pueblo, electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo, 1999: 4), como mecanismo para incorporar a representantes de las comunidades indígenas en los ayuntamientos. Diez años después y ya en el contexto del levantamiento zapatista en Chiapas, esa figura se sustituyó por la de presidente de comunidad para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema de usos y costumbres. La Ley Municipal del Estado de Tlaxcala denomina como presidente de comunidad “Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor” (LMET, 2014).

que desarrollarse en las legislaciones de cada entidad, señalando el nivel de gobierno y los términos de la elección de sus representantes en los municipios ya establecidos; dentro de esas directrices deberán comprender, como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a lo largo de sus resoluciones dictadas en los expedientes SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC-2569/2007, SUP-JDC-2542/2007, SUP-JDC-54/2008, SUP-REC-2/2011⁸, entre otros, que el derecho al voto debe ser universal y secreto para que el uso y costumbre de la comunidad indígena sea válido; que sería razonable limitar el voto pasivo a 25 años cumplidos para ser candidato a presidente municipal; fomentar la participación política de las mujeres; que se reconozca la calidad indígena a cualquier persona que viva en la comunidad y acepte la forma de vida llevaba a cabo por la colectividad indígena; que la suplencia de la queja debe ampliarse cuando se trata de individuos pertenecientes a una comunidad indígena; que no se deben establecer obstáculos innecesarios para que las personas de los pueblos indígenas ejerzan sus derechos político-electorales; que en caso de conflictos derivados de las elecciones, los órganos administrativos deberán promover la conciliación entre las partes antes de acudir a la jurisdicción de los tribunales y, que los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello implique la homogenización de las normas; sólo así, dentro de ese marco jurídico que enuncia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los usos y costumbres serán reconocidos, siempre y cuando no vulneren derechos fundamentales” (Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, citado en SUP-JDC-9167/2011, subrayado de la autora).

[Las presidencias de comunidad pertenecen] al ayuntamiento como 'regidor de pueblo' pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la 'presidencia municipal auxiliar' es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una 'presidencia municipal comunitaria', un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento (Olmedo, 1999: 4).

La elección de las presidencias de comunidad se realiza con las elecciones de ayuntamientos, cada tres años, en 98 comunidades que pertenecen a 24 de los 60 municipios del estado, con la asistencia del organismo electoral de Tlaxcala (Espinoza, 2006: 8).

Oaxaca destaca por haber sido el primer estado en reconocer el sistema electoral basado en las normas jurídicas indígenas para designar a todas las autoridades del municipio.⁶¹ Se trata de una entidad con alta densidad indígena,⁶² en la que prácticamente la mitad de su población pertenece a alguno de los 15 grupos etnolingüísticos de los 56 que se reconocen en México. En Oaxaca se concentran 570 municipios que representan cerca de un cuarto del total del país. Actualmente, en 417 municipios se llevan a cabo elecciones con base en el sistema jurídico indígena y en los restantes 153 las autoridades del ayuntamiento se eligen de acuerdo con el régimen de partidos políticos.

Con la reforma del 29 de octubre de 1990 a la Constitución política de este estado se reconoció la "composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran" (artículo 16)

⁶¹ Una detallada caracterización del sistema electoral mediante el sistema jurídico indígena puede consultarse en Flores Cruz (1999). Igualmente, véase Martínez Sánchez (2013).

⁶² El Censo General de Población y Vivienda 2000 consigna que del total de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena. El Consejo Nacional de Población estima que en ese mismo año la población indígena de Oaxaca representaba el 55.7% del total (CONAPO 2005: 18). Con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas señala una población de 1719,464 indígenas, de un total de 3801,962 habitantes en el estado, es decir, el 45.2% del total (CDI, 2010). Cabe señalar que solamente 10 de los 570 municipios del estado carecen de población indígena.

y que: “en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” (artículo 25). Esta reforma constitucional tuvo como telón de fondo la adhesión de México, en 1989, al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como el debate que tenía lugar en el país para reformar la Constitución, incluyendo en ésta el carácter pluricultural de la nación.

En 1993 se expidió la Ley Municipal para el Estado, que señalaba únicamente: “En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables” (LMEO, 1993, artículo 21).

Tras el levantamiento zapatista, una nueva reforma a la Constitución oaxaqueña tuvo lugar en 1995, disponiendo, por primera vez en el país, el derecho de las comunidades indígenas para ejercer sus tradiciones y prácticas en la elección de sus ayuntamientos (artículo 25). Para ello, se reformó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO)⁶³ incluyendo el “Libro IV. De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”, con cinco breves artículos. El artículo 110 precisó: “se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres aquellas que desde tiempo inmemorial o, cuando menos desde hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario” (CIPPEO, 1995).

Aunque con esa reforma las comunidades indígenas podrían nombrar a las autoridades del ayuntamiento mediante su propio sistema jurídico, el Congreso de Oaxaca, en el que como en el resto del país suele estar ausente la representación indígena, mantuvo la función de calificar la elección, así como la autoridad para disolver el gobierno municipal en caso de presentarse conflictos postelectorales que pusieran en riesgo la gobernabilidad en el municipio.

⁶³ También se modificaron la Ley Estatal de Educación, la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria, los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria y la Ley Orgánica Municipal.

Las primeras elecciones mediante el sistema de usos y costumbres se llevaron a cabo el 12 de noviembre de 1995 en 412 ayuntamientos, mientras que para los 158 municipios restantes las elecciones se llevaron a cabo mediante el sistema de partidos políticos.⁶⁴

Las reformas que abrieron la posibilidad de que las comunidades eligieran a las autoridades del municipio de acuerdo con sus propias normas, tuvieron lugar en el contexto de auge de la organización y movilizaciones indígenas que demandando el derecho a la diferencia y a la autonomía cobraron relevancia en el contexto de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, así como del levantamiento zapatista en Chiapas de enero de 1994” (Singer, 2013: 29).⁶⁵ Además,

[...] eran años en que en el país se acentuó el declive de la hegemonía priista, y el avance electoral de los partidos opositores, que en no pocas ocasiones produjo conflictos postelectorales y movilizaciones ciudadanas a favor de elecciones limpias y confiables. En Oaxaca el declive del PRI ya se mostraba desde los años ochenta, pero fue notable después de la competitiva y conflictiva elección presidencial de 1988, que también en la entidad se expresó con los significativos triunfos del PRD tanto en elecciones del congreso local, como en municipios importantes en sus regiones (*idem*).

En 1997 nuevamente se reformó el CIPPEO buscando precisar los procedimientos que debían seguirse en las elecciones en municipios indígenas. El Libro IV se transformó integrándose por cinco capítulos

⁶⁴ Sobre los procesos de negociación que llevaron a esta distribución véase Recondo (2007b) y Velásquez (2000).

⁶⁵ “En Oaxaca la situación era especialmente virulenta. Zapotecos y chinantecos de Sierra Juárez secuestraron políticos y funcionarios de gobierno; chinantecos y mazatecos del CORECHIMAC, desplazados por las presas M. Alemán y Cerro de Oro, tomaron la delegación del gobierno en Tuxtepec. En la ciudad de Oaxaca mixes, chinantecos, mazatecos y chatinos realizaban manifestaciones por la violación de derechos humanos y exigían una nueva ley electoral que reglamentara el régimen político de “usos y costumbres”. En el Istmo de Tehuantepec, la COCEI y 4,000 huaves, mixes, zoques y chontales tomaron carreteras y ocuparon trece dependencias públicas, en tanto que los zoques chimalapas amenazaban con armarse frente a la persistente usurpación de sus tierras” (Barabas, 1996: 6).

y 16 artículos y se denominó: “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”. En el código electoral los municipios indígenas se definieron como:

- I. Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas;
- II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o
- III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno (CIPPEO, 1997, artículo 110).

159

Con esas normas, aumentó a 418⁶⁶ el número de municipios que optaron por elegir a sus autoridades bajo el sistema denominado de *derecho consuetudinario*.⁶⁷ Para 2015, el número de municipios

⁶⁶ Desde la clasificación de la población por el habla de una lengua indígena, la información del INEGI del año 2000 establece que de estos 418 municipios que se rigen por derecho consuetudinario, 181 tienen más del 50% de población indígena y en 140 menos del 10%. Por su parte, de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, 36 son mayoritariamente indígenas y en 19 de ellos la población indígena alcanza más del 90% (INEGI, 2004). Las razones por las cuales esos 19 municipios no se han acogido a la posibilidad de elegir autoridades municipales bajo el sistema jurídico indígena merecen un estudio que escapa a los objetivos de este trabajo. Un acercamiento comparativo del comportamiento electoral de municipios por usos y costumbres frente a los que se rigen por partidos en elecciones de gobernador y presidenciales hasta el año 2006, es el elaborado por David Recondo (2007a).

⁶⁷ El artículo 109 señalaba:

1.- En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres. 2.- Las disposiciones de este libro rigen el procedimiento para la renovación de los

“por sistemas normativos”, como desde entonces se les denomina, fue de 417.

Un cambio significativo que introdujo la reforma de 1997 al código electoral fue establecer el compromiso de respetar la autonomía de los pueblos y comunidades, haciendo explícito que “Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista” (CIPPEO, 1997, artículo 118), incorporando así una vieja exigencia de las comunidades que fue retomada en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Si bien este impedimento frenaba la intervención del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la vida interna de las comunidades, donde para garantizar su triunfo solía ofrecer que las autoridades designadas mediante el sistema jurídico interno quedaran registradas como sus candidatos, o bien las dotaba de bienes, servicios y recursos para asegurar su voto, también se esperaba evitar que la oposición, particularmente el Partido de la Revolución Democrática, se fortaleciera con el voto indígena.

160

David Recondo (2007a) muestra en su estudio sobre el comportamiento electoral en el estado hasta 2006, que si bien la oposición al PRI ganó terreno en ambos tipos de municipios, su avance fue menor en los que las elecciones se realizaron por usos y costumbres.

Otro cambio importante tuvo como finalidad evitar el desfase entre las elecciones de autoridades en las comunidades indígenas frente al calendario electoral por partidos, así como de la duración de los cargos en el ayuntamiento (que en las comunidades varía entre uno y tres años), para lo cual el código electoral incorporó estas prácticas en sus

ayuntamientos en municipios que observan normas de derecho consuetudinario. 3.- El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio. 4.- El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez (CIPPEO, 1997).

normas (CIPPEO, 1997, artículo 124).⁶⁸ No obstante, desde entonces la ley estableció que la toma de protesta para todas las autoridades fuese el 1 de enero, lo que en no pocas ocasiones generaría conflictos con las determinaciones asumidas al interior de las comunidades.

Después del conocido caso en el que, luego de las elecciones locales del 4 de noviembre de 2007, a Eufrosina Cruz Mendoza le fue negado su triunfo como presidenta municipal de Santa María Quiébolani, debido a que en ese municipio los usos y costumbres determinan que las mujeres no participan en la asamblea del pueblo, “se reformó la Constitución de Oaxaca el 18 de abril de 2008 para garantizar a las mujeres indígenas su derecho a participar en la elección de sus ayuntamientos y el ejercicio de sus derechos a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones” (González Oropeza, 2010/2011: 43). A nivel federal la Constitución incluyó también esas garantías en mayo de 2015.

En consecuencia, se reformó el código electoral oaxaqueño estableciendo que:

1. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CIPPEO, 2008, artículo 131, inciso 1).

⁶⁸ El periodo de ocupación de los cargos en los municipios por usos y costumbres varía entre uno y tres años. De acuerdo con la información consignada en la página web del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en 2015 (www.ieepco.org.mx), en 329 municipios los cargos duran tres años, en 57 un año, en 30 casos año y medio, y uno tiene duración de dos años.

La reforma al CIPPEO dispuso que las autoridades de los municipios regidos por normas de derecho consuetudinario debían informar al Instituto Estatal Electoral “sobre la continuidad o no del régimen que adoptarán para elegir a las autoridades” (CIPPEO, 2008, artículo 134), sin embargo, la autorización de esa decisión quedaría en manos del organismo electoral.

Otro hecho relevante fue que el Congreso local dejó de tener injerencia en estos procesos electorales, quedando como función del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (CIPPEO, 2008, artículo 140). Sin embargo, en este Consejo General, a diferencia de la participación de representantes de los partidos políticos, seguirían sin representación los pueblos y comunidades indígenas.

Ese mismo año entró en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO), instrumento en el que por primera vez se reconoció la existencia de un “sistema normativo del pueblo o comunidad indígena” y ya no sólo de usos y costumbres o de derecho consuetudinario, cuya aplicación para elegir a las autoridades de los ayuntamientos quedó regulada en el Libro Tercero.

El código electoral volvió a reformarse el 17 de agosto de 2012, esta vez conteniendo en el Libro Sexto las normas “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”, con el capítulo único “El derecho a la libre determinación y autonomía”, cuyos 14 artículos a la fecha siguen estando vigentes. Cabe destacar la definición de los sistemas normativos indígenas:

En este Código se entiende por sistemas normativos internos, los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos

cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal (CIPPEO, 2012, artículo 255, inciso 4).

Además, incluyó la obligación de informar por escrito al órgano electoral las reglas y procedimientos establecidos en los sistemas normativos para la elección correspondiente y reiteró la prohibición de injerencia de partidos políticos en estos procesos, añadiendo a otros actores:

[...] organizaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal; así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los municipios, o que los asimile al régimen de partidos políticos, o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional (CIPPEO, 2012, artículo 262, inciso 1).

163

Destaca la oportunidad que el código abrió para que la toma de posesión de los concejales electos se realice “en la fecha en que determinen sus sistemas normativos internos” (CIPPEO, artículo 267, inciso 1), atendiendo las demandas de los pueblos y comunidades de no violentar sus decisiones.

Por último, en la víspera del proceso electoral ordinario de Oaxaca 2015-2016 para elegir gobernador, diputados locales y ayuntamientos, el Congreso del estado aprobó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (publicada el 21 de agosto de 2015). Esta Ley pronto tuvo que ser derogada atendiendo a la resolución de la SCJN del 19 de octubre del mismo año, a favor de la acción de inconstitucionalidad presentada por los partidos Unidad Popular, Social Demócrata y Acción Nacional.⁶⁹

⁶⁹ Contenida en los expedientes de la SCJN: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015.

En el marco de la reforma político-electoral de 2014 que transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE), con la facultad de designar a los consejeros de los organismos públicos locales, e incluso de atraer los procesos electorales de los estados, los partidos políticos antes mencionados, las autoridades del INE y las del Organismo Público Local de Oaxaca (IEPPCO) se opusieron a que la designación de los tres consejeros que integrarían el Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, contemplado en esa ley como órgano interno del Instituto Estatal Electoral, fuese hecha por el Congreso del estado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Entre los votos en contra se encontraban algunos de la bancada del Partido de la Revolución Democrática, quienes también objetaron que la ley no incluyera la paridad de género para los municipios regidos por el sistema jurídico indígena, siguiendo el esquema de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO). Ya la Constitución local, siguiendo la reforma de la CPEUM había establecido que los partidos políticos “registrarán fórmulas completas de candidatas y candidatos a diputados, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, garantizando la paridad de género. Cada una de las fórmulas estará compuesta por una persona propietaria y una suplente, ambas del mismo sexo” (CPELSO, artículo 25, B, III).

Según las notas de la prensa, la inconformidad de los partidos surgió por las diferencias y división que produjo la elección de los tres consejeros indígenas que correspondieron al PRI, al PAN y al PRD, propuestos a través de los diputados de los tres partidos, integrantes de la Junta de Coordinación Política.

Por otra parte, también se opusieron a esta ley electoral las organizaciones incorporadas al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos de Oaxaca. En un comunicado publicado el 12 de octubre de 2015, manifestaron:⁷⁰

⁷⁰ La organización recordaba en su comunicado que: “A partir del año 2011, mediante el decreto publicado

CUARTO: Solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales electorales competentes, que declaren la invalidez de la integración del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas establecida en la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, ya que esta Ley fue emitida sin consultar a nuestros pueblos y además, vulnera nuestra libre determinación y autonomía, puesto que socava el derecho de elegir a nuestras autoridades municipales y comunitarias bajo los sistemas normativos indígenas. Al mismo tiempo exigimos que en la integración de dicho Consejo existan auténticos representantes y expertos de nuestros pueblos.

QUINTO: De igual manera, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en atención a las Controversias Constitucionales que han presentado diversas autoridades municipales indígenas de nuestra Entidad, declare la invalidez del Artículo 65 BIS recientemente adicionado a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, por medio del cual se desnaturaliza la disposición constitucional establecida en el Artículo 113 fracción I párrafo octavo de la Constitución Política del Estado, en virtud del cual se establece el derecho de nuestros pueblos a decidir democráticamente la terminación anticipada del periodo para el cual fueron electas las autoridades indígenas (Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos de Oaxaca, 2015).

En efecto, el argumento principal de la SCJN para derogar por unanimidad dicha ley, fue la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, lo mismo que para la declaración de invalidez del artículo 65 bis de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca.

Un caso distinto para la participación electoral indígena es el de Sonora, donde solamente se prevé la designación de un regidor étnico en el ayuntamiento mediante el régimen de usos y costumbres.

La Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora (LGAMS) establece que:

en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, el 12 de octubre se conmemora el "Día de la Reconstitución de los Pueblos Indígenas de Oaxaca".

ARTÍCULO 25.- 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 (LGAMS, 2014).

En caso de controversias, es el órgano electoral de la entidad el que constituye la autoridad decisoria, por encima de la comunidad. En este sentido, la legislación electoral establece en el artículo 173 que:

- III. En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada o reconocida y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo General citará a cada una de las autoridades étnicas para que, 30 días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante, realice en su presencia la insaculación de quién será el regidor étnico propietario y suplente correspondiente. Una vez realizada la insaculación, las autoridades étnicas firmarán, en el mismo acto, el acuerdo de conformidad respectivo;
- IV. De no presentarse propuesta 30 días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo General, conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;
- V. El Consejo General otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le rinda la protesta de ley y asuma el cargo de referencia;
- VI. De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el Ayuntamiento correspondiente notificará de inmediato al Instituto

Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia para que los designados se presenten a rendir la protesta constitucional, en un término no mayor de 30 días después de instalado el nuevo ayuntamiento o efectúen las sustituciones que correspondan, conforme a sus usos y costumbres; y

VII. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, el Consejo General dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo General, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente (*idem*).

En Michoacán el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir autoridades municipales mediante sus sistemas jurídicos tiene como antecedente el ejercicio de autonomía en el municipio de Cherán.

Desde mayo de 2011, la comunidad de Cherán conformó un gobierno propio, desconoció y expulsó a las autoridades del municipio; organizó una policía comunal como grupo de autodefensa para defender a la comunidad de la delincuencia organizada, el saqueo y devastación de sus bosques. También, en ejercicio de su autonomía, organizó normas contra el alcoholismo para frenar la delincuencia. En la víspera de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos del 13 de noviembre de 2011, la Asamblea General de Cherán solicitó al Instituto Electoral de Michoacán participar en la elección del ayuntamiento bajo su sistema normativo, sin embargo, la respuesta no fue favorable.

El organismo electoral respondió que “los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello conlleve a la destrucción de su cosmovisión” (citado en SUP-JDC-9167/2011). Apoyados con movilizaciones y bajo la amenaza de no permitir la celebración de las elecciones federales ni locales de 2012, los representantes de la asamblea indígena demandaron la intervención del TEPJF, cuya resolución final dada por la Sala Superior

permitió que en el municipio se nombraran primero autoridades provisionales y después siguiendo su sistema jurídico llevaran a cabo nuevas elecciones. El 22 de enero de 2012 se formó el Consejo Mayor de Gobierno Comunal como autoridad del municipio de Cherán, conformando una estructura de gobierno distinta a la de los ayuntamientos electos mediante el sistema de partidos, pero con las mismas atribuciones, facultades y obligaciones.

Poco después, el Congreso de Michoacán llevó a cabo una reforma constitucional conforme a la indicación de la sentencia del TEPJF, la cual, sin embargo, no fue consultada con los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, las autoridades de Cherán interpusieron una controversia constitucional ante la SCJN, que fue resuelta el 29 de mayo de 2014 a su favor, con la sentencia que declaró la invalidez de la reforma constitucional. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia, esta sentencia solamente tiene efectos para el municipio de Cherán y no automáticamente para otros en el estado.

168

De esa manera, en Michoacán otros municipios indígenas deben apegarse a la Constitución estatal, que si bien señala el derecho “a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos” (CPM, artículo 3º, inciso IV), también lo limita, ya que establece que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa” (CPM, artículo 112).

No obstante, el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (CEEM) abre la posibilidad de que otros municipios se sumen a las elecciones por el sistema jurídico indígena:

ARTÍCULO 330. Derivado de su derecho a la libre determinación las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad. [...] En lo que corresponde a las elecciones para la integración de Ayuntamientos a través de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas

en el Estado, el Instituto tendrá la facultad para organizarlas en conjunto y corresponsabilidad con las comunidades, atendiendo al principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, previa solicitud, además de que éste calificará y en su caso declarará la validez de la elección y al mismo tiempo expedirá las constancias de mayoría a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de los votos, lo cual deberá notificar a los poderes del Estado. [...] El Consejo General del Instituto, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres y el proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente, en la cual se determinará la fecha de la elección y toma de posesión. Procurando que las fechas de elección se empaten conforme al calendario electoral general. [...] El Instituto realizará los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas y elección por este régimen de usos y costumbres observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los Instrumentos Internacionales, respetando los usos y costumbres de cada comunidad; así como los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1 y 2 de la Constitución General, el artículo 3 de la Constitución Local, así como, los valores de democracia, conciencia de identidad cultural y autoadscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión (CEEM, artículo 330).

En Guerrero únicamente se contempla el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a “Elegir, en los municipios y distritos con población indígena mayor al cincuenta por ciento, preferentemente representantes populares indígenas ante los Ayuntamientos” (Ley 701, artículo 26, VII).

Sin embargo, las organizaciones indígenas de la entidad han demandado mediante recursos legales y movilizaciones el derecho a elegir autoridades municipales bajo su sistema jurídico.

Igual que en el caso de Cherán, Michoacán, en la víspera de las elecciones federales y locales de 2012, un conjunto de comunidades indígenas de municipios de las regiones de la Montaña, Costa Chica, Centro y Norte del estado de Guerrero,⁷¹ con la asesoría jurídica de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), solicitaron al órgano electoral la elección de sus representantes populares bajo esos principios. Ante la respuesta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, que declaró improcedente la solicitud, Bruno Plácido Valerio presentó ante la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que finalmente resolvió el TEPJF (2013). Su sentencia solamente reconoció como actor al municipio de San Luis Acatlán y ordenó al instituto electoral llevar a cabo un proceso de consulta a su comunidad para determinar si la mayoría de sus integrantes coincidían en llevar a cabo las elecciones mediante su sistema jurídico. El resultado de la consulta no fue favorable. Según la UPOEG, la consulta se llevó a cabo con irregularidades: intromisión de los partidos, falta de información en las lenguas originarias, compra de votos, entre otros.

Con el antecedente de San Luis Acatlán, un nuevo intento se llevó a cabo en Ayutla de los Libres, municipio que cuenta con 42.11% de población indígena. El 26 de junio de 2014, 61 comisarios del municipio solicitaron al órgano electoral que el proceso electoral del 7 de junio de 2015 se realizara por usos y costumbres. La atención a la solicitud fue sumamente lenta. Una primera respuesta (el 23 de septiembre) fue llevar a cabo la consulta necesaria hasta después de las elecciones; en la segunda respuesta (30 de octubre) señalaron que la harían hasta tener los resultados de la consulta a San Luis Acatlán, proceso que culminó el 25 de mayo de 2015.

⁷¹ De los municipios de Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Cuauhtepic, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, Tlacoapa, Tecoaapa, Tlacoachistlahuaca, San Marcos, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas.

A pesar de los intentos de la UPOEG para posponer las elecciones en Ayutla, éstas se llevaron a cabo mediante el sistema de partidos, en la misma fecha en que se celebraban las elecciones federales de diputados y las de gobernador del estado y el conjunto de ayuntamientos. Las elecciones de junio de 2015 en Guerrero y en otras entidades del país se realizaron en un ambiente tensado especialmente por las movilizaciones de protesta magisterial y de exigencia de aplicación del Estado de derecho motivadas por la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero.

En octubre de 2015 el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCGRO) llevó a cabo una consulta para decidir la forma de elección de las autoridades del municipio en 138 pueblos tlapanecos, mixtecos y nahuas, así como en las colonias de la cabecera municipal de Ayutla de los Libres. El resultado fue sumamente cerrado. De las 11,984 personas consultadas, 49.96% votó a favor de las elecciones por usos y costumbres, apenas con 466 votos más que quienes votaron por mantener las elecciones a través de partidos políticos, mientras que 3.97% se abstuvo (IEPCGRO, 2015).

En junio de 2017 se llevó a cabo una segunda consulta para determinar el modelo de elección para integrar el órgano de gobierno municipal. Esta vez el resultado fue contundente: 7,223 votos a favor de la elección de representantes mediante el sistema normativo propio, 5,971 votos a favor de la elección mediante planillas por la vía de partidos, 371 abstenciones y 107 votos nulos.

Dos semanas después de las elecciones presidenciales de 2018, el 15 de julio, la Asamblea de Ayutla, como máximo órgano (con 560 representantes propietarios y sus suplentes) decidió una nueva estructura de gobierno municipal, conformado por el Consejo Municipal Comunitario y el Consejo de Seguridad y Justicia (integrado por 120 representantes mujeres y 120 representantes hombres).

En Chiapas, además de los gobiernos comunitarios *de facto*, organizados en el esquema de juntas de buen gobierno zapatistas, el

municipio de Oxchuc de mayoría indígena consiguió regresar al sistema electoral basado en el libre ejercicio de la asamblea y su sistema normativo interno para designar a las autoridades del ayuntamiento. Después de varios años de batallas legales que iniciaron con un conflicto al interior del PRI (desatado con la postulación de la candidatura a la presidencia municipal de este ayuntamiento en 2015) y luego de la resolución del TEPJF del 28 de junio de 2017, inició el proceso que llevó finalmente a que el 13 de abril de 2019 se llevara a cabo la primera elección de las autoridades de ese municipio sin la intervención de partidos políticos, mediante el procedimiento a mano alzada en una Asamblea Comunitaria Única. El conflicto que dio origen al reconocimiento de este derecho en Oxchuc, ocurrió de manera simultánea a los conflictos electorales que llevaron también a la cancelación de la figura de diputado migrante: la ciudadanía chiapaneca residente en el extranjero por primera vez votaría en el proceso electoral 2014-2015 (Jiménez y Ocampo, 2019).

172

Con esta resolución, el Tribunal Electoral resolvió la inestabilidad política y los conflictos causados por la elección de autoridades mediante el sistema de partidos políticos, que no lograban ser reconocidas como legítimas por la comunidad. También esta experiencia abrió el camino para que otros municipios iniciaran acciones en el ámbito jurisdiccional para lograr tener gobiernos municipales comunitarios, como ha sido el caso de los municipios indígenas de Chilón y Sitalá.

Por su parte, en Guanajuato la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 8 de abril de 2011) establece que:

En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo. El Ayuntamiento deberá notificar a la autoridad indígena, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, sobre la celebración de sesiones del Ayuntamiento en las que se resolverá sobre asuntos que competan al pueblo o a la comunidad que aquella autoridad representa, con el fin de que

ésta pueda participar, con voz, en defensa de los intereses de su pueblo o comunidad.

Los acuerdos que competan a los pueblos y a las comunidades indígenas, tomados en sesiones en las que no se haya cumplido con la notificación a que se refiere el párrafo anterior, serán nulos (LPPCIG, 2011, artículo 12).

No obstante, en esta entidad no se ha elaborado una ley que regule los términos en los que los pueblos y las comunidades indígenas elegirán representantes ante el ayuntamiento. A la fecha solamente se establece la elección mediante el régimen de partidos sin otorgar condiciones específicas para la participación indígena mediante su sistema jurídico.

El Código Electoral del Estado de México (CEEM) y la Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEQ) establecen que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, de conformidad con sus tradiciones y normas internas (CEEM, artículo 23; LEQ, artículo 23 bis). Sin embargo, al mismo tiempo establecen la representación proporcional para la designación de regidores, lo que solamente puede darse en las elecciones que se realizan por partidos. Para ese caso, la ley electoral de Querétaro señala que los partidos políticos deberán “Promover, en los términos en que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos indígenas y grupos vulnerables en la vida política del país, del Estado y sus Municipios, a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias” (LEQ, artículo 30, VI).

Tabasco, por su parte, limita la participación electoral por usos y costumbres a la elección de un representante, que sólo tiene voz ante el ayuntamiento:

V. De acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, elegir en cada pueblo o comunidad a un ciudadano indígena

que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, artículo 3º, V).

En el caso de Campeche, la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas reconoce desde 2001 “los sistemas normativos jurídicos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para la vida interna de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados)” (Singer, 2013: 21).

174

Artículo 41.- El Centro Ceremonial Maya es la institución fundamental de organización y representación de los indígenas mayas del Estado de Campeche. [...] Artículo 44.- Cada una de las comunidades indígenas de la entidad elegirá y removerá, en su caso, a sus dignatarios conforme a sus diversos usos, costumbres y tradiciones. Los dignatarios se acreditarán como tales con la constancia que la comunidad les expida al respecto. La Secretaría de Gobierno estatal llevará un registro de esas constancias, permanentemente actualizado. [...] Artículo 46.- El Gran Consejo Maya es el órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el Estado de Campeche. Artículo 47.- El Gran Consejo Maya se integrará con los dignatarios mayas de cada una de las comunidades de esa etnia ubicadas en el territorio del Estado. Artículo 48.- El Gran Consejo Maya velará por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y lengua propios de la etnia maya tanto en sus comunidades como en los respectivos centros ceremoniales. Artículo 49.- El Estado y los Municipios, darán plena validez a los acuerdos que adopte el Gran Consejo Maya, siempre que los mismos no vulneren el marco jurídico establecido y sea producto de la previa consulta y opinión

de los integrantes de las comunidades de esa etnia. [...] Artículo 52.- Las comunidades indígenas mayas del Estado de Campeche realizarán un Congreso Maya, cuando menos una vez al año, a convocatoria del Gran Consejo Maya. El Estado y los Municipios proveerán al Gran Consejo Maya de los medios necesarios para la organización y celebración de esos congresos. Artículo 53.- El Congreso Maya tendrá por objeto: I. Fomentar los lazos de hermandad y solidaridad entre las diversas comunidades indígenas mayas existentes en la Entidad, en un ámbito de autonomía y autodeterminación; y II. Analizar temas relacionados con los usos, costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretenda crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades. Artículo 54.- Al Congreso Maya deberán asistir y participar, con voz y voto, los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de diversa etnia indígena asentadas en el territorio del Estado y de la misma etnia maya con asiento en otros Estados de la República o en el extranjero, conforme lo determine el Gran Consejo Maya (LDI, 2012).

175

Finalmente, cabe señalar que durante los debates legislativos de la más reciente reforma político-electoral en 2014 no se tomó en consideración la falta de oportunidades para promover la elección de representantes indígenas mediante sus sistemas jurídicos indígenas, y las disposiciones del artículo 2º no fueron modificadas.

Consideraciones sobre las elecciones mediante el sistema jurídico indígena en Oaxaca

A pesar de las deficiencias que pudieran observarse en el funcionamiento de las elecciones que se llevan a cabo bajo el régimen de usos y costumbres en Oaxaca, su reconocimiento jurídico ha revitalizado, en no pocas ocasiones, la vida política de las comunidades indígenas. También ha propiciado

el avance de los proyectos comunitarios y autonómicos a través de los cuales las comunidades indígenas deciden sobre su propio desarrollo.

El cambio operado a nivel local también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto a nivel estatal como federal y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo, 2007a), tal y como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición, en alianza electoral, venció al PRI luego de que éste llevaba 80 años en el poder. Siguiendo a Hugo Aguilar (2010),

Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno (Aguilar, 2010: 114).

176

Como he señalado en otro trabajo, “ciertamente las elecciones mediante sistemas jurídicos indígenas no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. Tampoco están exentas de la presencia de grupos dominantes y caciques que controlan los procesos internos, excluyendo a los opositores de las decisiones y la participación” (Singer, 2013: 32). En otros casos, las elecciones por usos y costumbres han permitido preservar las relaciones clientelares y de control político que a través del PRI se construyeron durante largo tiempo (véase al respecto Recondo, 2007b). Sin embargo, esas relaciones de control y poder tampoco las ha podido (o querido) erradicar el sistema electoral de partidos.

En la vida política de los pueblos y de las comunidades indígenas suele agudizarse la exclusión de las mujeres,⁷² quienes con frecuencia

⁷² En 1995, las mujeres en el 18% de los municipios regidos por usos y costumbres no tenían derecho a votar (Velásquez, 2000: 228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez

tienen menores posibilidades de acceder a cargos de elección,⁷³ es muy baja su presencia y en ocasiones se les excluye de los cargos de autoridad en los gobiernos.

A pesar de que en muchas comunidades indígenas las mujeres tradicionalmente no han participado del sistema de cargos, ni en los espacios de representación municipal, la situación ha comenzado a revertirse lentamente, debido a los cambios que se han producido por la creciente migración masculina, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, el acceso a la educación y otros factores vinculados con su participación en procesos democratizadores, entre otros (Singer, 2013: 33).

La práctica de elecciones mediante el sistema jurídico de las comunidades para la designación de autoridades municipales ha provocado el surgimiento de nuevos problemas, entre ellos “los derivados de la recomposición de fuerzas locales; del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía; de los conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes sí forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que como se ha indicado, se encuentra proscrita al interior de numerosas comunidades; y, por supuesto,

(2011), Velásquez (2003) y Bonfil *et al.* (2008). Sobre los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010).

⁷³ “El promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5%, en Oaxaca representa tan sólo 1.9%. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5%, en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6% del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28%, significan escasamente 6.4%. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3%, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29% del total estatal” (Bonfil *et al.*, 2008: 106).

de la interpretación jurídica de las reglas del sistema jurídico indígena, cuando se enfrenta la necesidad de resolver controversias que se suscitan en el propio proceso electoral” (Singer, 2013: 34).

Al mismo tiempo, la experiencia oaxaqueña de elecciones por usos y costumbres evidencia la necesidad de replantear los instrumentos e instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos electorales de los pueblos indígenas, así como de resolver las controversias que surjan durante las etapas y momentos del propio proceso electoral: desde la decisión de adscripción del municipio al régimen electoral por usos y costumbres o por partidos políticos, el desarrollo del proceso, hasta la eventual impugnación de los resultados y calificación de la elección (controversias poselectorales y problemáticas administrativas).

178

En primer lugar, porque no existen principios constitucionales y bases legales suficientes para el desarrollo de los derechos reconocidos a las comunidades y la escueta reglamentación existente no prevé eficientemente los mecanismos de resolución de conflictos. En segundo lugar, por la dificultad que implica reglamentar esos procedimientos que como se ha señalado son orales, variables y distintos entre las etnias e incluso entre comunidades de una misma etnia. A ello debe sumarse el hecho de que los pueblos y comunidades indígenas no están representados en el organismo electoral (*ibid.*: 35).

Lo anterior, a diferencia de los partidos políticos que cuentan con ese derecho y sin embargo están obligados a acatar sus decisiones.

El organismo electoral de Oaxaca está obligado a “Reconocer, respetar, salvaguardar y garantizar los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, en lo referente a su libre determinación expresada en su autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades” (CIPPEO, 2012, artículo 14, VII), y también está facultado para resolver los conflictos y controversias electorales que surjan en los municipios regidos por sistemas normativos internos. Pero aun cuando el código electoral

establece la prioridad de que el Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas agoten los mecanismos para resolverlos en su calidad de mediadores para alcanzar acuerdos, también otorga al Consejo la autoridad para invalidar la elección (CIPPEO, 2012, artículos 264 y 265).

Como ocurre a nivel nacional, el Tribunal Estatal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado: “[...] conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva” (CPELSO, artículo 25, apartado E, inciso 1).

Desde 2008 Oaxaca también cuenta con un sistema de medios de impugnación contenido en el Libro Tercero. De los Medios de Impugnación y las Nulidades en las Elecciones de municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO, 2014).

El magistrado Manuel González Oropeza ha reflexionado sobre la complejidad de establecer normas escritas de sistemas jurídicos que obedecen a otra lógica. Al respecto señaló: “[...] si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que ellos mismos son los destinatarios de su propia aplicación, también es cierto que no pueden renunciar las autoridades a regular esos usos y costumbres; en otras palabras, a establecer principios constitucionales y fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos” (González Oropeza, 2008: 27).

Establecer esas bases legales y principios constitucionales significaría necesariamente incluir para su diseño la participación de los propios interesados, así como construir nuevas normas sustantivas, procesales y autoridades de carácter general, con base en los principios de los sistemas normativos indígenas. Así, el gran reto es cómo preservar

las particularidades que caracterizan las distintas formas que adopta este sistema en los distintos pueblos y comunidades, al tiempo que se construyan “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar, 2010: 117).

Por otra parte, ante la ausencia de los principios constitucionales y bases legales para el desarrollo de esos derechos, que observa González Oropeza, a lo que se suma la dispersión de formas en que los estados han interpretado el limitado artículo 2º constitucional, o incluso han pospuesto su obligación de legislar en la materia, profundizando el escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas, se han mantenido prácticas de gobiernos y autoridades que funcionan en los hechos de manera paralela a las del orden político constitucional. En otras ocasiones, ha motivado que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia, como sucede en las Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas en Chiapas, experiencias que se han replicado en otros estados del país (véase al respecto, entre otros, Hernández Navarro, 2007, y Vera, 2007).

Resultado de esos esfuerzos por hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas e incluso en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran los casos de Cherán, Michoacán, y de Ayutla de los Libres, Guerrero, a los que se hizo ya referencia en otro apartado de este texto.

La vía del “régimen de partidos”

Si las elecciones a través de los sistemas normativos indígenas únicamente pueden llevarse a cabo para elegir autoridades municipales,

y más aún, si la mayoría de los municipios con población indígena del país están privados de este derecho, entonces la única posibilidad que tienen los pueblos y comunidades indígenas para acceder a los cargos de representación política local, estatal y federal, es participando en las elecciones que se desarrollan reconociendo al individuo como titular de derechos electorales, a través de partidos políticos.

Hasta el año 2014 en que se incluyó la figura de candidatos independientes en la CPEUM, la postulación de candidatos estuvo monopolizada por los partidos políticos, dando muy escasas oportunidades de ingreso a los representantes indígenas a las candidaturas.

Con la finalidad de atenuar la débil presencia indígena en los cargos de representación, se ha buscado propiciar que los partidos incluyan a representantes indígenas entre sus candidaturas. Por otra parte, también se han ensayado mecanismos de ingeniería electoral para propiciar su acceso a los cargos de representación. Sin embargo, los resultados han sido poco exitosos.

181

¿Candidaturas indígenas desde partidos políticos?

De manera particular, cinco estados han interpretado el mandato del artículo 2º constitucional, que establece el derecho de los pueblos indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos “de conformidad con sus tradiciones y normas internas”. En estos casos, se espera que los partidos políticos reaccionen por cuenta propia a esta exigencia. La variedad de disposiciones legales en esos estados va desde la obligación de que los partidos incluyan como candidatos para algún puesto en el ayuntamiento a quienes hayan sido previamente seleccionados en sus pueblos o en sus comunidades mediante sus sistemas jurídicos, hasta la simple sugerencia de que los tomen en cuenta. Pero aunque cumplen con la obligación de reconocer y regular ese derecho, terminan por diluirlo.

La Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (LEESLP) prevé que los partidos políticos incluyan a miembros de las comunidades indígenas en las planillas para la renovación de ayuntamientos, donde se cumplen las siguientes condiciones:

En los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos y los candidatos independientes *incluirán* en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietarios y suplentes de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional (LEESLP, artículo 297, cursivas de la autora).

El Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco (CEPSEJ) establece que para las elecciones de ayuntamientos:

182

En los municipios cuya población sea mayoritariamente indígena de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, *deberán* integrar a su planilla al menos a un representante que pertenezca a las comunidades indígenas del municipio (CEPSEJ, artículo 24, párrafo 3, cursivas de la autora).

Un procedimiento distinto para procurar la representación indígena en el ámbito municipal es el que se ensayó en Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana (CEPC) de 2011 establecía que:

En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos *deben preferir* como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada (CEPC, 2011, artículo 69, inciso XV, cursivas de la autora).

Tras la reforma electoral federal de 2014, Chiapas, como muchas otras entidades, actualizó su marco jurídico. Desde entonces, se abandonó el tratamiento previsto para los pueblos indígenas y solamente se les incluyó en el artículo 7º, inciso 4, en términos de igualdad de derechos de los ciudadanos y ciudadanas de la entidad:

Tener igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres y el derecho de los indígenas y los jóvenes para acceder a cargos de elección popular. También se flexibilizaron los requisitos para ocupar cargos en los ayuntamientos, estableciendo un tiempo de residencia sumamente reducido, entre otros requisitos: para los originarios del municipio “residencia mínima de un año o ciudadanía chiapaneca por nacimiento con una residencia mínima de cinco años en el municipio de que se trate (CEPC, 2018 artículo 10, 4d).

El Código Electoral para el Estado de Veracruz (CEV), por su parte, establece muy vagamente para los partidos políticos estatales la obligación de: “Promover una mayor participación en la vida política del Estado, de las mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, ciudadanos con discapacidad y grupos vulnerables;” (CEV, artículo 42, VII).

En Puebla la norma es aún más ambigua ya que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (CIPEEP) únicamente enuncia que para el registro de candidaturas, “Los partidos políticos dispondrán lo necesario a fin de que los precandidatos, sean reconocidos como tales, extendiéndoles la constancia de registro respectiva; se exceptúan los municipios en donde el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres” (CIPEEP, artículo 200 bis, B, IV), sin precisar cuáles son esos municipios ni cómo ocurre la elección en esos municipios.

¿Qué sucede del lado de los partidos políticos?

Un recorrido por los documentos básicos de los partidos políticos

Ateniéndose a las disposiciones constitucionales, los documentos básicos de los partidos políticos reconocen el carácter pluricultural de la nación, sin embargo, el compromiso con el impulso a una composición igualmente pluricultural en los espacios institucionales de la representación política, suele ser muy pobre o en algunos casos, inexistente.

Solamente los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y MORENA mencionan en sus documentos básicos la inclusión indígena en las candidaturas; y algunos de ellos incluso reconocen las normas jurídicas de los pueblos indígenas para la selección de esas candidaturas.

Durante décadas el Partido Revolucionario Institucional, como partido hegemónico, monopolizó la relación con los pueblos indígenas y mantuvo con éstos un control corporativo y clientelar, integrándolos a su sector campesino. Los Estatutos del PRI establecen que: “El Partido Revolucionario Institucional impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de [...] pueblos y comunidades indígenas, cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano” (PRI, Estatutos 2017, artículo 3).

Además, cuenta con una Secretaría de Acción Indígena que participa en el Comité Ejecutivo Nacional, así como en los comités directivos estatales y de la Ciudad de México; reconoce los usos y costumbres para la elección de algunos cargos al interior del partido y, en relación con la postulación de candidatos a cargos de elección popular, la sección dos de sus Estatutos, “De la promoción y representación de pueblos indígenas y sectores específicos de la sociedad”, señala:

Artículo 192. En los procesos federales y estatales por ambos principios que se celebren en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría

de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidaturas que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes, respetándose la paridad de género.

En la postulación de candidaturas para la integración de Ayuntamientos y Alcaldías, el Partido considerará el registro de personas representativas de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 193. En los procesos federales y de las entidades federativas de órganos legislativos y en la integración de las planillas para Regidurías y Sindicaturas, así como para Concejalías en las Alcaldías de la Ciudad de México, el Partido promoverá que se postulen a militantes que representen a sectores específicos de la sociedad y a las causas sociales, tales como: personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes y grupos en situación de vulnerabilidad.

Artículo 198. Los procedimientos para la postulación de candidatas y candidatos son los siguientes: [...] En las elecciones municipales se contemplará, además, el método de usos y costumbres, donde tradicionalmente se aplica, observándose el principio de paridad de género y garantizándose los derechos políticos de las mujeres.

185

En su Declaración de Principios establece: “Un compromiso irrenunciable del PRI, en su visión social, es el de la defensa y promoción de los legítimos derechos e intereses de la población indígena, las y los migrantes, las personas con discapacidad y las y los adultos mayores” (PRI, 2018: 3). Además se manifiesta a favor de que el Estado garantice el respeto a los derechos indígenas, erradique cualquier forma de discriminación, así como de acciones afirmativas que reconozcan a los pueblos indígenas y apoyen sus derechos (PRI, Declaración de Principios, numerales 13 y 14). También señala:

Exigimos que la actuación del Estado, erradique cualquier forma de discriminación, que se someta al imperio de la Ley y al respeto de los Derechos Humanos.

Demandamos el pleno respeto de los derechos de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas, la protección efectiva de sus usos y costumbres, así como de los territorios ancestrales en donde habitan, como corresponden a nuestra identidad multiétnica y pluricultural (*ibid.*, numeral 28).

Su Programa de Acción enfatiza que:

[...] Buscaremos generar condiciones para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los segmentos de población más vulnerables, particularmente quienes viven en condición de pobreza, las personas hablantes de lenguas indígenas, migrantes, adultos mayores, personas con discapacidad y todos los grupos en condiciones de discriminación, incluidos los de diversidad sexual. Lo haremos bajo los principios de igualdad, accesibilidad, equidad, no discriminación, progresividad e inclusión [...] (PRI, Programa de Acción 2017, numeral 9).

186

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) también cuenta con mecanismos para garantizar la presencia indígena en sus órganos de dirección y en candidaturas, pero además establece procedimientos para acreditar la identidad indígena de quienes buscan participar en esos espacios. En ese sentido, sus Estatutos establecen que:

- f) El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, deberá observar la presencia de cualquiera de las acciones afirmativas reconocidas en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto. [...] En el caso de candidaturas de acción afirmativa indígena las personas que aspiren, además de los requisitos estatutarios, legales y constitucionales, debiendo acreditar sin ser limitativo: I. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito

por el que pretendan ser postuladas. II. Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretendan ser postuladas. III. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones (PRD, 2019, Estatutos, artículo 8, f).

También sus Estatutos, en el artículo 57, señalan que se respetará el ejercicio de los sistemas de usos y costumbres en los procesos de renovación de órganos de dirección y representación de los pueblos indígenas, salvo que la asamblea comunitaria decida otro método.

En su Declaración de Principios, el PRD cuenta con un apartado específico que aborda los “Derechos de los Pueblos Indígenas”. Ahí, entre otros asuntos señala que:

El PRD reconoce que los pueblos y comunidades indígenas son iguales en sus derechos humanos, con diferencias que deben ser respetadas, como sus tradiciones, cultura, formas de expresión social y lenguas. Tienen derecho a la libre determinación, expresada en la autonomía, a su territorio y al uso, conservación y disfrute colectivo de sus recursos naturales y acceso al desarrollo económico. Es obligación del Estado apoyar con políticas públicas y medios necesarios para garantizar el desarrollo integral de todos los pueblos y comunidades indígenas y al reconocimiento pleno de sus derechos políticos, culturales, económicos y sociales, además, de los establecidos en normas y convenios internacionales a su favor. En este sentido, el PRD sostiene el principio fundamental del respeto y aplicación de los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Por tanto, nuestro Partido lucha contra cualquier forma de discriminación y por el reconocimiento y respeto a las diferencias (PRD, 2015: 14-15).

Finalmente, en su “Programa inmediato: Otro México es Posible”, expresa que:

El PRD pugna por que se apliquen los derechos establecidos en todas las constituciones, leyes y normas reglamentarias, así como en los instrumentos internacionales, especialmente los instituidos en el convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y en el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas adoptado por el Consejo de Derechos Humanos del organismo el 29 de junio de 2006. El PRD impulsará el reconocimiento de los pueblos y naciones indígenas como sujetos de Derecho Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PRD, 2020).

Por su parte, Movimiento Ciudadano (MC antes llamado Convergencia) no hace mención de la problemática indígena en su declaración de principios pero incluye en su Programa de Acción un inciso sobre los pueblos indígenas. Ahí señala que:

188

Movimiento Ciudadano se manifiesta a favor de una política en materia indígena que erradique el etnocidio y las decisiones verticales, carentes de sensibilidad social y producto del desconocimiento de nuestra historia y de nuestra cultura. Es inaplazable y éticamente justo, promover acuerdos y reformas legislativas que permitan a nuestros pueblos originarios alcanzar el grado de desarrollo y autonomía que satisfaga sus intereses colectivos, con respeto a sus costumbres y a los derechos humanos de quienes integran esas comunidades, dentro del marco que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MC, 2019).

En relación con eventuales candidaturas indígenas, sus Estatutos indican: “Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que preconizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos

de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva” (MC, 2919b).

El Estatuto de MORENA establece en su artículo 7º que los órganos de dirección “se constituirán buscando garantizar la equidad de la representación [...] así como la diversidad y pluralidad que caracterizan al pueblo de México” (MORENA, 2014b). El partido cuenta con un “Secretario/a de Asuntos Indígenas y Campesinos, quien se encargará de promover la organización de los indígenas y campesinos de MORENA en el estado, y constituir el vínculo con las organizaciones indígenas y campesinas a nivel nacional” (MORENA, 2014b, artículo 32, i).

Su declaración de principios señala:

Nuestro Partido es un espacio abierto, plural e incluyente, en el que participan mexicanos de todas las clases sociales y de diversas corrientes de pensamiento, religiones y culturas. En MORENA participan mujeres y hombres; empresarios, productores y consumidores; estudiantes y maestros; obreros, campesinos e indígenas. Estamos convencidos que sólo la unidad de todos los mexicanos hará posible la transformación del país. [...] Somos solidarios con las luchas del pueblo mexicano, en particular, con las de los más excluidos, explotados y humillados como los migrantes, los discriminados, los indígenas y las víctimas de la violencia y de la injusticia. (MORENA, 2014a, artículos 5 y 8).

El Programa de Acción dedica un apartado a la problemática indígena: “5. Por una nación pluricultural y el respeto a los pueblos indígenas”. En donde destaca:

Un México pluricultural y biodiverso implica crear nuevas condiciones democráticas, de igualdad y equidad para los pueblos originarios [...] La autonomía indígena es una forma concreta de ejercer el derecho a la autodeterminación en el marco de la unidad nacional, potestad reconocida por las leyes internacionales.

MORENA lucha porque a los pueblos indígenas se reconozca el derecho a la no discriminación; el derecho a la integridad cultural; los derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y los recursos; el derecho al desarrollo y bienestar social, y los derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado. Por el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (MORENA, 2014c, 5).

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) establece en su Declaración de Principios que: “sin las masas fundamentales: obreros, campesinos, mujeres, jóvenes, profesionistas, intelectuales, empleados, jornaleros, pequeños comerciantes, empresarios medios y pequeños, indígenas, estudiantes y demás sectores populares, no se puede efectuar la transformación del país” (PT, 2011a, III, 13). Y en su Programa de Acción señala:

190

Luchamos contra el neoliberalismo que ha llevado a la pobreza a la inmensa mayoría del pueblo mexicano y a más de la mitad, a la pobreza extrema, siendo los sectores más afectados las mujeres, los niños, los adultos mayores, indígenas, campesinos y personas con capacidades diferentes; también ha perjudicado a sectores importantes de las clases medias, empresariales y profesionistas, los cuales habrán de jugar un papel significativo en un nuevo orden económico redistribuidor de las riquezas [...] Luchamos por terminar con las distintas formas de opresión que pesan sobre los pueblos indígenas para rescatar, respetar, promover y difundir sus manifestaciones culturales, su lenguaje y sus tradiciones, al mismo tiempo que elevar su nivel de vida e impedir que sean discriminados. [...] Igualmente, nos pronunciamos en contra del saqueo de los recursos naturales en el territorio nacional y, particularmente en el indígena (PT, 2011b, 2, 10).

Los documentos básicos del Partido Acción Nacional solamente tienen una mención tangencial. Su Proyección de Principios de Doctrina 2002 señala: “La Nación mexicana es una realidad viva,

abierta, multicultural y pluriétnica”. Y en el apartado 13 del mismo documento referente al municipio y sistema federal, indica: “Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer normas básicas de la convivencia social, y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas” (PAN, 2002).

El Partido Verde Ecologista de México únicamente menciona la problemática indígena en una referencia a los derechos sociales en su Programa de Acción:

- f) Cultura y etnia: México es un país plural, con diversidad de lenguas, culturas y etnias. Propugnamos por el respeto a esa diversidad y a la identidad de tales minorías. Consideramos a la población indígena como un acervo de cultura y tradición de incalculable valor. El aporte de su cosmovisión a la cultura nacional es inapreciable y su amor a la naturaleza es un ejemplo que los ecologistas buscamos divulgar (PVEM, s/f).

191

En lo que toca al Partido Nueva Alianza (PANAL), propone en sus Estatutos:

Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas colectivos, así como gestionar, ante las instituciones gubernamentales pertinentes, la atención y solución de las demandas y causas de la población, principalmente de las personas con capacidades diferentes, adultos en plenitud, pensionados, jubilados, indígenas, migrantes, niños y madres solteras (PANAL, 2014a).

Y en su Programa de Acción establece:

Estamos comprometidos a seguir promoviendo la revalorización de la identidad cultural nacional, la conservación del patrimonio cultural y la participación plena de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional. Nuestra

solidaridad con los pueblos indígenas nos conduce a seguir impulsando la formación de liderazgos comunales fuertes y técnicamente capacitados, así como promover condiciones políticas, legales y cívicas para garantizar su integración. Nueva Alianza buscará abrir espacios democráticos de participación y manifestación de todos los ciudadanos (PANAL, 2011b).

Dos partidos más obtuvieron registro en 2015: el Partido Humanista, que no pudo mantener su registro al no obtener al menos 3% de la votación válida emitida en la elección federal de ese mismo año y Encuentro Social, que también perdió su registro luego de no alcanzar el mínimo de votos requerido en las elecciones federales de 2018. Ambos partidos colocan a los indígenas como grupos vulnerables, sin proponer acciones específicas para integrar sus intereses.

192

En México, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se han desarrollado los partidos políticos étnicos. Sólo a nivel local, en el caso de Oaxaca, y de manera muy rudimentaria, se han constituido partidos étnicos que, al contar con registro legal, han participado en elecciones. Tal es el caso de los partidos Unidad Popular y el llamado Socialdemócrata de Oaxaca; ambos partidos lograron su registro, reclamando el derecho de asociación, por decisión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el primero en el año 2003 y el segundo en 2012 (Singer, 2013: 45).

El Partido Unidad Popular declara en sus Estatutos ser un partido de ciudadanas y ciudadanos que se caracteriza por ser democrático, plural y multicultural, popular e independiente (PUP, 2003b, artículo 3). Y en su Declaración de Principios expone:

El partido de la Unidad Popular (UP) es la expresión de las largas luchas de los pueblos y comunidades indias de Oaxaca por lograr su pleno reconocimiento como sujetos históricos de derecho público; consolidación de sus

autonomías en el marco del Estado Nacional; por la erradicación de todas las formas de discriminación de raza, sexo y cultura; por el reconocimiento de sus instituciones, lengua y prácticas comunitarias, pero sobre todo, por tener un lugar en el proyecto nacional de los mexicanos en condiciones de justicia social y de democracia plena (PUP, 2014a).

Este partido ligado al Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) tiene una fuerza electoral muy exigua: “participó en las elecciones oaxaqueñas de 2004 registrando candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados locales y a gobernador sin mayor éxito. En 2007 participó en las elecciones de diputados locales y con candidatos a concejales en quince ayuntamientos, obteniendo una curul por el principio de representación proporcional y una presidencia municipal (la del municipio de Juxtlahuaca)” (Nava Gomar, 2008: 44-5). En las elecciones de gobernador de 2010 obtuvo 3.34% de votos; en las de diputados locales del mismo año ganó una curul por representación proporcional y en las municipales ganó San Pablo Huitzo. En las elecciones de diputados locales de 2013 obtuvo una diputación por la vía de representación proporcional, manteniendo su registro legal.

Otro partido es el Socialdemócrata de Oaxaca, que logró su registro el 12 de noviembre de 2012 cuando consiguió que el TEPJF dispensara las 24 horas que el IEEPCO ordenó para demostrar tener el número de afiliados equivalente a 1.5% del listado nominal, requerido por la ley del estado.⁷⁴ Este partido tiene como antecedente la asociación política

⁷⁴ En su artículo de opinión semanal, la magistrada María del Carmen Alanis explicó: “El Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias adecuadas e idóneas para procurar que puedan ejercer su derecho a la asociación. Debía ponderarse la complejidad que representa reunir en asambleas a ciudadanos pertenecientes a distintos pueblos o etnias, quienes hablan distintas lenguas, en tan poco tiempo. En tal virtud, se ordenó a la autoridad de Oaxaca otorgar a Shuta Yoma un plazo de 30 días para presentar las 8,586 solicitudes de afiliación que les faltaron, en sustitución del plazo de 24 horas que originalmente les fue fijado. Aún más, la experiencia de esta organización indígena nos llevó a ponderar la importancia de su interés por participar en el sistema de partidos. Es posible concluir que las autoridades electorales tenemos el deber de interpretar y aplicar en favor de los pueblos

oaxaqueña Shuta Yoma, autoidentificada como agrupación indígena, que bajo la conducción de Manuel Pérez Morales (quien también dirigió la Organización Democrática Insurgente, antecedente de Shuta Yoma) llevó a cabo alianzas electorales con el PRD, el Partido Socialdemócrata (PSD-O, de Patricia Mercado) y el PAN, según refiere la prensa local.

En sus Estatutos señala: “es un partido defensor de los derechos inalienables de la persona, de los derechos civiles, políticos y sociales, así como de los derechos a la diferencia y a un desarrollo sustentable [comprometido con] los derechos colectivos de nuestros pueblos y comunidades” (PSD-O, 2012).

En su primera participación electoral en 2013, este partido logró colocar por la vía plurinominal a su dirigente Manuel Pérez Morales como único diputado en la LXII Legislatura de Oaxaca.

Distritos indígenas para elecciones federales

La segunda vía para favorecer el impacto del voto indígena en elecciones federales se ha explorado a partir del diseño de distritos de alta concentración de población indígena. En ese sentido, con el ejercicio de redistribución que el Instituto Federal Electoral llevó a cabo en 1996, quedaron definidos 37 distritos federales ubicados en regiones indígenas. Se llamó extraoficialmente “distritos indígenas” a los que incluían 30% o más de población hablante de lengua indígena y “distritos eminentemente indígenas” a los que integraban 70% o más de esa población. Estos distritos se habían conformado siguiendo el criterio poblacional establecido en el artículo 53 de la Constitución mexicana.⁷⁵ Éstos se encontraban

indígenas, las disposiciones relativas al registro y constitución de los partidos políticos, porque de ese modo se cumplen los objetivos de máxima inclusión y acceso al sistema democrático, del cual también forman parte sustancial” [...]. (*El Universal*, 13 de octubre de 2012).

⁷⁵ El artículo 53 de la Constitución mexicana establece que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos

distribuidos de la siguiente manera: un distrito de Campeche, cuatro de Chiapas, tres de Guerrero, dos de Hidalgo, dos del Estado de México, 10 de Oaxaca, cuatro de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, uno de Sonora, cinco de Veracruz y tres de Yucatán.

Esta distritación fue modificada en el proceso que el Instituto Federal Electoral (IFE) llevó a cabo en los años 2004-2005, tomando en consideración que para el nuevo diseño: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Acuerdo CG104/2004). El objetivo de esta redistribución había sido mandado desde el 2001, cuando el artículo 3 transitorio del decreto de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de ese año estableció explícitamente que “Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política” (DOF, 2001).

195

El resultado fue el diseño de 28 distritos electorales uninominales integrados con 40% o más de población indígena.⁷⁶ La distribución se organizó de la siguiente manera: Campeche, uno; Chiapas, cuatro; Guerrero, uno; Hidalgo, dos; Estado de México, uno; Oaxaca, ocho; Puebla, tres; Quintana Roo, uno; San Luis Potosí, uno; Veracruz, tres y Yucatán, tres (Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005).

Si se comparan los 28 distritos indígenas de 2004-2005 con la distribución de los distritos electorales de 1997, los cambios fueron los siguientes:

señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría” (CPEUM, artículo 53).

⁷⁶ Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con base en los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 (CG104/2004), sin embargo, se mantuvo sin cambios empleándose incluso en las elecciones intermedias de 2015.

Los distritos 02 de Chiapas, 04 de Oaxaca, 04 de Puebla y 02 de Veracruz cambiaron de cabecera distrital; 26 distritos excluyeron varias de las comunidades que anteriormente los conformaban e incluyeron nuevas. El distrito 04 de Puebla cambió en su totalidad. Se creó el distrito 16 de Puebla y sólo los distritos 01 de Campeche, 01 de Chiapas y 02 de Quintana Roo permanecieron sin variación alguna (Báez, 2010: 46).

Los criterios que se emplearon para esta redistribución pasaron por alto los cuestionamientos de las comunidades indígenas a la distribución municipal y privilegiaron las condiciones técnicas por encima de las culturales,⁷⁷ lo que en ocasiones rompió identidades que sí existían en los distritos de 1997, mezclando etnias en la nueva configuración.

En Chiapas, por ejemplo, la composición del distrito 02 de Bochil quedó integrado por 23 municipios que incluyen cinco etnias: tzotzil, 61.96%; zoque, 17.74%; tzeltal, 16.71%; chol, 3.37%; tojolabal, 0.08%, cuyas identidades culturales son distintas. Lo mismo sucedió en el distrito 03 de Ocosingo, con ocho municipios, en los que la población tzeltal es el 65.88%, tojolabal (21.86%); chol (5.25%); tzotzil (3.90%) y kanjobal (1.08%). En el caso del distrito 05 de San Cristóbal de las Casas se encuentran ocho municipios con población diversa: tzotzil (71.43%); tzeltal (27.52%); chol (0.37%); tojolabal (0.11%) y zapoteco (0.09%). Casos similares son los de los distritos III de Ocosingo, V de San Cristóbal de las Casas, VIII de Comitán de Domínguez y XII de Tapachula (Lartigue, 2008).

⁷⁷ "Para la conformación de los nuevos 28 distritos indígenas se emplearon diez criterios: que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado 'resto mayor' para así garantizar con precisión el equilibrio poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos" (Lartigue, 2008: 9).

En términos de los beneficios técnicos que se esperaba alcanzar, la redistribución también arrojó deficiencias. De acuerdo al estudio diagnóstico coordinado por François Lartigue, los nuevos distritos indígenas:

[...] son geográficamente más amplios, a veces menos compactos, más complejos en términos de diversidad geográfica, menos dotados en equipamientos de infraestructura de comunicación y de servicios educativos y de salud. Comprenden menos y menores asentamientos urbanos, son socio-económicamente (marginalidad pobreza) menos contrastados en su composición interna y más complejos en términos de la diversidad étnico-lingüística (tendencialmente mayor) [...] estaríamos frente a un efecto no deseado: la redistribución no implica geográficamente la posibilidad de una mejor atención a las zonas indígenas ya que estas se encuentran lejos de la cabecera distrital y acaso llevaría a considerar un necesario aumento de la ministración de los recursos requeridos en las juntas para una sostenida intervención en la población indígena que se encuentra más alejada, más dispersa y en dónde se encuentran aspectos de diversidad cultural (uso de una o más lenguas, religión, conflictos locales, etc.) (Lartigue, 2008: 13).

197

Esta redistribución no condujo a cumplir con la ya mencionada intención de propiciar la participación indígena y garantizar la equidad, ya que solamente tomó en cuenta a la mitad de la población indígena concentrada en 11 estados (González Galván, 2008: 178).

Asimismo, los 28 distritos indígenas dejaron fuera o en condiciones inequitativas para la participación en elecciones federales a poblaciones indígenas de otras entidades federativas donde su presencia es significativa o semejante a la de estados que sí fueron incluidos en la redistribución, como Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

Además, tampoco propiciarían una mejora en la participación indígena en el Congreso de la Unión.

Si bien estos distritos representan el 9.3% de los 300 distritos uninominales, solamente son el 5.6% de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados (200 de ellas por el principio de representación proporcional cuyas cinco circunscripciones plurinominales no fueron modificadas).

Por otra parte, cabe señalar que en junio de 2005 se aprobaron las reformas al COFIPE que permitieron el voto de los mexicanos en el extranjero para elecciones presidenciales; medida de la que eventualmente se esperaba que fuesen beneficiados miles de migrantes indígenas. Las condiciones para la participación desde el extranjero, sin embargo, fueron difíciles de cumplir para los migrantes, generalmente ilegales en Estados Unidos. Para participar, quienes tuvieran credencial para votar expedida por el IFE, debían inscribirse en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero y emitir su voto por correo certificado. En total sólo se recibieron 54,780 registros, de los cuales, 40,876 fueron validados (87.49% tenían residencia en Estados Unidos). El resultado de la experiencia estuvo muy por debajo de las expectativas ya que en total solamente sumaron 33,131 votos, de los cuales 57.4% fueron a favor del PAN, 33.47% por la Alianza para el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), y apenas 4.10% a favor de la Alianza por México (PRI-PVEM) (Singer, 2013: 56).

Durante 2016 y 2017 el INE llevó a cabo un nuevo ejercicio de redistribución electoral. De los 300 distritos electorales federales, 28 siguieron reservados para la población indígena, pero se modificó la integración de algunos de ellos. Al mantener el criterio de que cada uno de estos distritos debía agrupar al menos 40% de población indígena, siguió sin atenderse la demanda de favorecer la representación política de la población indígena que mayoritariamente se encuentra dispersa a lo largo y ancho del país.

Los principios que guiaron este ejercicio fueron: la búsqueda de equilibrio en la distribución poblacional, mantener la integridad territorial en municipios de las comunidades indígenas; que el distrito fuera compacto y tuviera forma regular cercana a un polígono; que fuera de fácil acceso y comunicación; que existiera contigüidad geográfica y,

por último, que se tomaran en cuenta criterios socioeconómicos y geográficos. Con los mismos principios, también a nivel local, el INE llevó a cabo redistribuciones, de donde resultaron 56 distritos indígenas en distintas entidades.

Para este ejercicio, a diferencia de lo que sucedió cuando se llevó a cabo la redistribución de 2004-2005, se atendió la obligación de consultar a los pueblos indígenas. No obstante, siguiendo la Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF, los resultados no serían vinculantes. Esta Jurisprudencia señaló la obligación de:

[...] consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados (TEPJF, Jurisprudencia 37/2015).

199

Con un protocolo para la consulta indígena elaborado por el INE (respecto al cual se expresaron inconformidades de pueblos indígenas por no haber sido integrados en su diseño), se consultó en cada una de las 32 entidades federativas del país sobre la ubicación de los municipios que estarían integrados en los distritos electorales indígenas y la determinación de la cabecera distrital. Los sujetos de consulta fueron diversos: autoridades municipales y tradicionales, consejos supremos, representantes de pueblos indígenas en instituciones públicas federales y estatales, integrantes de consejos consultivos, organizaciones culturales y políticas, diputados federales y locales, así como líderes sociales y políticos.

De acuerdo con la información recopilada por Arnulfo Embriz Osorio, 74% de los 2,523 cuestionarios aplicados en la consulta tuvieron

respuesta. De ellos, 1,494 (59%) estuvieron de acuerdo con la ubicación de su municipio al interior del distrito y 368 se pronunciaron en desacuerdo (14.5%), además, Embriz señala: “[...] sesenta y cuatro por ciento de las opiniones indígenas sobre la ubicación de su municipio fue preservado totalmente en la distritación aprobada, 35 por ciento se preservó parcialmente, ya que su municipio no fue fraccionado, y solo uno por ciento no pudo ser atendido” (Embriz, 2018).

Comparando con la redistribución 2004-2005, dos entidades fedrativas quedaron fuera del nuevo reparto y no se agregó ninguna más. Sin distrito indígena quedaron por ejemplo Campeche –cuya población indígena representa 22.11% del total de la entidad, y que tenía su distrito I Campeche entre los 28 distritos indígenas– y el Estado de México, donde habita casi un millón de indígenas según el censo poblacional de 2010, que contaba con el distrito IX Ixtlahuaca (véase anexo 1).

200 Con el nuevo reparto, en Oaxaca se pasó de ocho a siete distritos indígenas y hubo una reconfiguración: el distrito V Santo Domingo Tehuantepec cambió a distrito V Salina Cruz, y el VII Juchitán de Zaragoza cambió a VII Ciudad Ixtepec. Además dejó de considerarse el X Mihuatlán de Porfirio Díaz y el XI Santiago Pinotepa Nacional, pero se agregó el distrito IX San Pedro Mixtepec.

En Puebla, el distrito IV Zacapoaxtla (que tenía 80.6% de población indígena) cambió a IV Ajalpan (antes distrito XVI Ajalpan que tenía 57.6%,) y se agregaron el II Barrio Cuautlulco y el II Teziutlán. De esa manera Puebla pasó de tres distritos indígenas a cuatro (aunque en ninguno de ellos la población alcanzaría 60% o más de población indígena).

En suma, los 28 distritos indígenas, a partir del 2017, se distribuyeron de la siguiente manera: Chiapas, cinco; Guerrero, dos; Hidalgo, dos; Oaxaca, siete; Puebla, cuatro; Quintana Roo, uno; San Luis Potosí, uno, y Veracruz, tres.

Tendencias del voto en distritos indígenas 2006-2015

Con la primera configuración de 28 distritos electorales indígenas se llevaron a cabo elecciones federales en los años 2006, 2009, 2012 y 2015. En todos los casos, los resultados de las elecciones mostraron que poco sirvieron estos nuevos distritos para la incorporación de un mayor número de representantes indígenas a la Cámara de Diputados.

Con la exclusividad de la que gozaron los partidos políticos para la nominación de candidatos, la incorporación de representantes indígenas fue insignificante, como lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010). En el caso del PRD, la violación a sus normas internas incluso fue motivo de intervención del Tribunal Electoral para que se respetara la nominación de un candidato indígena en sus listas de representación proporcional.

Como resultado de las elecciones para diputados de mayoría relativa en 2006, 18 legisladores fueron identificados como indígenas, sin embargo, solamente 12 resultaron ganadores en alguno de esos 28 distritos:⁷⁸ “siete fueron postulados por el PRI, dos por el PAN, dos por el PRD, uno por el PT y uno por Convergencia” (Báez, 2010, 49).

201

Para las elecciones de diputados de mayoría relativa de 2009 en los 28 distritos indígenas, se postularon 22 candidatos indígenas a diputados propietarios y 13 como suplentes (17 por el PRD, 8 por el PRI, 5 por la alianza Salvemos México del PT-Convergencia y 5 por el PANAL; el PAN no postuló ninguno). Cabe señalar que además se postularon otros candidatos indígenas en distritos diferentes (una candidata por el PRI) y por la fórmula de representación proporcional (incluyéndose tres candidatos en las listas del PRI y tres en las del PRD). Con los resultados de estos comicios,

⁷⁸ De acuerdo con el estudio conducido por González Galván, de los 28 candidatos en distritos indígenas, siete son indígenas, 19 no lo son y de dos no se conoció su origen (González Galván, 2008: 200).

sin embargo, se redujo la presencia indígena en la Cámara de Diputados ya que solamente 8 lograron triunfar, siete de ellos desde los 28 distritos indígenas (Singer, 2013: 57, con información elaborada por Báez, 2010).

La vía de las candidaturas independientes inaugurada en el proceso electoral 2015 tampoco abrió la oportunidad de que a través de ellas se postularan candidaturas indígenas.

Por otra parte, la observación de los resultados que han arrojado las elecciones entre 2006 y 2015 permite afirmar que el paulatino tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral que se ha construido en los últimos 20 años, también se expresa en las preferencias electorales de distritos cuya población indígena es significativa. En estos distritos se siguen los mismos patrones de movimiento del voto que los que se observan para el resto del país, donde los votos se concentraron en tres partidos políticos, que actúan por cuenta propia o en alianzas y coaliciones formales e informales con otros partidos.

202

Para las elecciones presidenciales de 2006, 15 de los 28 distritos indígenas fueron ganados por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Alianza por el Bien de Todos; en siete triunfó Francisco Labastida Ochoa, candidato de la Alianza por México, y en seis distritos, Felipe Calderón Hinojosa (quien finalmente fue declarado ganador en la contienda presidencial), por el PAN. No obstante, en las elecciones de diputados federales se mantuvo el predominio del PRI, el cual ganó 17 de los 28 distritos indígenas, mientras que la Alianza por el Bien de Todos se ubicó en segundo lugar con triunfos en ocho distritos.

En las elecciones legislativas de 2009, el PRI aumentó sus triunfos, sumando 24 de estos 28 distritos, mientras que en los cuatro restantes el ganador fue el PRD.

En cuanto a las elecciones presidenciales de 2012, el candidato ganador, Enrique Peña Nieto, postulado por el PRI, triunfó en 17 distritos indígenas, mientras que cuatro fueron para el PAN, seis para el PRD, y uno para el PVEM (el distrito 03 de Chiapas, con cabecera en Ocosingo).

En las elecciones de diputados por mayoría relativa el PRI ganó en 17 distritos, y con su Alianza Compromiso por México (PRI-PVEM) ganó en uno más; el PAN ganó cuatro y el PRD cuatro, mientras que el PVEM triunfó en dos).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013: 53), en esta elección 14 curules quedaron ocupadas por indígenas (sólo cuatro de ellas, por mujeres).

Para el proceso electoral federal de 2015, el PRI obtuvo victorias en 18 distritos, el PAN ganó en tres, igual que el PRD, y el PVEM en cuatro (todos los distritos indígenas de Chiapas).

Por otra parte, cabe destacar que los resultados electorales mostraron una alta tasa de participación en estos 28 distritos. Ésta suele estar incluso por encima de la media estatal y nacional, salvo en algunos distritos, como el 02 de Hidalgo o los distritos 04, 06 y 10 de Oaxaca, donde la abstención fue más pronunciada.

La reforma político-electoral de 2014 y la acción afirmativa para pueblos indígenas

Con motivo de la reforma político-electoral que se debatió en el marco de los compromisos de las dirigencias partidistas en el Pacto por México (del 2 de diciembre de 2012), se abrió una nueva oportunidad para reconocer los derechos colectivos indígenas en los procesos electorales. Algunas de las propuestas que entonces se hicieron fueron las siguientes.

Los senadores Miguel Barbosa y Manuel Camacho Solís, del PRD, así como Ernesto Cordero y Roberto Gil Zuarth, del PAN, presentaron en conferencia de prensa el 13 de julio de 2013, “cuatro iniciativas de reformas a la Constitución y a las leyes para la democratización del régimen político y la rendición de cuentas” (Iniciativas para la reforma político-electoral, 2013). Entre esas iniciativas, una proponía reformar el

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales agregando acciones afirmativas para la población indígena:

[...] incluir una cuota para las listas de representación proporcional de tal forma que para las circunscripciones con alta densidad de población indígena –III, IV y V–, al menos una de las cinco candidaturas de cada lista corresponda a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. Con esta regla garantizaríamos una representación cercana al 13% en ambas cámaras [...] Para los distritos uninominales, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentará en octubre del año anterior a la elección un estudio sobre las comunidades o pueblos en donde la concentración de la población indígena supere el 40%, de tal forma que los partidos políticos procuren ocupar las candidaturas uninominales en esos distritos, con personas que se identifiquen como indígenas (Iniciativas para la reforma político-electoral, 2013).

204

En la exposición de motivos de esa iniciativa de ley, señalaban:

El déficit de representación que la ciudadanía muchas veces percibe, se acentúa para algunos sectores sociales que consistentemente han sido marginados de la toma de decisiones públicas y de la incidencia en la agenda política del país. Esto es particularmente cierto para los ciudadanos que se definen como indígenas y suman más de quince millones de personas. El dato cobra particular relevancia cuando consideramos que existen 28 distritos electorales en nuestro país en donde la población indígena representa más del 40% de los habitantes, y el 58% de la población indígena nacional está concentrada en 732 municipios. Esto sucede particularmente en la Circunscripción III –Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo–, pero sucede también en la IV –Guerrero, Morelos, Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala– y en la V –Colima, Michoacán, Estado de México e Hidalgo–. Es decir, existen regiones del país en donde los indígenas presentan concentraciones que de ninguna manera se traducen en mayores

espacios de representación. Es por ello que se ha planteado la necesidad de definir circunscripciones electorales indígenas o cuotas de representación (Iniciativas para la reforma político-electoral, 2013: 10).

En este sentido, el texto que proponían como parte de su iniciativa de decreto establecía:

Artículo 220. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En las circunscripciones III, IV y V, al menos una de 52 las cinco candidaturas de cada segmento deberán corresponder a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. 2. En los distritos electorales uninominales en los que exista un porcentaje mayor al cuarenta por ciento de ciudadanos pertenecientes a los pueblos originarios, los partidos políticos procurarán postular como candidatos a personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. 3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el mes de octubre del año anterior a la elección deberá presentar al Consejo General y a los partidos políticos el estudio técnico que señale qué distritos electorales reúnen la característica poblacional mencionada en el párrafo anterior (Iniciativas para la reforma político-electoral, 2013: 52).

205

Casi un año después, durante la discusión de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 19 de marzo de 2014 el grupo parlamentario del PRD presentó otra iniciativa en el Senado, en la que se contemplaba que “Las leyes federales y estatales reconocerán a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho a la libre determinación” (PRD, 2014, artículo 1), y proponía que el nuevo Instituto Nacional Electoral también se ocupara de: “Respetar, garantizar y salvaguardar los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, en lo referente a su libre

determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades a través de sus institutos electorales locales” (PRD, 2014, artículo 29).

A pesar de que esta iniciativa buscó incluir la problemática de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el debate, que fue prácticamente dejada de lado por otros actores del proceso, no incorporaba mecanismos mediante los cuales se incluyeran las voces de las organizaciones indígenas en el diseño de los instrumentos para avanzar en la construcción de su mejor representación política.

Las propuestas del PRD incorporadas en su iniciativa quedaron fuera de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, solamente volvió a reproducirse el limitado artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

206

artículo 26.1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de la República y del Distrito Federal, se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas.

2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por un Presidente Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en el Distrito Federal.

3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y 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.

4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y

mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables (LGIPE, 2014).

Según su artículo 3, a esas disposiciones deberán ajustarse las leyes de los estados, con lo cual es muy poco probable que sirva para avanzar en la mejora de la representación indígena.

Previo al proceso electoral 2017-2018 el INE retomó la iniciativa de mejorar la representación para los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión, al considerar que desde la implantación de los 28 distritos indígenas, lejos de haberse logrado conseguir al menos igual número de voces indígenas en la Cámara de Diputados, el número de candidaturas ganadoras de personas indígenas en esos distritos había incluso disminuido con el paso del tiempo. Así, incluso llegó el momento en que no se contó con ninguna representante indígena mujer. El total de candidaturas ganadoras llegó a 14 en 2006 (dos mujeres), pero de inmediato disminuyó a 10 en 2009 (tres mujeres), siete en 2012 (dos mujeres) y seis en 2015 (ninguna mujer).

207

Entonces, el INE planteó la necesidad de acordar medidas especiales (acciones afirmativas) para otorgar condiciones de igualdad y fomentar la incorporación de las voces indígenas en la Cámara de Diputados. Su propuesta, aprobada el 8 de noviembre de 2017 (Acuerdo INE/CG508/2017), consistió en que “los Partidos Políticos Nacionales postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena”, garantizando la paridad de género reconocida en la legislación electoral desde 2014.

No todos los partidos políticos estuvieron de acuerdo con la medida. El PT, Encuentro Social (PES) y el PVEM acudieron al TEPJF para revertir la decisión. Argumentaron que por una parte el acuerdo “transgrede la prohibición constitucional de realizar reformas a la normatividad electoral fuera del plazo de 90 días previos al inicio del proceso electoral, y se excede el ejercicio legítimo de la facultad reglamentaria

del INE” y, por otra parte, que la medida resultaría insuficiente” (TEPJF, Boletín de prensa 274/2017).

El Tribunal Electoral, lejos de revertir el acuerdo del INE, lo fortaleció sumando otro distrito electoral a la propuesta de que obligadamente los partidos postularan en éste a una persona indígena. El único requisito para validar la postulación fue presentar constancias que acreditaran un vínculo con la comunidad de pertenencia.

Los 13 distritos se distribuyeron de la siguiente manera: 01 Palenque, 02 Bochil, 03 Ocosingo, 05 San Cristóbal de las Casas y 11 Las Margaritas, en Chiapas; 05 Tlapa de Comonfort, en Guerrero; 01 Huejutla de los Reyes, en Hidalgo; 02 Teotitlán de Flores Magón y 04 Tlacolulde Matamoros, en Oaxaca; 07 Tamazunchale, en San Luis Potosí; 01 Valladolid y 05 Ticul, en Yucatán, y 02 Tantoyuca, en Veracruz.

Las candidaturas en estos 13 distritos se organizaron alrededor de las tres coaliciones participantes: Juntos Haremos Historia (PT, MORENA y Encuentro Social); Todos por México (PRI, PVEM y Nueva Alianza), y Por México al Frente (PAN, PRD y Movimiento Ciudadano). Las excepciones fueron las del distrito 01 de Hidalgo donde se registraron cinco candidaturas: las de dos coaliciones y, por separado, la del Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social. Igualmente, en el distrito 11 Tantoyuca, Veracruz, donde el PRI, el PVEM y Nueva Alianza compitieron por separado, cada uno con su candidatura a una diputación federal.

Las elecciones federales de 2018 marcaron un punto de inflexión en el arco de los procesos electorales mexicanos, iniciado en 1988 cuando se formó el sistema liderado por tres partidos, PRI, PAN y PRD, que en distintas proporciones han competido en la arena electoral, distribuyéndose los triunfos con una serie de alternancias en el poder federal y local que no se conocía en el país.

Para este proceso electoral, como se ha señalado, se contó con un marco distinto: una nueva distritación y reorganización de los 28 distritos electorales federales indígenas, una acción afirmativa para impulsar candidaturas indígenas en 13 distritos electorales, la incorporación,

por primera vez, de candidaturas independientes a la Presidencia de la República y el Senado, y un contexto político de alta polarización en el que mucho tiempo antes de que iniciara formalmente el proceso electoral ya era evidente el posicionamiento alcanzado por el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su nueva organización partidista, MORENA.

La fuerza de la candidatura presidencial de AMLO no sólo abrió un nuevo capítulo en la alternancia en el poder, sino que también trajo consigo un escenario de nueva mayoría. Los triunfos del nuevo partido político MORENA en el Poder Legislativo federal, así como en legislaturas locales, gubernaturas y ayuntamientos que se eligieron ese mismo año no establecieron distinciones, ocurriendo de la misma manera en los 28 distritos electorales indígenas que en los 272 distritos electorales federales restantes.

En los resultados electorales de estos 28 distritos nuevamente se reflejaron las mismas tendencias que se siguieron a nivel nacional. Así, el candidato presidencial ganador con amplio margen en cada uno de los 28 distritos electorales fue Andrés Manuel López Obrador, con niveles de participación que fluctuaron entre el 60 y el 81.5%.

También en los distritos indígenas se votó ampliamente por MORENA. En el estado de Chiapas ganó todos los distritos de la entidad menos el 11, donde triunfó el PVEM. En Guerrero solamente perdió el distrito indígena 06 Chilapa de Álvarez, donde ganó la coalición Por México al Frente. En Hidalgo, estado sin alternancia, y Oaxaca MORENA ganó todos los distritos; en Puebla, el PRI se quedó con el distrito 02 Zacatlán, y en San Luis Potosí, con el 07 Tamazunchale. En Veracruz MORENA ganó 17 de 20 distritos; su única competencia, el PAN, ganó el distrito indígena 02 Tantoyuca; mientras que en Yucatán no hubo una definición clara del electorado: en tres distritos triunfó la coalición Todos por México, uno lo ganó MORENA, y otro, Por México al Frente.

Es interesante mencionar que en las elecciones de senadores los votantes de los distritos indígenas dieron el triunfo al mismo partido o

coalición que ganó las diputaciones, salvo en el distrito 04 Tlacolula de Oaxaca, donde en el caso de la elección de senadores, la preferencia fue hacia MORENA.

La expectativa de llevar voces indígenas a la Cámara de Diputados no fue del todo exitosa. El ejercicio se prestó a la simulación, y algunos candidatos autoadsritos indígenas no recibieron el apoyo de las comunidades. Así, el Tribunal Electoral revocó el triunfo del candidato de MORENA en Bochil, Chiapas, por no haber acreditado adecuadamente su autoadscripción. Lo mismo ocurrió con las candidatas del distrito 11 Las Margaritas, Chiapas, de la coalición Juntos Haremos Historia.

Conclusiones

La presión de la acción colectiva indígena por el reconocimiento de sus derechos se inscribe en el cuestionamiento a la calidad de la representación política que existe en el país. Sus demandas y la forma en que han sido procesadas también hacen notoria la tendencia al ensanchamiento de la brecha entre representantes y representados, donde las decisiones y la definición del interés público, no obstante resolverse legalmente, suelen ser deficitarias en su legitimidad. Asimismo, muestra que en sus niveles federal, estatal y local la representación política frente a la cual la población indígena se percibe excluida, también es débil en su rendición de cuentas y en el control del que debería ser objeto por parte de sus representados.

Afirmar que la representación política dista de ser valorada positivamente por los ciudadanos en sociedades democráticas o que aspiran a serlo, dada la frágil capacidad mostrada para resolver las diferencias políticas y para actuar legítimamente a nombre de todos los intereses diversos e incluso enfrentados que conviven en ellas, se ha vuelto prácticamente un lugar común y es objeto de atención, así como de estudios especializados de distinta naturaleza a lo largo del mundo.

Sin embargo, pese a las evidencias de lo que se ha dado en llamar la “crisis” de la representación, existe igualmente el consenso en torno al lugar central que ésta ocupa y seguirá ocupando en las democracias contemporáneas. De igual forma, se ha extendido la certeza de la inminente necesidad de reformular las instituciones que le dan cuerpo, ampliar sus dimensiones y sus marcos de operación.

La representación política no puede existir sin la participación ciudadana; las organizaciones y acciones colectivas indígenas han cuestionado que la participación política excluya las formas de identidad comunitaria. Si bien es cierto que la representación política se funda en la participación electoral, una visión de la representación política más allá de las elecciones considera imprescindible la relación estrecha entre los representantes y los representados. Dicha relación estrecha significaría formas amplias de comunicación e interrelación, donde no solamente se puedan expresar las necesidades e intereses contrapuestos de los representados, sino también resolverlas.

212

Desde la década de los setenta del siglo pasado, en el proceso de construcción de la democracia en México la demanda de inclusión en la toma de decisiones también ha sido enarbolada por las organizaciones y movilizaciones indígenas, que además reclaman el derecho a la diferencia, en el entendido de que su negación representa un obstáculo para resolver la exclusión económica, política y social que dichos pueblos viven. Forma parte de un contexto en el que se ha dado paso a una vida política plural y en el que se han ensanchando los márgenes de las libertades de expresión, organización política, información y otras, pero en el que al mismo tiempo prevalecen la exclusión y creciente desigualdad.

Producto del impulso democratizador y de los cambios en el marco jurídico internacional, comenzó a darse un giro en las políticas orientadas a la población indígena que terminó por incorporar un discurso multicultural en el lenguaje oficial, pero que ha sido poco eficiente para cumplir el compromiso de la participación indígena en la definición de su presente y su futuro.

El levantamiento zapatista que significó uno de los momentos más álgidos de la confrontación, presentó la oportunidad de colocar el problema en la agenda del debate nacional, dando lugar a nuevas posibilidades no sólo de pensarlo sino también de resolverlo. Nuevos instrumentos para avanzar en la inclusión indígena quedaron incorporados con la firma de los Acuerdos de San Andrés, que permitirían no solamente que el Estado mexicano cumpliera los compromisos adquiridos a nivel internacional, sino hacer efectivo el derecho indígena a su identidad colectiva y al ejercicio de sus propias normas, no únicamente para su organización como pueblos, sino también para su participación activa en los asuntos públicos.

Las resistencias para hacer efectivos los Acuerdos de San Andrés dieron lugar a reformas constitucionales que además de ser insuficientes no se han llevado integralmente a la práctica. Las instituciones continúan siendo excluyentes y las políticas públicas prosiguen elaborándose unilateralmente y con un trasfondo asistencialista.

Para la participación indígena en los asuntos públicos, la reforma constitucional de 2001 privilegió lo referente al carácter procedimental de la democracia, de donde se derivaron varias modificaciones para fomentar la participación electoral de los pueblos indígenas, algunas de ellas en el nivel municipal, reconociendo las normas jurídicas indígenas para la designación de representantes, otras en el nivel federal para que los partidos políticos fueran inclusivos, y otras más para auspiciar la representación descriptiva, es decir, aumentar el número de representantes indígenas en el Congreso de la Unión.

En cuanto a las elecciones sin la intervención de partidos, es posible concluir que al dejar a cada una de las entidades federativas la responsabilidad de interpretar las disposiciones del artículo 2º constitucional, se obtuvo un resultado completamente dispar en donde fue posible observar que no todos los pueblos y comunidades indígenas del país se benefician de igual forma con estas medidas. Otro factor muy importante es el hecho de que la población indígena del país se encuentra

dispersa y solamente en algunos estados dichos pueblos constituyen una mayoría dentro de los municipios. Si la ley sólo respalda la participación electoral con el marco jurídico indígena en municipios donde estas comunidades son mayoría, en el resto de las entidades en las que habitan de manera dispersa quedan sin posibilidad de ejercer ese derecho. Más aún, existen pueblos indígenas que ocupan más de un municipio, por lo que sus derechos se fragmentan con la división territorial que obedece a la lógica municipal.

Las organizaciones indígenas proponen pensar de otro modo, reformular y discutir la ingeniería electoral. Algunas incluso proponen formar una circunscripción indígena. Otra propuesta es la de rediseñar la distribución municipal, lo que implicaría una redistribución del poder. Otras más han optado por caminar por la vía de los hechos en la construcción de la autonomía de sus pueblos y comunidades, dejando como asunto pendiente la construcción de una nueva forma institucional de interrelación con el Estado.

214

De alguna manera, la coexistencia de dos órdenes de gobierno: el constitucional y el que llevan a cabo los pueblos indígenas, se ha resuelto a lo largo del tiempo mediante estrategias que si bien permitieron la sobrevivencia y adaptación de éstos, también generaron formas de control político con las que el orden formal se ha beneficiado. Hoy en día, sin embargo, la irrupción del narcotráfico y el crimen organizado como nuevas fuerzas por encima del Estado, deberían ser tomadas en consideración como una señal de alerta para volver a colocar como prioridad el derecho de estos pueblos de actuar en libertad.

Hasta ahora, en las discusiones de las sucesivas reformas electorales que iniciaron desde 1997, el tema de la inclusión indígena ha permanecido prácticamente ausente, salvo en el debate local, donde el ejercicio electoral mediante el sistema jurídico indígena –como en el caso de Oaxaca– ha obligado a mantener una actualización constante del marco normativo.

Los resultados alcanzados en la investigación permiten responder positivamente a la pregunta formulada en la introducción de esta obra (y también abordada en otros textos de mi autoría): ¿pueden conciliarse los principios democrático-liberales de participación política y gobierno con las diferencias “identitarias” o “culturales” que visibilizan movimientos colectivos, cuyos intereses y prácticas parecieran cuestionar las fórmulas democrático-liberales establecidas? De hecho, los cambios acontecidos en los últimos 30 años, aunque no terminan por resolver el problema por completo, así lo demuestran. En Oaxaca, Michoacán y Guerrero pueblos y comunidades indígenas han conseguido que se reconozca su derecho a nombrar a sus autoridades municipales mediante sus sistemas jurídicos, instaurando municipios autónomos.

No es que los pueblos indígenas dejen de transformarse, tampoco es que las instituciones no puedan cambiar, sino todo lo contrario. En condiciones democráticas la premisa es justamente la apertura al cambio. La clave se encuentra en la correcta comunicación y en el concilio, aunque este último parezca difícil de alcanzar. Uno de los problemas por los que dicha comunicación ha fallado es que el reconocimiento de la diferencia continúa siendo un obstáculo dando lugar a que grupos como los pueblos indígenas sigan siendo marginados y por lo tanto invisibilizados.

Ante la falta de “armonización” con los instrumentos internacionales que México ha signado y de las leyes locales con la CPEUM, al amparo de las restrictivas modificaciones constitucionales de 2001, son cada vez más frecuentes las controversias jurídicas mediante las cuales los pueblos indígenas exigen participar a través de su propio sistema normativo para designar a sus autoridades municipales y a representantes populares en sus distritos electorales.

Hasta ahora solamente se reconocen las normas jurídicas indígenas para la vida comunitaria en el nivel local, pero incluso en éste no se han generalizado para la designación de las autoridades de todos

los municipios de alta densidad indígena. A pesar de ello, los pueblos indígenas han sostenido la búsqueda de condiciones para ejercer este derecho.

El TEPJF y la SCJN han jugado un papel importante al resolver las demandas indígenas que exigen la participación en la elección de las autoridades municipales a través de sus sistemas normativos. De ello dan cuenta un creciente número de casos, entre los cuales, en años recientes, destaca el del municipio de Cherán en Michoacán, que desde el proceso electoral de 2012 logró en los tribunales un fallo a su favor, motivando a muchos otros municipios de mayoría indígena a explorar la misma ruta.

Por otras vías, en distintas entidades federativas se han constituido municipios autónomos, siguiendo la experiencia chiapaneca, optando por resolver por cuenta propia lo que no han logrado por la vía de las instituciones.

216

Respecto a la participación mediante partidos políticos, es importante mencionar que la población indígena cuenta con sus votos. A pesar de que hay leyes que proponen a los partidos políticos ser más incluyentes, hasta ahora la población indígena ha sido considerada de modo muy escaso en las candidaturas que postulan en los procesos electorales en los niveles federal, estatal y municipal. Cabe destacar en este sentido la iniciativa de acción afirmativa propuesta por el INE en 2017, que obliga a los partidos políticos a postular candidatos indígenas en 13 de los 28 distritos electorales federales, y los esfuerzos por conseguir que los candidatos seleccionados representen efectivamente a los pueblos y las comunidades de los que forman parte.

Los ejercicios de redistribución 2004-2005 y 2016-2017 han sido aún muy limitados para propiciar el ingreso de legisladores indígenas a la Cámara de Diputados federal, no sólo porque numéricamente apenas han rebasado la decena, sino porque no se ha impulsado una agenda indígena en el Congreso.

Acerca de las tendencias del voto, habrá que mencionar que las preferencias electorales de los pueblos indígenas suelen ser tan diversas como las del resto de la población. En distritos de alta concentración indígena son frecuentes las elecciones muy competidas, pero también en otros casos el clientelismo sigue operando como un factor de peso para inclinar la balanza a favor del partido dominante en la coyuntura.

Tras haber analizado a fondo datos de los resultados de las elecciones de diputados federales en distritos indígenas, se observó que por lo general la participación indígena se encuentra por encima del total de la entidad. Entre los 28 distritos indígenas, solamente en Oaxaca se registró una menor participación electoral indígena respecto al total del estado. A excepción de este caso, en el resto de los distritos la participación indígena suele ser incluso más alta. Lo anterior podría mostrar que hay un claro interés en la participación electoral. Pero, al mismo tiempo, también podrían revelar la impunidad de prácticas de compra y coacción para garantizar el voto. Es evidente la necesidad de profundizar con estudios más detallados que permitan discernir con claridad la calidad de esta alta participación.

De ahí que no podría concluirse que los partidos políticos sean los que se han ocupado de integrar, articular, canalizar, movilizar y representar los intereses indígenas. A pesar de que prácticamente todos, con la notoria excepción del PAN, incluyen de una u otra manera la problemática indígena en sus documentos básicos y hasta en sus estructuras organizativas, no se han gestionado a través de ellos ni de sus grupos parlamentarios las demandas de reconocimiento de los derechos indígenas, lo que se refleja en un claro distanciamiento entre los partidos y las organizaciones, liderazgos y acciones colectivas mediante las cuales expresan sus intereses.

Salvo algunas excepciones, tampoco los partidos han mostrado interés en incluir a representantes indígenas en sus candidaturas a los puestos de elección popular, a pesar de que en algunos de ellos se exhibe

la disposición explícita para auspiciarlo, como en el caso del PRI o del PRD o MORENA, así como de que existen leyes y disposiciones electorales estatales que instruyen a los partidos para hacerlo.

La lenta instauración de mecanismos y procedimientos formales para la participación política indígena en elecciones, que acompañó las últimas décadas del siglo XX y que sigue en juego en la actualidad, es consecuencia de las acciones colectivas emprendidas por los propios pueblos indígenas organizados y las redes que han formado parte de ellas, colocándose como nuevos actores en el campo de la política.

[...] los movimientos sociales fomentan la democratización cuando –bien por medio de programas explícitos, bien a raíz de sus actos– amplían el espectro de los participantes en la política pública en términos de importancia, levantan barreras contra la plasmación directa de las desigualdades categóricas en la política pública unas redes de confianza previamente segmentadas (Tilly y Wood, 2010: 276).

218

En ese sentido, los cambios institucionales analizados muestran que ha sido la presión ejercida a través de acciones colectivas contenciosas y no mediante la actuación de los partidos políticos, lo que ha colocado en la agenda del debate público la exigencia de abrir espacios que den cabida a la necesidad e interés de los pueblos indígenas de participar políticamente en los asuntos públicos y en la formulación de las políticas que les afectan.

Un elemento adicional que vale la pena destacar es el de la ausencia de reglamentación para hacer efectivo el derecho indígena a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento sobre decisiones que afectan sus intereses. Frente a esta lamentable ausencia, las movilizaciones y protestas simultáneas al uso de los recursos legales han sido el camino empleado para frenar políticas públicas y decisiones de gobierno que atentan contra el territorio indígena (fuente de la reproducción de su identidad). Éste ha sido el caso de las acciones emprendidas contra

la construcción de presas, las concesiones a compañías mineras y otros proyectos que generan conflictos medioambientales, en los que la organización indígena ha jugado un importante papel. Tanto a nivel nacional como local, más allá de la confrontación de intereses divergentes, la fuerza de la movilización ha obligado a establecer negociaciones y explorar mecanismos para atenuar los conflictos. En otras ocasiones, el uso de la fuerza sigue siendo una práctica recurrente. No obstante, una norma en esta materia obliga necesariamente a que los pueblos indígenas participen como actores principales de su diseño.

El tema de la representación y la participación política en México es muy extenso y profundo. No es sencillo aproximarse a éste sin primeramente delimitarlo. En ese sentido, me propuse únicamente rescatar aquello que se relaciona con los avances y los pendientes de la participación electoral indígena, centrándome menos en la historia de los movimientos indígenas y sus formas de organización política, haciéndolo más en torno a las consecuencias de sus expresiones en la modificación del marco institucional.

Con el fin de obtener un análisis concreto y propositivo de dicho tema, me aproximé desde el estudio de la manera como la demanda de inclusión en la toma de decisiones se ha materializado en normas, instituciones y políticas públicas. Para continuar con el estudio de este tema, específicamente de lo que se encuentra en relación con la participación electoral, sugiero examinar el cruce de datos de los recursos que se asignan bajo los programas de combate a la pobreza y de bienestar para la población indígena, con la observación de resultados electorales a nivel de secciones. También sugiero hacer estudios comparativos entre poblaciones indígenas de distintas entidades federativas, así como con experiencias de otros países, además de profundizar en estudios de casos y analizar cómo se han llevado a cabo las políticas en cada uno de ellos.

Otro elemento que debe ser estudiado en su especificidad es el de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para alcanzar la oportunidad de ejercer de manera plena sus derechos.

Como mencioné al principio de este trabajo, los movimientos sociales que han pugnado por el reconocimiento de los derechos indígenas han obligado a modificar de forma positiva no sólo la Constitución y otros documentos, sino también la forma de pensar y de hablar, es decir, el discurso general que gira en torno a la problemática indígena en el país. Gracias a los esfuerzos realizados por dichas organizaciones ha sido posible una ampliación de los espacios de participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones, dentro de un marco de pluralidad.

A lo largo de este estudio fue posible constatar que la construcción de los derechos políticos de los pueblos indígenas y las luchas para hacerlos efectivos atraviesan y forman parte del proceso democratizador que se desarrolla en México.

Las organizaciones y acciones colectivas que demandan el reconocimiento de los derechos indígenas no aspiran a vivir fuera del Estado mexicano sino a formar parte de éste, como actores con plena oportunidad de participar de la vida política, y desde ahí contribuir a resolver las graves desigualdades que ponen en riesgo la incipiente democracia. Por tanto, el reclamo indígena, lejos de atentar contra la unidad del Estado, lo que propone es redefinir la noción universalista de ciudadanía, bajo la cual se profundizó la condición de marginación económica y social en la que este vasto sector de la población se encuentra.

En ese sentido cobra validez la hipótesis que sostiene que los movimientos sociales tienden a ocupar el papel que los partidos están dejando de cumplir como intermediarios para integrar, articular, canalizar, movilizar y representar la participación política, acortando la distancia entre la acción no institucional y la institucional.

Si bien el universo de los pueblos indígenas en el país es amplio y diverso, e incluso al interior del movimiento indígena existen evidentes diferencias políticas, posiciones y propuestas divergentes, puede observarse un objetivo común: garantizar el derecho a la reproducción de sus pueblos en el contexto del Estado nación en que se inscriben. Lejos

de encontrar evidencias que sostengan la afirmación que asegura que el reconocimiento de los derechos indígenas es un asunto que cuestiona a la democracia y a la propia unidad del Estado, por el contrario, su solución implica renovar los supuestos bajo los cuales ésta se ha desarrollado en nuestro país, lo que simultáneamente significa su fortalecimiento.

La invisibilización no es sólo propia de los pueblos indígenas. Sus demandas evidencian que la problemática de la separación entre representantes y representados afecta a muchos otros grupos, si no es que a casi todos los que no forman parte del selecto grupo que tiene acceso a la toma directa de decisiones.

Las presiones y movilizaciones indígenas tanto en México como en otros países han dado lugar a un paulatino cambio en la postura liberal, que ha abierto el camino para dar cabida a soluciones con vistas a la inclusión indígena y al respeto de su diferencia. Así lo muestran acuerdos y normas internacionales y los aún exiguos cambios tanto en las instituciones como en las políticas dirigidas hacia la población indígena en el país, que se han distanciado de la idea que sostuvo, bajo el supuesto jurídico de la igualdad de todos los ciudadanos, que la población indígena debía ser asimilada a la identidad nacional. No obstante, sigue teniendo gran fuerza la visión que rechaza el reconocimiento de derechos colectivos, privilegiando aquellos de carácter individual. Aún existen fuertes resistencias a abandonar la certeza de que la ciudadanía y su representación política solamente pueden configurarse como suma de voluntades individuales e incluso de que ésta es una tarea que solamente es competencia de los poderes legislativos.

Las formas de participación electoral bajo el “régimen de partidos” no son excluyentes de aquellas que se rigen por “sistemas normativos internos” (utilizando los términos con los que el Instituto Nacional Electoral distingue estos sistemas), y que tampoco existen evidencias para suponer “que ahí donde se instalan formas de participación electoral plural y competitiva, retroceden las formas comunitarias y colectivas, o de que

para consolidar los avances democráticos es necesario desechar las formas comunitarias de participación electoral”⁷⁹ (Singer, 2013: 13). Los hechos muestran una realidad distinta. La exigencia del reconocimiento de la diversidad cultural se expresa en arreglos constitucionales de un buen número de países que pretenden cerrar la brecha que genera la exclusión política (en América Latina se encuentran los casos de Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú como ejemplos en los que se han experimentado distintas soluciones) y nuestro país no es ajeno a esa tendencia, aunque los avances son del todo insuficientes.

De igual manera, se han vertido nuevos elementos para afirmar que “es posible advertir que ahí donde los partidos políticos y la competencia electoral plural y ciudadana ganan terreno, se conservan al mismo tiempo y en ámbitos comunitarios, otras formas de participación que no son en la práctica excluyentes sino complementarias a las primeras, dado que las formas comunitarias se dan, principalmente, en el ámbito de las cuestiones locales y promueven redes y formas de solidaridad que producen un entramado que otorga sustento social a las formas de participación electoral de carácter plural, competitivo y liberal”⁸⁰ (Singer, 2013: 13).

A pesar de las limitaciones con las que la CPEUM reconoce el sistema jurídico indígena para la participación electoral, en algunas entidades federativas se han desarrollado mecanismos para darle cuerpo, y con ello avanzar en la construcción del derecho a la autonomía demandado por los propios pueblos indígenas. En otras entidades federativas

⁷⁹ Véase entre otros, José Antonio Aguilar Rivera, quien señala, por ejemplo, que “La retórica sobre el reconocimiento y la política de identidad distraen la atención de las verdaderas fuentes de la opresión y de sus posibles soluciones” (Aguilar Rivera, 2004: 209), y argumenta que “el pluralismo legal instaurado en Oaxaca no constituye una profundización de la democracia sino más bien una regresión autoritaria [...] En resumen, como se ha instaurado en México, el multiculturalismo es contrario a la consolidación democrática. Con todo y sus reformulaciones locales, como en el caso de Oaxaca, es parte de un pasado autoritario que debemos dejar atrás” (Aguilar Rivera, 2009), en Nexos, 1 de febrero de 2009, <http://www.nexos.com.mx/?p=12918>.

⁸⁰ Una reflexión más desarrollada de este argumento se encuentra en Singer y Sirvent (2007).

que se han resistido o han pospuesto legislar en esta materia, la SCJN se ha convertido en un actor importante, dando entrada a través de sus sentencias a la participación de los pueblos y/o comunidades indígenas a ejercer su derecho de autodeterminación y participación mediante sus normas jurídicas.

En este sentido es posible sostener, como en otros de mis trabajos he propuesto, que “las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas como para permitir la expresión de la diferencia sin fracturar la identidad del cuerpo político o subvertir las formas existentes de soberanía política” (Singer, 2013: 8).

Las identidades diversas que existen en México, y en particular la indígena, tienen cabida en las formas de expresión que la democracia implica, sin necesidad de dismantelar las instituciones existentes, aunque sí transformándolas para ajustarse a la realidad social que a todas luces las está rebasando. Por ello, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos abre la posibilidad de articular la diferencia y la igualdad, fortaleciendo el orden democrático.

223

Evidentemente, el proceso de inclusión indígena es un reto complejo que no está resuelto. Sin embargo, también la historia reciente muestra que no es un asunto que pueda resolverse sin su participación.

Por último, quisiera aclarar una posible contradicción que podría surgir en la lectura de este trabajo. Al principio mencioné que la representación política no podía ser reducida únicamente a aquello que se relaciona con el marco electoral. Sin embargo, en el trabajo se enfatiza esta dimensión debido a que es en ella que se han desarrollado los avances en el reconocimiento de los derechos indígenas a su participación como colectividad.

No es suficiente que nuevas voces como las de los movimientos indígenas y sus organizaciones puedan expresarse en el espacio de lo público, en donde ciertamente gozan de mayores libertades para hacerlo, aunque su acceso a los instrumentos para la comunicación sea limitado, igual que el propio ejercicio de la disidencia.

La representación descriptiva es importante porque en el debate hasta ahora reservado a los legisladores, con poca frecuencia se colocan los asuntos indígenas como prioridades, y menos aún, cuando se llegan a discutir, tiene éxito esta tarea. Aquí, como en el caso de las acciones afirmativas adoptadas para mejorar la presencia de mujeres en este espacio, también cabría explorar nuevas fórmulas para incluir otros sectores que exigen estar presentes. Además, la representación descriptiva es relevante porque no existen otras vías ni prácticas institucionales que estén funcionando para orientar desde la sociedad el trabajo legislativo.

Pero también resulta imprescindible la representación sustantiva, que obliga a que efectivamente se representen las distintas voces que integran el todo social, y no sólo de una de sus partes. Para que la representación sustantiva se desarrolle, la rendición de cuentas y la responsabilidad legislativa no pueden seguir siendo interpretadas solamente como un ejercicio de informes unidireccionales; demanda establecer relaciones horizontales con los ciudadanos y canales formales para darle cuerpo. Asimismo, la representación sustantiva no puede coexistir con la corrupción, la impunidad y, por lo tanto, con el debilitamiento del Estado de derecho.

Las elecciones son un medio para definir la esfera de la representación democrática; de su calidad incluyente también depende que los resultados que se alcanzan con las políticas públicas cuenten con el sustento que les brinde legitimidad.

Construir el pluralismo que requiere una representación política democrática de una sociedad heterogénea que se reconoce como tal implica ensanchar el espacio en el que se toman las decisiones, dando paso a múltiples voces y no excluyendo mediante trabas jurídicas el acceso a quienes demandan también estar presentes.

Bibliografía

- Aguilar Ortiz, Hugo (2010), *Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña*, Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2004), *El sonido y la furia: la persuasión multicultural en México y Estados Unidos*, México, Santillana Ediciones Generales.
- _____ (2009), "El fracaso multicultural de Oaxaca", en *Nexos*, 1 de febrero, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=12918> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1975), "Encuentro sobre indigenismo en México", en Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (1991), *Formas de gobierno indígena*, 3ª ed., México, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, Gobierno del Estado de Veracruz, Fondo de Cultura Económica.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1970), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Alonso, Sonia, John Keane y Wolfgang Merkel (2011), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Apter, David E. y Dinorah Gevenini (1967), "Notas para una teoría de la representación no democrática", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 27, octubre-diciembre.
- Arendt, Hannah (2006), *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial.
- Assies, Willem, Gemma Van der Haar y André J. Hoekema (2002), "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina", en *Papeles de Población*, vol. 8, núm. 31, enero-marzo.
- Báez Carlos, Adriana (2010), "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009", en *Estudios Políticos*, época 9, núm. 19, enero-abril.
- Barabas, Alicia M. (1996), *La rebelión zapatista y el movimiento indio en México*, Brasilia, Departamento de Antropología-Universidad de Brasilia (Serie Antropología 208).
- Barnes, Samuel H., Max Kasse *et al.* (1979), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, California, Sage.

- Bartolomé, Miguel Alberto (1996), *Pluralismo cultural y redefinición del Estado en México*, Brasilia, Departamento de Antropología-Universidad de Brasilia (Serie Antropología 210), disponible en http://courses.cit.cornell.edu/iard4010/documents/Pluralismo_cultural_y_redefinicion_del_estado_en_Mexico.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2002), "Movimientos indios en América Latina. Los nuevos procesos de construcción nacionalitaria", en *Desacatos*, núm. 10, México, CIESAS, otoño-invierno.
- Bello, Álvaro (2004), *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Benhabib, Seyla (ed.) (1996), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Birch, Anthony H. (1978), *Representation*, Londres, Macmillan.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1995), "Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización", en *Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla*, tomo 2, México, INAH, INI, publicado originalmente en Francisco Rojas Aravena (1982), *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José de Costa Rica, Ediciones FLACSO.
- Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez (2008), *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, México, PNUD.
- Cabrero, Ferrán (2013), "Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía", en Ferrán Cabrero (coord.),

Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica, Quito, PNUD.

- Cadena Roa, Jorge (1999), “Acción colectiva y creación de alternativas”, en *Revista Chiapas*, núm. 7, México.
- _____ (2002), “State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico’s Transition to Democracy”, en Jack. A. Goldstone, *States Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados (2007), *Iniciativas en materia de Reforma del Estado (LV-LX Legislatura)*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cuaderno de apoyo, Cámara de Diputados, LX Legislatura, SAD-02-07, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-07.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (s.f.), Comisión de Asuntos Indígenas, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/yacasi.htm> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Caso, Alfonso (1971), *La comunidad indígena*, México, SEP (Sep Setentas, núm. 8).
- Castañeda, Fernando y Martha Singer (2010), “Volver al punto de partida, el IFE en 2006”, en Fernando Castañeda y Angélica Cuellar (coords.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, México, UNAM.
- Castellanos Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas (1992), “El reconocimiento constitucional de los pueblos indios en México”, en *Nueva Antropología*, vol. XII, núm. 42, julio.

- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2011), Chiapas, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- _____ (2018), Chiapas, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (1995), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, 30 de agosto.
- _____ (1997), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, 9 de octubre.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (2008), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, 8 de noviembre.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (2012), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (2015), México, Gobierno del Estado de Puebla.
- Código Electoral del Estado de México (2014), en *Gaceta de Gobierno*, México, 28 de junio.
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (2014), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, México, 29 de junio.

- Código Electoral para el Estado de Sonora (2008), México, Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2018), en *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, México, 16 de noviembre.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2008), México, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Colomer, Josep M. (2000), "Nadie es nadie", *El País*, 4 de mayo.
- _____ (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018), Plataforma de seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos. Derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, disponible en <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2007), *La vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- _____ (2010), "Cédulas de información básica 1990-2010" e "Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, Oaxaca 2010", disponible en <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2010/OAXA/oaxa2010.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).

- _____ (2011), *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2011*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- _____ (2012), *Memoria documental. Desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas 2006-2012*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- _____ (s.f.), *Informe de México de seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en su 13° periodo de sesiones*, disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2015/states-info/Mexico.pdf> (consultado en mayo de 2020).
- _____ y Secretaría de Relaciones Exteriores (2004), *Informe del Gobierno de México sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones indígenas del Mundo*, México, marzo, disponible en <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi/documentos/docs/4/2/10/01/04.pdf> (fecha de consulta: mayo 2020).
- Conaghan, Catherine M. (2003), "Profundizando los derechos civiles y sociales", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo M. Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, PNUD.
- Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos de Oaxaca (2015), Comunicado del 12 de octubre de 2015, disponible en <https://centroprodh.org.mx/2015/10/13/exigen-la-aprobacion-de-la-reforma-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/> (fecha de consulta: 30 de mayo de 2020).

- Consejo Nacional de Población (2000), *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*, México, Consejo Nacional de Población.
- _____ (2005), *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, Consejo Nacional de Población.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2015), México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2013), en *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, México, 13 de septiembre.

232

- Convención Nacional Indígena (2006), “Resolución de la Convención Nacional Indígena”, *Memoria 212*, octubre de 2006, disponible en <http://nacionmulticultural.unam.mx/movimientosindigenas/docs/268.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Dagnino, Evelina (2006), “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa.
- _____, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi

(coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.

- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf (2003), *Después de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto.
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI Editores.
- Dresser, Denise (1992), "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- Ducatenzeiler, Graciela y Philip Oxhorn (1994), "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 34, núm. 133, abril-junio,

- Echánove Huacuja, Flavia (2000), “La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico”, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 14, enero-abril.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1998), *V Declaración de la Selva Lacandona*, julio de 1998, disponible en http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1998/1998_07_a.htm (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2001), Comunicado del 29 de abril de 2001, disponible en https://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2001/2001_04_29_b.htm (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2012), “Comunicados”, disponible en <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/>

234

- Embriz Osorio, Arnulfo (2018), “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas”, en *Milenio*, 29 de junio de 2018, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/arnulfo-embriz-osorio/columna-arnulfo-embriz-osorio/1-julio-28-distritos-electorales-indigenas>
- Espinoza Ponce, Farydeh A. (2006), “Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala”, en *Con Ciencia Política*, núm. 11, enero-julio.
- Favre, Henri (1998), *El indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Flores Cruz, Cipriano (1999), “El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UQROO, PNUD.

- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, (s.f.), Marco Estratégico, disponible en <http://www.filac.org/wp/marco-estrategico/>.
- Foweraker, Joe (1995), *Theorizing Social Movements*, Boulder, Colorado, Pluto Press.
- _____ y Todd Landman (2000), *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Fox Quesada, Vicente (2000), Discurso de toma de posesión de Vicente Fox Quesada como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, versión estenográfica, 1 de diciembre de 2000, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000_49/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Vicente_Fox_Quesad_71.shtml (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2001), Discurso en la instalación del Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Consejo Estatal Indígena, Chilpancingo, Guerrero, 29 de marzo de 2001, versión estenográfica.
- *Gaceta Parlamentaria* (2001), año IV, núm. 738, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, sábado 28 de abril.
- Gamson, William A. (1990), *The Strategy of Social Protest*, 2ª ed., Belmont, Wadsworth.
- Gargarella, Roberto (1997), *Crisis de la representación política*, México, Fontamara.

- _____ (2001), "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Giugni, Marco G. (1998), "Was it Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements", en *Annual Review of Sociology*, vol. 24.
- _____, Doug McAdam y Charles Tilly (1998), *From Contention to Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Gómez, Magdalena (2003), "¿Indigenismo del cambio?", en *La Jornada*, México, 20 de mayo.
- González Casanova, Pablo (1976), *La democracia en México*, México, Era.

236

- González Galván, Jorge Alberto (2010), *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2880/8.pdf>.
- _____ (2008), "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006-2009)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLI, nueva serie, núm. 121, enero-abril.
- González Oropeza, Manuel (2008), "Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas. Una reflexión: lo que se está haciendo en México", en *Quid Iuris*, año 3, vol. 7, Chihuahua, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, diciembre.

- _____ (2010/2011), "Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas", en Última Instancia. *Revista de Estudios Jurídico-Electorales*, año 1, núm. 0, México, invierno.
- _____ y Francisco Martínez Sánchez (2011), *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gordon R., Sara (1993), "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, México, IIS-UNAM, abril-junio.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis (2014), "Representación e inclusión democráticas: Cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Gutiérrez Chong, Natividad (2001), *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Plaza y Valdés, Conaculta, Fonca.
- Gutmann, Amy (1993), "Introducción a Charles Taylor", en Charles Taylor, *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ y Dennis Thompson (1996), *Democracy and disagreement*, Cambridge, Mass., Belknap.

- Habermas, Jürgen (1989a), *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1989b), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press.
- _____ (1998), *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1999), *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política, Barcelona, Paidós.
- Hagopian, Frances (1993), "After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America", en *World Politics*, vol. 45, núm. 3, abril.
- Heinz, Eulau y John C. Wahlke (1978), *The Politics of Representation*, Londres, Sage Publications.
- Heinz, Eulau y Paul Karps (1977), "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2, núm. 3, agosto.
- Held, David (1987), *Models of Democracy*, Standford, Standford University Press.
- Hernández Díaz, Jorge (2002), "Las particularidades de los municipios con población indígena", en Leticia Santín del Río (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol, Indesol, FLACSO.

- Hernández Navarro, Luis (1998), "Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era.
- _____ (2007), "Movimiento indígena: autonomía y representación política", en Martha Singer Sochet (coord.), *México. Democracia y participación política indígena*, México, UNAM, Gernika.
- _____ y Ramón Vera (comps.) (1998), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era.
- Hipsher, Patricia L. (1998), "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America", en David. S. Meyer y Sidney Tarrow (eds.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Iglesias Turrión, Pablo (2005), "Un nuevo poder en las calles. Repertorios de acción colectiva del Movimiento global en Europa. De Seattle a Madrid", en *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Inglehart, Roland et al. (eds.) (2004), *Human beliefs and values: A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*, México, Siglo XXI.
- "Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD" (2013), en *Documentos para el debate*, México, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional (Cuadernos de Transición / Política).

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2015), *Consulta a los ciudadanos del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para conocer si desean elegir a sus autoridades por el sistema de Usos y Costumbres o continuar con el sistema de Partidos Políticos*, disponible en <http://www.iepcgro.mx/PDFs/PCiudadana/ResultadosConsulta.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2016), *Quiénes somos*, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/ieepco/quienes-somos.html> (fecha de consulta: 5 de mayo de 2020).
- Instituto Federal Electoral (2004), Acuerdo CG104/2004: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/91413?show=full> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- _____ (2005), Acuerdo CG28/2005: Anexo 11 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo.
- _____ (2006), Proceso Electoral Federal 2005-2006. Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos de 2006 por entidad federativa. (Voto de los mexicanos residentes en el extranjero), disponible en <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm> (fecha de consulta: 5 de mayo de 2020).

- _____ (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Censo de Población y Vivienda (2010), Perfil sociodemográfico*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____ (2004), *La población indígena de México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional Electoral (2017), Acuerdo CG508/2017, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/94036> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Instituto Nacional Indigenista (1994), *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (2014), "Controles democráticos, participación y representación", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords.), *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

- Jiménez Ojeda, Omar David y Manuel Gustavo Ocampo M. (2019), “El derecho a la libre determinación en materia política y su judicialización. La interlegalidad electoral reconocida en Oxchuc, Chiapas”, en Paola Ortelli y Lauriano E. Rodríguez Ortiz (coords.), *Experiencias contemporáneas de participación política y ciudadana en México y Colombia*, México, Universidad Autónoma de Chiapas.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (2004), “El partido cartel”, en *Zona Abierta*, núm. 108/109.
- Klandermans, Bert y Suzanne Staggenborg (eds.) (2002), *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Korsbaek, Leif y Miguel Ángel Sámano (2007), “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, en *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1, enero-abril.
- Kymlicka, Will (2002), “El nuevo debate sobre derechos de las minorías”, en Ferran Requejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel.
- _____ y Wayne Norman (2000), *Citizenship in Diverse Societies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lartigue, François, Lourdes Morales Canales y Marlene Romo Ramos (2008), *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con más del 40% de población indígena. Tipología*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/IFE/ife01.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).

- Latinobarómetro (2007), Informe Latinobarómetro 2007, Corporación Latinobarómetro, disponible en <http://www.der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2015), Informe 1995-2015, Corporación Latinobarómetro, disponible en http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00004377-DC_EVE_213_16-INFORME_LB_2015.pdf (fecha de consulta: 5 de mayo de 2020).
- _____ (2018), Informe 2018, Corporación Latinobarómetro, disponible en http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Lechner, Norbert (1995), *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, México, FCE.
- _____ (2003), “¿Cuál es el imaginario ciudadano?”, en Guillermo O’Donnell, Osvaldo M. Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Argentina, Homo Sapiens, PNUD.
- León-Portilla, Miguel (2002), Versión estenográfica de las diversas intervenciones durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Municipio Del Nayar, Nayarit, 6 de marzo.
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango (2015).
- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (2012).

- Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora (2014), disponible en <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/554C2435-2E06-4784-A65F-B7764663996B/153663/leydegobiernoyadministracionmunicipal2014.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Ley de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro (2014), México, Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (2008), México, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

244

- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (2012), México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, disponible en http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/Ley_Medio_Impugnacion_2012.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Ley Federal de Consulta Popular (2014), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de marzo.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo.
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (2011), en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, México, 15 de febrero.

- Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (2003), en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México.
- Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (1995), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de marzo.
- Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato (2011), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Guanajuato/Ley_PPCIGto.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, núm. 1, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- López Bárcenas, Francisco (s.f.), El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo, disponible en <http://www.lopezbarcenass.org/sites/www.lopezbarcenass.org/files/EI%20derecho%20de%20los%20pueblos%20indigenas%20al%20desarrollo.pdf> (fecha de consulta: mayo 2020).
- _____ (2005a), "Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca", en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- _____ (2005b), *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*, México, MC Editores-Centro de Orientación y Asesoría

a Pueblos Indígenas, disponible en <http://www.lopezbarcenas.org/doc/movimientos-indigenas-mexico-rostros-caminos> (fecha de consulta: mayo de 2020).

- _____ (2013), *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*, México, Servicios para una Educación Alternativa, disponible en <http://www.lopezbarcenas.org/sites/www.lopezbarcenas.org/files/EL%20DERECHO%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20DE%20MEXICO%20A%20LA%20CONSULTA.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- López Monjardin, Adriana (1998), "En busca de una utopía democrática", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera (eds.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era.
- López y Rivas, Gilberto (2004), *Autonomías. Democracia o contrainsurgencia*, México, Era.
- _____ y Leo Gabriel (2006), *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, México, UAM, Plaza y Valdés.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2010), "Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos", en M. Luna y C. Puga (coords.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Barcelona, Antrophos-IIS-UNAM.
- _____ (2014), "Redes de gobernanza y representación: una discusión conceptual", en K. Puente, E. Trejo y F. Rivas Prats, *El rediseño de la representación política*, México, Ficticia Editorial.

- Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Máiz, Ramón (2004), “El indigenismo político en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 123, Madrid, enero-marzo.
- _____ (2006), “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”, en *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 113, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- _____, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Markoff, John (2005), “La problemática historia de la ciudadanía democrática”, en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 6, España, disponible en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/64/52> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Martínez Sánchez, Francisco (2004), “El primer partido político indígena en México”, en *Derecho y Cultura*, núm. 13, enero-abril.
- _____ (2013), *Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Medina Hernández, Andrés (2007), "Los ciclos del indigenismo en México. La política indigenista del siglo XX", en María Tarrío García *et al.*, *Mundialización y diversidad cultural: territorio, identidad y poder en el medio rural mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Melucci, Alberto (1988), "Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements", en B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow (eds.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, Greenwich, JAI Press.
- Meyer, David S. y S. Tarrow (eds.) (1997), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Moguel, Julio (1991), "El Programa Nacional de Solidaridad ¿para quién?", en Armando Bartra *et al.*, *Los nuevos sujetos sociales del desarrollo rural*, México, SALDEBASE.
- Monsiváis, Alejandro (2013), "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 21, núm. 41, México, FLACSO, enero-junio.
- _____ (2014), "Para repensar la representación democrática: Consideraciones normativas y conceptuales", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords.), *La representación política de cara al futuro*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Monterrubio, Anavel (2014), *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances*

y desafíos desde el ámbito legislativo, México, CESOP, Cámara de Diputados (Documento de Trabajo, núm. 167).

- MORENA (2014a), Declaración de principios de MORENA, disponible en <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/declaracion-de-principios-de-morena1.pdf>.
- _____ (2014b), Estatuto de MORENA, disponible en <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-de-MORENA-Publicado-DOF-5-nov-2014.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2014c), Programa de MORENA, disponible en <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Programa-Morena.pdf>.
- Morlino, L. (2003), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- _____ (2007), "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2.
- Movimiento Ciudadano (2019a), Programa de Acción. Anexo dos, 21/03/19, disponible en https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/programa_de_accion_21-03-2019_0.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- _____ (2019b), Estatutos de Movimiento Ciudadano, Anexo tres, disponible en https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos_21-03-2019_0.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).

- Movimiento Indígena Nacional (2012), Declaración política de los pueblos indígenas proceso electoral 2012, disponible en <http://tukari.udg.mx/noticia/declaracion-politica-de-los-pueblos-indigenas-proceso-electoral-2012> (fecha de consulta: mayo 2020).
- Nava Gomar, Salvador Olimpo (2008), "Derecho indígena electoral comparado", ponencia presentada en el marco del Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre, disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/7/cnt/cnt4.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Norris, Pippa (2002), *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge, Cambridge University Press.

250

- _____ (2007) "Political Activism: New Challenges, New Opportunities", en Carles Boix, y Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Oberschall, Anthony (2001), "Los movimientos sociales y la transición a la democracia", en R. Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullerell (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina, PNUD, Homo Sapiens.
- Oehmichen, Cristina (1999), *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México (1988-1996)*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM.

- Offe, Claus (1998), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Olmedo, Raúl (1999), "El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno en Tlaxcala", ponencia presentada en el Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México, septiembre 23 y 24 de 1999, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM), Guadalajara, Jalisco, disponible en <https://raulolmedocarranza910346158.files.wordpress.com/2018/01/el-poder-comunitario-en-tlaxcala-2-189.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Olvera Jiménez, Isidro (2002), "Constituciones estatales y derechos indígenas", en Jorge A. González Galván (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM.
- Olvera Rivera, Alberto J. (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ y E. Insunza (2000), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Miguel Ángel Porrúa, CIESAS, UV.
- Olvera Rivera, Alberto J. y Leonardo Avritzer (1992), "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 4.
- Organización de las Naciones Unidas (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).

- _____ (s.f.), Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, disponible en <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente.html> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (1957), Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, adoptado el 26 de junio de 1957, Organización Internacional del Trabajo, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_convenio_107.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2009), *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Programa para promover el Convenio, núm. 169 de la OIT, Perú, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Oñate, Pablo (2005), "Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 194, México, UNAM.
- Ovalle Fernández, Ignacio (1978), "Fortalecimiento de los pueblos indígenas", en *México Indígena*, núm. 14, México, Instituto Nacional Indigenista, mayo.
- Pacto por México (2012), disponible en https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Partido Acción Nacional (2002), *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, aprobada en la XLV Convención

Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002, México, disponible en http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Mexico/Partidos_politicos/PAN/Principiosdedoctrina2002.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).

- Partido de la Revolución Democrática (2014), Iniciativa con aval del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5146> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2015), Declaración de Principios del PRD. XIV Congreso Nacional Extraordinario, México, D.F., a 18 de septiembre de 2015, disponible en https://www.prd.org.mx/documentos/DECLARACION_PRINCIPIOS.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2019), Estatutos del Partido de la Revolución Democrática (Aprobado en el XVI Congreso Nacional Extraordinario, celebrado los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2019), disponible en https://www.prd.org.mx/documentos/basicos_2020/Estatuto_PRD-XVI_CNE-2019.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2020), Programa inmediato: Otro México es Posible, disponible en https://www.prd.org.mx/documentos/PROGRAMA_INMEDIATO.pdf.
- Partido del Trabajo (2011a), Declaración de Principios, México, disponible en <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).

- _____ (2011b), Programa de Acción, México, disponible en <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Partido de Unidad Popular (2003a), Declaración de Principios, México, disponible en http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Politicos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- _____ (2003b), Estatutos, México, disponible en http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Politicos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Partido Nueva Alianza (2011a), Estatutos Nueva Alianza, México, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/panal/ESTATUTONUEVAALIANZA2016.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- _____ (2011b), Programa de Acción, México, disponible en http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/PROGRAMA_5.pdf (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Partido Revolucionario Institucional (2017), Documentos Básicos aprobados en la Sesión Plenaria de la XXII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, disponible en <http://pri.org.mx/SomosPRI/nuestropartido/documentos.aspx> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Partido Socialdemócrata de Oaxaca (2012), Estatutos, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/PSD/ESTATUTOSPSD.pdf> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).

- Partido Verde Ecologista de México (s.f.), Programa de Acción, México, disponible en http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVEM.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- Peruzzotti, Enrique (2008), "La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación", en *Debates en Sociología*, núm. 33.
- Pitkin, Hanna F. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (2004), "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", en *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, núm. 3.
- Plotke, David (1997), "Representation is Democracy", en *Constellations*, vol. 4, núm. 1, Estados Unidos, Blackwell Publishers.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, disponible en http://www.coespo.sonora.gob.mx/documentos/Normatividad/PND/PND_1995-2000.pdf (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> (fecha de consulta: mayo de 2020).
- _____ (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 (fecha de consulta: mayo 2020).

- Pozas, Ricardo e Isabel H. de Pozas (1974), *Los indios en las clases sociales de México*, México, Siglo XXI.
- Powell, Walter W. y Paul J. Di Maggio (comps.) (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Ciudadanía Intercultural. Aportes de la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, PNUD.
- Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 (2014), México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, Estado-pueblos indígenas-sociedad. *Hacia una nueva relación* (2002), México, Presidencia de la República, INI, Sedesol.
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Przeworski, Adam *et al.* (eds.) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rabasa Gamboa, Emilio (2001), *El problema de la constitucionalidad de los derechos indígenas*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho-UNAM, marzo.
- Recondo, David (2007a), "Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca", en *Desacatos*, núm. 24, mayo-agosto.

- _____ (2007b), *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Rehfeld, Andrew (2008), "Towards a General Theory of Political Representation", en *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 01, Atlanta.
- Revilla Blanco, Marisa (1996), "El concepto de movimiento social: acción identidad y sentido", en *Revista Última Década*, núm. 5.
- _____ (2005), "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social", en *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 2.
- Robles Hernández, Sofía y Rafael Cardoso Jiménez (comps.) (2007), *Floriberto Díaz, Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM.
- Rosanvallon, Pierre (2006), "Democracia y Desconfianza" en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 134, Madrid, diciembre.
- Ruiz Mondragón, Laura (2008), *Usos y costumbres y partidos políticos en la Mixteca alta, Oaxaca*, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Rus, Jan (1995), "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968", en Juan Pablo Viqueira y Mario Humberto Ruz (coords.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*. México, UNAM, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
- Saldívar Tanaka, Emiko (2007), *Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo*

en México, México, Universidad Iberoamericana (Serie Documentos de Investigación).

- _____ (2008), *Prácticas cotidianas del Estado: una etnografía del indigenismo*, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Sámano Rentería, Miguel Ángel (2004), "El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis", en José Emilio Ordóñez Cifuentes (coord.), *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Serie Doctrina Jurídica, núm. 179).
- Sandoval, Salvador A. M. (1998), "Social Movements and Democratization: The Case of Brazil and the Latin American Countries", en M. G. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Sarmiento Silva, Sergio (1985), "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 3, julio-septiembre.
- _____ (1996), "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía", en varios autores, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación, Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, Philippe (2005), "Un posible esbozo de una democracia post-liberal", en Benjamin Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal?*, Barcelona, Anthropos, UNAM.

- Schumpeter, Joseph (1964), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Editorial Folio.
- Seoane, José, Emilio Taddei y Clara Algranati (2006), “Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina”, en Atilio A. Boron y Gladys Lechini (comps.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Serrano Carreto, Enrique (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Silva Adaya, Juan Carlos (2002), “Derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral”, en Hugo Concha Cantú (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Serie Doctrina Jurídica, núm. 100).
- _____ (2004), *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa.
- Singer, Martha (2001), “Hacia el cambio institucional”, en Paulina Fernández Ch., y C. Sirvent (coords.), *Seminario. La marcha del E.Z.L.N. al Distrito Federal*, México, UNAM, Ediciones Gernika.
- _____ (2002), “Gobernabilidad y proceso legislativo en México. Una cronología orgánica de la representación indígena”, en *Estudios Políticos*, sexta época, núm. 31, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, septiembre-octubre.

- _____ (2004), "Representación política y movimiento indígena. Una aproximación", en Luisa Béjar (coord.), *La representación parlamentaria en México*, México, Ediciones Gernika, UNAM.
- _____ (2005), *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, Ediciones Gernika.
- _____ (2006), *Formas de organización y ejercicio de autoridad en etnias seleccionadas*, documento de trabajo.
- _____ (2008), "A manera de conclusión: Participación ciudadana y democratización", en Martha Singer (coord.), *Participación política desde la diversidad*, México, UNAM, Plaza y Valdés.
- _____ (2013), *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (2014a), "¿Exclusión o inclusión indígena?", en *Estudios Políticos*, núm. 31, México, UNAM, enero-abril.
- _____ (2014b), "¿Inclusión política indígena?", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords.), *La representación política de cara al futuro*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- _____ y Carlos Sirvent (2007), "Multiculturalismo democrático: evidencias y debate", en Martha Singer (coord.), *México. Democracia y participación política indígena*, México, Ediciones Gernika, UNAM.
- Stavenhagen, Rodolfo (1969), *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI.

- _____ (1988), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, COLMEX, IIDH.
- _____ (2001), "Derechos humanos y derechos culturales de los pueblos indígenas", en Pedro Pitarch Ramón y Julián López García (coords.), *Los derechos humanos en tierras mayas*, Madrid, Sociedad Española de Estudios Mayas.
- _____ (2007), "Los pueblos indígenas: actores emergentes en América Latina", en Martha Singer (coord.), *México. Democracia y participación política indígena*, México, UNAM, Ediciones Gernika.
- _____ (s.f.), *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002), Comunicado de prensa núm. 066/2002, México, 6 de septiembre.
- Tarrow, Sydney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad.
- Taylor, Charles (1993), *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Nueva York, Random House.
- _____ (1995), "Democracy is a Lake", en *The Working Paper Series*, Working Paper 185, y en Reid Andrews, George y Herrick Chapman (eds.), *The Social Construction of Democracy*, Nueva York, New York University Press.

- _____ (2005), “Los movimientos sociales entran en el siglo veintiuno”, en *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Tocqueville, Alexis de (1969), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (1992), “Comunicación política y crisis de representatividad”, en J. M. Ferry *et al.*, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.
- _____ (1997a), *Igualdad y diversidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1997b), *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017), Sentencia SUP-RAP-726/2017.
- _____ (2013), “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, Expediente SUP-JDC-1740/2012.
- Urbinati, Nadia y Mark Warren (2008), “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 11.
- Valdivia Dounce, María Teresa (2009), “Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007”, en *Argumentos*, año 22, nueva época, núm. 59, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, enero-abril.

- _____ (s.f.), *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos Ayuuk (mixe 1998-2002)*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, disponible en <http://www.iiia.unam.mx/publicaciones/electronico/cat-MIXES/complementaria/etapa1.php> (fecha de consulta: 6 de mayo de 2020).
- Van Cott, Donna Lee (2003), "Cambio institucional. Partidos étnicos en Sudamérica", en *Análisis Político*, núm. 48, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril.
- Vázquez García, Verónica (2011), *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, México, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Colegio de Posgraduados, Miguel Ángel Porrúa.
- Velásquez Cepeda, María Cristina (1999), "Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los "usos y costumbres" en la renovación de los ayuntamientos indígenas", en Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (coords.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- _____ (2000), *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- _____ (2003), "Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas", en Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano (coords.), *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de las Pueblos Indígenas.

- Vera Herrera, Ramón (2007), "La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser", en Martha Singer (coord.), *México Democracia y participación política indígena*, México, Ediciones Gernika, UNAM.
- Villoro, Luis (1998), *Estado Plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, UNAM.
- Warman, Arturo (1989), "Políticas y tareas indigenistas (1989-1994)", en *Boletín indigenista* 2, núm. 4.
- _____ (2003), *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ et al. (1970), *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Wolton, Dominique (1995), "La comunicación política: construcción de un modelo", en J. M. Ferry et al., *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.
- _____ (1998), "Las contradicciones de la comunicación política", en G. Gauthier et al. (coords.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Zibechi, Raúl (2003), "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en OSAL: *Observatorio Social de América Latina*, núm. 9, enero.
- Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, México, UNAM, disponible en: <http://www.>

nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/index.html (fecha de consulta: mayo de 2020).

- Zorrilla Ornelas, Leopoldo (2003), "Arturo Warman, 1937-2003", en *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, año 9, nueva época, núm. 24, México, Secretaría de la Reforma Agraria, septiembre-diciembre.

Anexos

Anexo 1

POBLACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

De acuerdo con la encuesta intercensal realizada por el INEGI en 2015, se estimó que en México había 119,530,753 habitantes, de los cuales, el 21.5% se autorreconoció como indígena: 48.7% hombres y 51.3% mujeres. En años previos, la estadística nacional no tomaba en cuenta la autoadscripción y únicamente distinguía población hablante de lengua indígena. Su evolución se muestra en el siguiente cuadro:

Población hablante de lengua indígena en México, 1930-2015

Año	Población total*	Población hablante de lengua indígena (millones)*	Porcentaje de la población que habla una lengua indígena respecto a la población total
1930	14,028,575	2.3	16.0
1950	21,821,032	2.4	11.2
1970	40,057,728	3.1	7.8
1990	70,562,202	5.3	7.5
2000	84,794,454	6.3	7.1
2005	90,266,425	6.0	6.6
2010	101,808,216	6.6	6.5
2015	119,530,753	7.4	6.5

* Únicamente se considera a la población de 5 años y más, salvo para el año 2015 que incluye población de 3 años y más.

Fuentes: INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2014); INEGI, DGE. V Censo General de Población 1930; INEGI, VII Censo General de Población 1950; INEGI, DGE. IX Censo General de Población 1970; INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990; INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005; INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010; INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

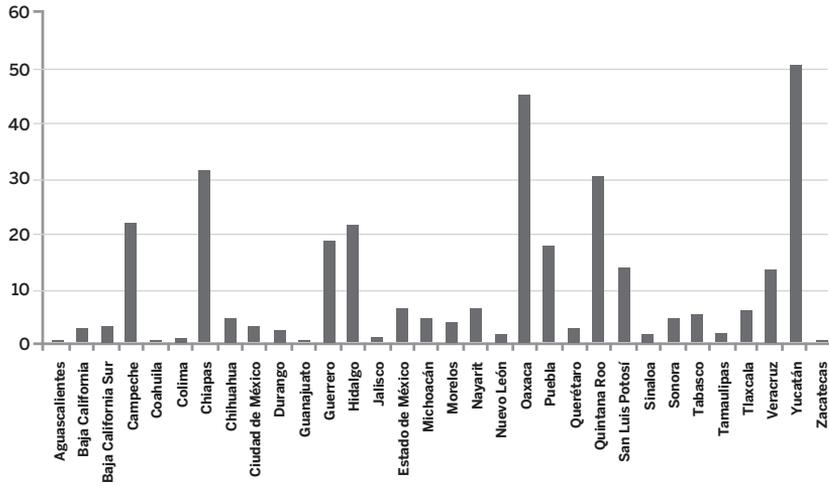
Distribución de la población indígena en México 2010

Población 2010				Localidades con población indígena 2010			
				Total	De 40% y más		
					Núm. de localidades	Población	
	Total	Indígena	Porcentaje indígena	Total	Núm. de localidades	Total	Indígena
Estados Unidos Mexicanos	112,336,538	11,132,562	9.91	64,172	34,263	8,921,318	7,530,553
Aguascalientes	1,184,996	6,426	0.54	186	5	29	25
Baja California	3,155,070	89,663	2.84	688	228	40,616	20,018
Baja California Sur	637,026	21,749	3.41	237	75	8,063	4,299
Campeche	822,441	181,805	22.11	746	407	164,456	126,002
Ciudad de México	8,851,080	300,138	3.39	318	38	1,212	639
Coahuila	2,748,391	14,638	0.53	243	23	537	505
Colima	650,555	8,435	1.30	131	42	588	394
Chiapas	4,796,580	1,511,015	31.50	8,484	6,034	1,575,282	1,369,575
Chihuahua	3,406,465	158,527	4.65	5,349	4,262	109,017	94,204
Durango	1,632,934	44,722	2.74	1,360	926	34,436	32,703
Estado de México	15,175,862	985,690	6.50	2,732	413	513,440	357,194
Guanajuato	5,486,372	34,639	0.63	1,192	32	8,144	4,352
Guerrero	3,388,768	635,620	18.76	3,065	1,792	574,160	523,312
Hidalgo	2,665,018	575,161	21.58	2,837	1,317	540,349	461,504
Jalisco	7,350,682	96,373	1.31	1,695	693	20,380	19,788
Michoacán	4,351,037	213,478	4.91	1,673	346	173,367	150,895
Morelos	1,777,227	70,393	3.96	672	62	19,009	13,444
Nayarit	1,084,979	72,348	6.67	1,317	875	51,918	47,603
Nuevo León	4,653,458	81,909	1.76	557	142	1,147	795
Oaxaca	3,801,962	1,719,464	45.23	7,841	5,382	1,578,312	1,392,752
Puebla	5,779,829	1,018,397	17.62	3,868	1,796	828,588	708,715
Querétaro	1,827,937	56,664	3.10	771	113	38,451	30,643

Población 2010				Localidades con población indígena 2010			
				Total	De 40% y más		
					Núm. de localidades	Población	
Total	Indígena	Porcentaje indígena	Total	Total		Indígena	
Quintana Roo	1,325,578	404,292	30.50	1,151	944	183,634	149,295
San Luis Potosí	2,585,518	361,653	13.99	2,496	1,657	340,613	305,355
Sinaloa	2,767,761	53,215	1.92	1,093	226	24,938	14,956
Sonora	2,662,480	130,448	4.90	1,375	648	98,363	64,827
Tabasco	2,238,603	120,635	5.39	1,173	135	79,726	64,322
Tamaulipas	3,268,554	59,713	1.83	729	183	949	775
Tlaxcala	1,169,936	72,270	6.18	409	62	17,455	15,051
Veracruz	7,643,194	1,037,424	13.57	7,148	3,256	894,870	777,142
Yucatán	1,955,577	985,549	50.40	2,146	2,069	997,902	778,250
Zacatecas	1,490,668	10,109	0.68	490	80	1,367	1,219

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2011: 410.

Población indígena por entidad federativa 2010 (porcentaje)



Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2011: 410.

La población indígena mexicana en comparación con otros países de América Latina 2006

País	Población total	Población indígena	% de población indígena	Año del censo
México	97,014,867	7,618,990	7.9	2000
Bolivia	8,090,732	5,358,107	66.2	2001
Guatemala	11,237,196	4,433,218	39.5	2002
Perú	25,939,329	3,968,717	15.3	2000
Ecuador	12,156,608	830,418	6.8	2001

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tomado de "Pueblos indígenas, democracia y participación política. Tendencias demográficas", en *Political Database of the Americas*, Georgetown University, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/IndigenousPeoples/demographics.html>.

Anexo 2

DISTRITOS INDÍGENAS FEDERALES

Distritos electorales de mayoría indígena 2004/2005 y 2016/2017

Entidad federativa	Distribución 2004/2005		Distribución 2016/2017	
	Distrito	% de población indígena (2004/2017)	Distrito	% de población indígena (2016/2017)
Campeche	01 Campeche	40.6	-	-
Chiapas	01 Palenque	67.02	01 Palenque	74.19*
Chiapas	02 Bochil	71.93	02 Bochil	75.31*
Chiapas	03 Ocosingo	74.82	03 Ocosingo	84.24*
Chiapas	05 San Cristóbal de las Casas	72.41	05 San Cristóbal de las Casas	73.68*
Chiapas	-	-	11 Las Margaritas	61.13*
Guerrero	05 Tlapa	83.9	05 Tlapa	75.41*
Guerrero	-	-	06 Chilapa de Álvarez	51.53
Hidalgo	01 Huejutla de Reyes	78.0	01 Huejutla de Reyes	72.34*
Hidalgo	02 Ixmiquilpan	45.8	02 Ixmiquilpan	40.47
Estado de México	09 Ixtlahuaca	53.40	-	-
Oaxaca	01 San Juan Bautista Tuxtepec	40.0	01 San Juan Bautista Tuxtepec	43.11
Oaxaca	02 Teotitlán de Flores Magón	89.0	02 Teotitlán de Flores Magón	63.81*

Entidad federativa	Distribución 2004/2005		Distribución 2016/2017	
	Distrito	% de población indígena (2004/2017)	Distrito	% de población indígena (2016/2017)
Oaxaca	04 Tlacolula de Matamoros	76.0	04 Tlacolula de Matamoros	60.42*
Oaxaca	05 Santo Domingo Tehuantepec	41.0	05 Salina Cruz	43.17
Oaxaca	06 Heroica Ciudad de Tlaxiaco	62.0	06 Heroica Ciudad de Tlaxiaco	59.98
Oaxaca	07 Juchitán de Zaragoza	63.0	07 Ciudad Ixtepec	58.12
Oaxaca	10 Mihuatlán de Porfirio Díaz	42.0	-	-
Oaxaca	-	-	09 San Pedro Mixtepec	44.85
Oaxaca	11 Santiago Pinotepa Nacional	43.0	-	-
Puebla	01 Huauchinango	41.8	01 Huauchinango	40.51
Puebla	04 Zacapoxtla	80.60	04 Ajalpan	-
Puebla	16 Ajalpan	57.6	-	-
Puebla	-	-	02 Zacatlán	50.66
Puebla	-	-	03 Teziutlán	42.93
Quintana Roo	02 Othón P. Blanco	47.4	02 Othón P. Blanco	42.48
San Luis Potosí	07 Tamazunchale	74.3	07 Tamazunchale	72.57*
Veracruz	02 Tantoyuca	73.0	02 Tantoyuca	70.7*
Veracruz	06 Papantla	52.3	06 Papantla	42.97

Continúa...

Entidad federativa	Distritación 2004/2005		Distritación 2016/2017	
	Distrito	% de población indígena (2004/2017)	Distrito	% de población indígena (2016/2017)
Veracruz	18 Zongolica	52.2	18 Zongolica	51.9
Yucatán	01 Valladolid	89.6	01 Valladolid	79.04*
Yucatán	02 Progreso	61.4	02 Progreso	47.3
Yucatán	05 Ticul	84.2	05 Ticul	83.72*
TOTAL	28		28	

*Con derecho a cuota afirmativa para candidaturas (13 distritos).

Fuentes: Comisión Nacional para los Derechos Indígenas (2007), *La vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en México*, México, CDI, disponible en http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf.

Instituto Nacional Electoral, Distritos indígenas, disponible en https://cartografia.ife.org.mx/descargas/distritacion2017/numeralia/2_dtto_fed_con_pob_indigenas.pdf.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS, disponible en <https://www.te.gob.mx/formulario/media/files/59b85899f8fd843.pdf>.

Algunas características de los 28 distritos de mayoría indígena (distribución 2004-2005)

Campeche:

Distrito 01 (Campeche). Tiene cabecera en la localidad de Campeche, municipio del mismo nombre, y se ubica en el este del estado. Se integra por los municipios de Campeche, Calkini, Hecelchakan, Hopechen y Tenabo, todos de lengua maya.⁸¹ Está conformado por 255 secciones electorales.

Chiapas:

Distrito 01 (Palenque). Tiene cabecera en la comunidad de Palenque, municipio del mismo nombre, y se ubica en el noroeste del estado. Se integra por los municipios de Catazajá (que por lengua indígena principal tiene la chol), Chilón (tzeltal), La Libertad (chol), Palenque (chol), Sabanilla (chol), Salto de Agua (chol), Tila (chol), Tumbalá (chol) y Yajalón (tzeltal). Está conformado por 160 secciones electorales.

276

Distrito 02 (Bochil). Tiene cabecera en la localidad de Bochil, municipio del mismo nombre y se ubica en el noroeste del estado. Se integra por los municipios de Bochil (tzotzil), El Bosque (tzotzil), Chalchihuitán (tzotzil), Chapultenango (zoque), Chenalhó (tzotzil), Francisco León (zoque), Huitiupán (tzotzil), Ixhuatán (tzotzil), Jitotol (tzotzil), Larráinzar (tzotzil), Ocoatepec (zoque), Pantelhó (tzetzal), Pantepec (zoque), Pueblo Nuevo Solistahuacán (tzotzil), Rayón (zoque), San Juan Cancún, Simojovel (tzotzil), Sitalá (Tzetzal), Tapalapa (zoque) y Tapilula (zoque). Está conformado por 142 secciones electorales.

⁸¹ La información sobre las lenguas de las comunidades indígenas fue tomada de Enrique Serrano Carreto (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México*, Consejo Nacional de Población.

Distrito 03 (Ocosingo). Tiene cabecera en la localidad de Ocosingo, municipio del mismo nombre, y se ubica en el noreste del estado. Lo conforman los municipios de Altamirano (tzeltal), Chanal (tzeltal), Las Margaritas (tojolabal), Ocosingo (tzeltal) y Oxchuc (tzeltal). Se conforma por 143 secciones electorales.

Distrito 05 (San Cristóbal de las Casas). Tiene cabecera en la localidad de San Cristóbal de las Casas, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte central del estado. Se integra por los municipios de Amatenango del Valle (tzeltal), Chamula (tzotzil), Huixtán (tzotzil), Mitontic (tzotzil), San Cristóbal de las Casas (tzotzil), Tenejapa (tzeltal), Teopisca (tzotzil) y Zinacantán (tzotzil). Está conformado por 182 secciones electorales.

Guerrero:

Distrito 05 (Tlapa de Comonfort). Tiene cabecera en la localidad de Tlapa, municipio de Tlapa de Comonfort y se ubica en el sureste del estado. Lo integran los municipios de Alcozauca de Guerrero (mixteca), Alpoyecá (mixteca), Atlamajalcingo del Monte (mixteca), Atlixac (tlapaneco), Copanatoyac (mixteca), Igualepa (mixteca), Malinaltepec (tlapaneco), Metlatonoc (mixteca), San Luis Acatlán (mixteca), Tlacoachistlahuaca (mixteca), Tlacoapa (tlapaneco), Tlaxiáhuilla de Maldonado (mixteca), Tlapa de Comonfort (náhuatl), Xalpatlahuac (mixteca), Xochistlahuaca (amuzgo), Zapotitlán Tablas (tlapaneco), Acatepec (tlapaneco) y José Joaquín de Herrera. Está conformado por 307 secciones electorales.

277

Hidalgo:

Distrito 01 (Huejutla de Reyes). Tiene cabecera en la localidad de Huejutla de Reyes, municipio del mismo nombre y se ubica en el noreste del estado. Lo integran los municipios de Atlapexco, Calnali, Huatla, Huazalingon, Huejutla de Reyes, Jaltoca, Lolotla, San Felipe Orizatlán, Tepehuacán

de Guerrero, Tianguistengo, Tlanchinol, Xochiatipan y Yahualica, todos de lengua náhuatl. Está conformado por 268 secciones electorales.

Distrito 02 (Ixmiquilpan). Tiene cabecera en la localidad de Ixmiquilpan, municipio del mismo nombre, y se ubica en el noroeste del estado. Lo integran los municipios de Alfajayucan (otomí), Cardonal (otomí), Chapulhuacan (náhuatl), Chilcuautla (otomí), Ixmiquilpan (otomí), Jacala de Ledezma (otomí), La Misión (otomí), Nicolás Flores (otomí), Pacula (otomí), Pisaflores (náhuatl), San Salvador (otomí), Santiago de Anaya (otomí), Tasquillo (otomí), Tecozautla (otomí) y Zimapan (otomí). Está conformado por 377 secciones electorales.

Estado de México:

Distrito 09 (Ixtlahuaca). Tiene cabecera en la localidad de Ixtlahuca de Rayón, municipio de Ixtlahuca, y se ubica en el centro-oeste del estado. Lo integran los municipios de Ixtlahuca (mazahua), Oztolotepec (otomí), San Felipe del Progreso (mazahua) y Temoaya (otomí). Está conformado por un total de 141 secciones electorales.

278

Oaxaca:

Distrito 01 (San Juan Bautista Tuxtepec). Tiene cabecera en la localidad de San Juan Bautista Tuxtepec, municipio del mismo nombre, y se ubica en el norte del estado. Lo integran los municipios de Acatlán de Pérez Figueroa (mazateco), Ayotzintepec (chinanteca), Cosolapa (náhuatl), Loma Bonita (zapotecas), San José Chitepec (chinanteca), San Juan Bautista Tuxtepec (chinanteca), San Miguel Soyaltepec (mazateco), Santa María Jacatepec (chinanteca) y Santiago Jocotepec (chinanteca). Está conformado por 196 secciones electorales.

Distrito 02 (Teotitlán de Flores Magón). Tiene cabecera en la localidad de Teotitlán de Flores Magón, municipio del mismo nombre, y se ubica en el noroeste del estado. Lo integran los municipios de

Concepción Pápalo (cuicateco), Cuyamecalco Villa Zaragoza (mixteca), Eloxichitlán de Flores Magón (mazateco), Huauteppec (mazateco), Huautla de Jiménez (mazateco), Mazatlán Villa de Flores (mazateco), San Andrés Teotilalpam (cuicateco), San Antonio Nanhuatípam (náhuatl), San Bartolomé Ayautla (mazateco), San Felipe Jalapa de Díaz (mazateco), San Felipe Usila (chinanteca), San Francisco Chapulapa (cuicateco), San Francisco Huehuetlán (mazateco), San Jerónimo Tecoátl (mazateco), San José Independencia (mazateco), San José Tenango (mazateco), San Juan Bautista Atlatlahuca (chinanteca), San Juan Bautista Cuicatlán (cuicateco), San Juan Bautista Tlacoatzintepec (chinanteca), San Juan Bautista Valle Nacional (chinanteca), Chiquihuitlán de Benito Juárez (mazateco), San Juan Coatzacoapan (mixteca), San Juan de los Cues, San Juan Tepeuxila (cuicateco), San Lorenzo Cuaunecuiltitla (mazateco), San Lucas Ojitlán (chinanteca), San Lucas Zoquiapam (mazateco), San Martín Toxpalan (náhuatl), San Mateo Yoloxochitlán (mazateco), San Miguel Santa Flor (mixteca), San Pedro Ixcatlán (mazateco), San Pedro Jaltepetongo (mixteca), San Pedro Jocotipán (mixteca), San Pedro Ocopetatillo (mazateco), San Pedro Sochiápam (chinantecas), San Pedro Teutila (mazateco), Santa Ana Ateixtlahuaca (mazateco), Santa Ana Cuauhtémoc (mixteco), Santa Cruz Acatepec (mazateco), Santa María La Asunción (mazateco), Santa María Chilchotla (mazateco), Santa María Ixcatlán (ixcateco), Santa María Pápalo (cuicateco), Santa María Tecomavaca (mazateco), Santa María Teopoxco (náhuatl), Santa María Texcatitlán (mixteca), Santa María Tlalixtac (cuicateco), Santiago Texcalcingo (náhuatl), Santos Reyes Pápalo (cuicateco), Teotitlán de Flores Magón (náhuatl), Valerio Trujano (mixteca). Se conforma con 209 secciones electorales.

279

Distrito 04 (Tlacolula de Matamoros). Tiene cabecera en Tlacolula de Matamoros, municipio del mismo nombre y se ubica en el centro del estado. Lo integran los municipios de Abejones (zapoteca), Asunción Ocotlán (zapoteca), Guelatao de Juárez (zapoteca), Ixtlán de Juárez

(zapoteca), Magdalena Teitipac (zapoteca), Mixistlán de la Reforma (mixe), Natividad (zapoteca), Nuevo Zoquipam (n/d), Ocotlán de Morelos (zapoteca), Rojas de Cuauhtémoc (mixteca), San Agustín Yatareni (zapoteca), San Andrés Huayápam (zapoteca), San Andrés Solaga (zapoteca), San Andrés Yaá (zapoteca), San Antonio Castillo Velasco (zapoteca), San Baltazar Chichicápam (zapoteca), San Baltazar Yatzachi El Bajo (zapoteca), San Bartolomé Quialana (zapoteca), San Bartolomé Zoogocho (zapoteca), San Cristóbal Lachirioag (zapoteca), San Dionisio Ocotepc (zapoteca), San Dionisio Ocotlán (zapoteca), San Francisco Cajonos (zapoteca), San Francisco Lachigoló (zapoteca), San Ildefonso Villa Alta (zapoteca), San Jerónimo Tlacoahuaya (zapoteca), San Juan Atepec (zapoteca), San Juan Chicomezuchil (zapoteca), San Juan Chilateca (zapoteca), San Juan Comaltepec (zapoteca), San Juan del Río (zapoteca), San Juan Evangelista Analco (zapoteca), San Juan Guelavía (zapoteca), San Juan Juquila Mixes (mixe), San Juan Juquila Vijanos (zapoteca), San Juan Petlapa (chinanteca), San Juan Quitepec (chinanteca), San Juan Tabaá (zapoteca), San Juan Teitipac (zapoteca), San Juan Yaeé (zapoteca), San Juan Yatzona (zapoteca), San Lorenzo Albarradas (zapoteca), San Lucas Camotlán (mixe), San Lucas Quiavini (zapoteca), San Martín Tilcajete (zapoteca), San Mateo Cajonos (zapoteca), San Melchor Betaza (zapoteca), San Miguel Aloápam (zapoteca), San Miguel Amatlán (zapoteca), San Miguel del Río (zapoteca), San Miguel Quetzaltepec (mixe), Villa Talea de Castro (zapoteca), San Miguel Tilquiápam (zapoteca), San Miguel Yotao (zapoteca), San Pablo Yaganiza (zapoteca), San Pedro Apóstol (zapoteca), San Pedro Cajonos (zapoteca), San Pedro Mártir, San Pedro Ocotepc (mixe), San Pedro Quiatoni (zapoteca), San Pedro y San Pablo Ayutla (mixe), San Pedro Yaneiri (zapoteca), San Pedro Yólox (chinanteca), San Sebastián Abasco (zapoteca), San Sebastián Teitipac, Santa Ana del Valle (zapoteca), Santa Ana Yareni (zapoteca), Santa Ana Zegache (zapoteca), Santa Catarina Ixtepeji (zapoteca), Santa Catarina Lachatao (zapoteca), Santa Catarina Minas (zapoteca), Santa Cruz Papalutla (zapoteca), Santa Inés

Yatzeche (zapoteca), Santa Lucía Ocotlán (zapoteca), Santa María Alotepec (mixe), Santa María del Tule (zapoteca), Santa María Guelacé (zapoteca), Santa María Jaltepec, Santa María Temascalapa (zapoteca), Santa María Tepantlali (mixe), Santa María Tlahuitoltepec (mixe), Santa María Yalina (zapoteca), Santa María Yavesía (zapoteca), Santiago Apóstol (zapoteca), Santiago Atitlán (mixe), Santiago Camotlán (zapoteca), Santiago Comaltepec (chinanteca), Santiago Lalopa (zapoteca), Santiago Matatlán (zapoteca), Santiago Xiacuí (zapoteca), Santiago Zacatepec (mixe), Santiago Zochila (zapoteca), Santo Domingo Albarradas (zapoteca), Santo Domingo Roayaga (zapoteca), Santo Domingo Tepuxtepec (mixe), Santo Domingo Tomaltepec (zapoteca), Santo Domingo Xagacía (zapoteca), Santo Tomás Jalieza (zapoteca), Tamazulapam del Espíritu Santo (n/d), Tanetze de Zaragoza (zapoteca), Teococuilco de Marcos Pérez (zapoteca), Teotitlán del Valle (zapoteca), Tlacolula de Matamoros (zapoteca), Tlalixtac de Cabrera (zapoteca), Totontepec Villa de Morelos (mixe), Capulalpam de Méndez, Villa Díaz Ordaz (zapoteca), Villa Hidalgo (zapoteca). Está conformado por 259 secciones electorales.

281

Distrito 05 (Santo Domingo Tehuantepec). Este distrito tiene cabecera en la localidad de Santo Domingo Tehuantepec, municipio del mismo nombre y se ubica en el sureste del estado. Lo integran los municipios de Asunción Ixtaltepec (zapoteca), Asunción Tlacolulita (zapoteca), El Barrio de la Soledad (zapoteca), Guevea de Humboldt (zapoteca), Ciudad Ixtepec (zapoteca), Magdalena Tequisistlán (mixe), Magdalena Tlacotepec (zapoteca), Salina Cruz (zapoteca), San Blas Atempa (zapoteca), San Mateo del Mar (huave), San Miguel Tenango (chontal), San Pedro Comitancillo (zapoteca), San Pedro Huamelula (chontal), San Pedro Huilotepec (zapoteca), Santa María Guienagati (zapoteca), Santa María Jalapa de Marqués (zapoteca), Santa María Mixtequilla (zapoteca), Santa María Totolapilla (zapoteca), Santa María Xadani (zapoteca), Santiago Astata (chontal), Santiago Ixcuintepec (mixe), Santiago Lachiguiri (zapoteca), Santiago Laollaga (zapoteca), Santo Domingo Chihuitán

(zapoteca), Santo Domingo Petata (zapoteca), Santo Domingo Tehuantepec (zapoteca). Está conformado por 189 secciones electorales.

Distrito 06 (Heroica Ciudad de Tlaxiaco). Tiene cabecera en la localidad Heroica Ciudad Tlaxiaco, municipio del mismo nombre, y se ubica en el oeste del estado. Lo integran los siguientes municipios: Calihualá (mixteca), Chalcatongo de Hidalgo (mixteca), Coicoyán de las Flores (mixteca), Constanza del Rosario (mixteca), Fresnillo de Trujano (mixteca), Guadalupe de Ramírez (mixteca), Mesones Hidalgo (mixteca), Ixpantepec Nieves (n/d), Magdalena Peñasco (mixteca), Mariscala de Juárez (mixteca), Putla Villa de Guerrero (triqui), San Agustín Atenango (mixteca), San Agustín Tlacotepec (mixteca), San Andrés Cabecera Nueva (mixteca), San Andrés Tepetlapa (mixteca), San Antonio Monte Verde (mixteca), San Antonio Sinicahua (mixteca), San Cristóbal Amoltepec (mixteca), San Esteban Atlatlahuca (mixteca), San Francisco Tlapancingo (mixteca), San Jorge Nuchita (mixteca), San Juan Bautista Tlachichilco (mixteca), San Juan Cieneguilla (zapoteca), San Juan Ihualtepec (mixteca), San Juan Mixtepec (mixteca), San Juan Ñumí (mixteca), San Juan Teitla (mixteca), San Lorenzo Victoria (mixteca), San Marcos Arteaga (náhuatl), San Martín Itunyoso (triqui), San Martín Peras (mixteca), San Martín Zacatepec (mixteca), San Mateo Nejápam (mixe), San Mateo Peñasco (mixteca), San Miguel Ahuehuetitlán (mixteca), San Miguel El Grande (mixteca), San Miguel Tlacotepec (mixteca), San Nicolás Hidalgo (mazateca), San Pablo Tijaltepec (mixteca), San Pedro Molinos (mixteca), San Sebastián Nicananduta (mixteca), San Sebastián Tecomaxtlahuaca (mixteca), San Simón Zahuatlán (mixteca), Santa Catarina Ticuá (mixteca), Santa Catarina Yosonotú (mixteca), Santa Cruz de Bravo (mazateca), Santa Cruz Itundujia (mixteca), Santa Cruz Nundaco (mixteca), Santa Cruz Tacache de Mina (mixteca), Santa Cruz Tacahua (mixteca), Santa Lucía Monteverde (mixteca), Santa María Yolotepec (mixteca), Santa María Yosoyúa (mixteca), Santa María Yucuhiti (mixteca), Santa María Zacatepec (tacuate),

Santiago Amoltepec (mixteca), Santiago Cacaloxtepic (mixteca), Santiago del Río (mixteca), Santiago Juxtlahuaca (mixteca), Santiago Nundiche (mixteca), Santiago Nuyoo (mixteca), Santiago Tamazola (mixteca), Santiago Yosondúa (mixteca), Santiago Yucuyachi (mixteca), Santo Domingo Ixcatlán (mixteca), Santo Domingo Tonalá (mixteca), Santo Tomás Ocotepec (mixteca), Santos Reyes Tepejillo (mixteca), Santos Reyes Yucuná (mixteca), Silacayoápam (mixteca), Tezoatlán de Segura y Luna (mixteca), Heroica Ciudad de Tlaxiaco (n/d), Zapotitlán Lagunas (zapoteca). Está conformado por 292 secciones electorales.

Distrito 07 (Juchitán de Zaragoza). Tiene cabecera en la localidad de Juchitán de Zaragoza, municipio del mismo nombre, y se ubica en el este del estado. Lo integran los municipios de Chahuites (zapoteca), El Espinal (zapoteca), Juchitán de Zaragoza (zapoteca), Matías Romero Avendaño (mixe), Reforma de Pineda (zapoteca), San Dionisio del Mar (huave), San Francisco del Mar (huave), San Francisco Ixhuatán (zapoteca), San Juan Cotzocón (mixe), San Juan Guichicovi (mixe), San Juan Lalana (chichimeca), San Juan Mazatlán (mixe), San Miguel Chimalapa (zoque), San Pedro Tapanatepec (zapoteca), Santa María Chimalapa (zoque), Santa María Petapa (zapoteca), Santiago Choápam (zapoteca), Santiago Niltepec (n/d), Santiago Yaveo (zapoteca), Santo Domingo Ingenio (zapoteca), Santo Domingo Zanatepec (zapoteca), Unión Hidalgo (zapoteca). Está conformado por 229 secciones electorales.

Distrito 10 (Miahuatlán de Porfirio Díaz). Tiene cabecera en la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz, municipio del mismo nombre, y se ubica en el sur del estado. Lo integran los municipios de Candelaria Loxicha (zapoteca), Miahuatlán de Porfirio Díaz (zapoteca), Monjas (zapoteca), Nejapa de Madero (zapoteca), Pluma Hidalgo (zapoteca), San Agustín Loxicha (zapoteca), San Andrés Paxtlán (zapoteca), San Bartolo Yautepec (zapoteca), San Bartolome Loxicha (zapoteca),

San Carlos Yautepec (zapoteca), San Cristóbal Amatlán (zapoteca), San Francisco Logueche (zapoteca), San Francisco Ozolotepec (zapoteca), San Idelfonso Amatlán (zapoteca), San Jerónimo Coatlán (zapoteca), San José del Peñasco (zapoteca), San José Lachiguiri (zapoteca), San Juan Lajarcia (zapoteca), San Juan Mixtepec (zapoteca), San Juan Ozolotepec (zapoteca), San Luis Amatlán (zapoteca), San Marcial Ozolotepec (zapoteca), San Mateo Piñas (zapoteca), San Mateo Río Hondo (zapoteca), San Miguel Coatlán (zapoteca), San Miguel del Puerto (zapoteca), San Miguel Suchixtepec (zapoteca), San Pablo Coatlán (zapoteca), San Pedro El Alto (zapoteca), San Pedro Mártir Quiachapa (zapoteca), San Pedro Mixtepec (zapoteca), San Pedro Pochutla (zapoteca), San Pedro Totolapa (zapoteca), San Sebastián Coatlán (zapoteca), San Sebastián Río Hondo (zapoteca), San Simón Almolongas (mazateco), Santa Ana (zapoteca), Santa Ana Tavela (zapoteca), Santa Catalina Quierí (zapoteca), Santa Catarina Cuixtla (zapoteca), Santa Catarina Loxicha (zapoteca), Santa Catarina Quiquitani (n/d), Santa Cruz Xitla (zapoteca), Santa Lucía Miahuatlán (zapoteca), Santa María Ecatepec (chontal), Santa María Huatulco (zapoteca), Santa María Ozolotepec (zapoteca), Santa María Quiegolani (zapoteca), Santa María Tonameca (zapoteca), Santa María Zoquitlán (mixteca), Santiago Xanica (zapoteca), Santo Domingo de Morelos (zapoteca), Santo Domingo Ozolotepec (zapoteca), Santo Tomás Tamazulapan (zapoteca), Sitio de Xitlapehua (zapoteca). Está conformado por 216 secciones electorales.

Distrito 11 (Santiago Pinotepa Nacional). Este distrito tiene cabecera en la localidad de Santiago Pinotepa Nacional, municipio del mismo nombre, y se ubica en el suroeste del estado. Lo integran los municipios de Mártires de Tacubaya (mixteca), Pinotepa de Don Luis (mixteca), Pinotepa, La Reforma (mixteca), San Agustín Chayuco (mixteca), San Andrés Huaxpaltepec (mixteca), San Antonio Tepetlapa (mixteca), San Gabriel Mixtepec (chatina), San José Estancia Grande (mixteca), San Bautista Lo de Soto

(mixteca), San Juan Cacahuatpec (mixteca), San Juan Colorado (mixteca), San Juan Lachao (chatina), San Juan Quiahije (chatina), San Lorenzo (mixteca), San Miguel Panixtlahuaca (chatina), San Miguel Tlacamama (mixteca), San Pedro Amuzgos (amuzga), San Pedro Atoyac (mixteca), San Pedro Jicayán (mixteca), San Pedro Juchatengo (chatina), San Pedro Mixtepec (chatina), Villa de Tututepec de Melchor Ocampo (chatina), San Sebastián Ixcapa (mixteca), Santa Catarina Juquila (chatina), Santa Catarina Mechoacán (mixteca), Santa María Colotepec (zapoteca), Santa María Cortijo (mixteca), Santa María Huazolotlán (mixteca), Santa María Ipalapa (amuzga), Santa María Temascaltepec (chatina), Santiago Ixtlayutla (mixteca), Santiago Jamiltepec (mixteca), Santiago Llano Grande (mixteca), Santiago Pinotepa Nacional (mixteca), Santiago Tapextla (amuzgo), Santiago Tetepec (mixteca), Santiago Yaitepec (chatina), Santo Domingo Armenta (zapoteca), Santos Reyes Nopala (chatina), Tataltepec de Valdés (chatina). Está conformado por un total de 193 secciones electorales.

285

Puebla:

Distrito 01 (Huauchinango). El distrito tiene cabecera en la localidad de Huauchinango de Degollado, municipio de Huauchinango, y se ubica en el norte del estado. Lo integran los municipios de Chinconcuautla (náhuatl), Honey (otomí), Francisco Z. Mena (náhuatl), Huauchinango (náhuatl), Jalpan (totonaca), Jopala (totonaca), Juan Galindo (náhuatl), Naupan (náhuatl), Pahuatlán (náhuatl), Pantepec (totonaca), Tlacuilotepec (totonaca), Tlaola (náhuatl), Tlaxco (otomí), Venustiano Carranza (náhuatl), Xicotepec (náhuatl), Zihuateutla (totonaca). Está conformado por 178 secciones electorales.

Distrito 04 (Zacapoaxtla). El distrito tiene cabecera en la localidad de Zacapoaxtla, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte norte del estado. Lo integran los municipios de Ahuacatlán (totonaca), Amixtlán (totonaca), Atempan (náhuatl), Ayotoxco de Guerrero

(náhuatl), Camocuautla (totonaca), Caxhuacan (totonaca), Coatepec (totonaca), Cuautempan (náhuatl), Cuetzalan del Progreso (náhuatl), Chingnautla (náhuatl), Hermenegildo Galeana (totonaca), Huehuetla (totonaca), Hueyapan (náhuatl), Hueytlalpan (totonaca), Huitzilán de Serdán (náhuatl), Atlequizayan (totonaca), Ixtepec (totonaca), Jonotla (náhuatl), Nauzontla (náhuatl), Olintla (totonaca), San Felipe Tepatlán (totonaca), Tepango de Rodríguez (totonaca), Tepetzintla (náhuatl), Teteles de Ávila Castillo (náhuatl), Tlapocoya (náhuatl), Tuzamapan (n/d), Xochiapulco (náhuatl), Xochitlán de Vicente Suárez (náhuatl), Yaonáhuac (náhuatl), Zacapoaxtla (náhuatl), Zapotitlán de Méndez (totonaca), Zautla (náhuatl), Zongozotla (totonaca), Zoquiapan (náhuatl). Está conformado por 181 secciones electorales.

286

Distrito 16 (Ajalpan). Tiene cabecera en la localidad de Ajalpan, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte sureste del estado. Lo integran los municipios de Ajalpan (náhuatl), Altepexi (náhuatl), Atexcal (náhuatl), Caltepec (náhuatl), Cañada Morelos (n/d), Coxcatlán (náhuatl), Coyomeapan (náhuatl), Coyotepec (popoloca) Chapulco (náhuatl), Eloxochitlán (náhuatl), Ixcaquixtla (náhuatl), Juan N. Méndez (náhuatl), Nicolás Bravo (náhuatl), San Antonio Cañada (náhuatl), San Gabriel Chilac (náhuatl), San José Miahuatlán (náhuatl), Tepexi de Rodríguez (popoloca), San Sebastián Tlacotepec (náhuatl), Totoltepec de Guerrero (náhuatl), Vicente Guerrero (náhuatl), Zapotitlán (mixteca), Zinacatepec (náhuatl), Zoquitlán (náhuatl). Está conformado por 167 secciones electorales.

Quintana Roo:

Distrito 02 (Othón P. Blanco). Tiene cabecera en la localidad de Chetumal, municipio del mismo nombre, y se ubica en el sur del estado. Lo integran los municipios de Felipe Carrillo Puerto (maya), José María Morelos (maya) y Othón P. Blanco (maya). Está conformado por 212 secciones electorales.

San Luis Potosí:

Distrito 07 (Tamazunchale). Tiene cabecera en la localidad de Tamazunchale, municipio del mismo nombre, y se ubica en el sureste del estado. Lo integran los municipios de Aquismón (huasteco), Tancanhuitz (huasteco), Coxcatlán (náhuatl), Huehuetlán (huasteco), San Antonio (huasteco), San Martín Chalchicuautla (náhuatl), Tamazunchale (náhuatl), Tampacán (náhuatl), Tampamolón Corona (huasteco), Tanlajás (huasteco), Axtla de Terrazas (náhuatl), Xilitla (náhuatl), Matlapa (náhuatl). Está conformado por 286 secciones electorales.

Veracruz:

Distrito 02 (Tantoyuca). Tiene cabecera en la localidad de Tantoyuca, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte noroeste del estado, donde predomina el náhuatl, el teeneko, el huasteco y el tepehua. Lo integran los municipios de Benito Juárez, Citlaltépetl, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chontla, Huayacocotla, Ilimatlán, Ixcatepec, Ixhuatlán de Madero, Platón Sánchez, Tantoyuca, Texcatepec, Tlachichilco, Zacualpan, Zontecomatlán. Está conformado por 265 secciones electorales.

287

Distrito 06 (Papantla). Tiene cabecera en la localidad de Papantla de Olarte, municipio de Papantla, y se ubica en el noroeste del estado, donde predomina el totonaca. Lo integran los municipios de Coahitlán Coxquihui, Coyutla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Gutiérrez Zamora, Mecatlán, Papantla, Tecolutla, Zozocolco de Hidalgo. Está conformado por 198 secciones electorales.

Distrito 18 (Zongolica). El distrito tiene cabecera en la localidad de Zongolica, municipio del mismo nombre, y se ubica en el centro-oeste del estado, donde predomina el náhuatl. Lo integran los municipios de Acultzingo, Astacinga, Atlahilco, Camerino Z. Mendoza, Coetzala, Cuichapa, Cuitláhuac, Huiloapan de Cuauhtémoc, Magdalena, Mixtla

de Altamirano, Ormealca, Rafael Delgado, Los Reyes, San Andrés Tenejapan, Soledad Atzompa, Tehuipango, Tequila, Texhuacán, Tezonapa, Tlaquilpa, Tlilapan, Xoxocotla, Yanga, Zongolica. Está conformado por 218 secciones electorales.

Yucatán:

Distrito 01 (Valladolid). Tiene cabecera en la localidad de Valladolid, municipio del mismo nombre, y se ubica en la parte centro y este del estado. Lo integran los municipios de Calotmul (maya), Cantamayec (maya), Cenotillo (maya), Cuncunul (maya), Chacsinkín (maya), Chan-kom (maya), Chemax (maya), Chichimilá (maya), Chikindzonot (maya), Dzitás (maya), Espita (maya), Kantunil (maya), Kauga (maya), Panabá (maya), Peto (maya), Quintana Roo (maya), Río Lagartos (maya), San Felipe (maya), Sotuta (maya), Sucilá (maya), Sudzal (maya), Tahdziú (maya), Tekom (maya), Temozón (maya), Tinum (maya), Tlixcacalcupul (maya), Tixmehuac (maya), Tizimín (maya), Tunkás (maya), Tzucacab (maya), Uayma (maya), Valladolid (maya), Yaxcabá (maya). Está conformado por 228 secciones electorales.

288

Distrito 02 (Progreso). Tiene cabecera en la localidad de Progreso, municipio del mismo nombre, y se ubica en el norte del estado. Lo integran los municipios de Acanceh, Baca, Bokobá, Buctzotz, Cacalchén, Cansahcab, Conkal, Chicxulub Pueblo, Dzemul, Dzidzantún, Dzilam González, Dzoncauich, Hocabá, Hochtún, Ixil, Izamal, Kanasín, Mocochoá, Motul, Muxupip, Progreso, Seyé, Sinanché, Suma, Tahmek, Tekal de Venegas, Tekantó, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temax, Tepakán, Teya, Timucuy, Tixkokob, Tixpéhual, Xocchel, Yaxkukul, Yobaín. Está conformado por 225 secciones electorales, todos de lengua maya.

Distrito 05 (Ticul). Tiene cabecera en la localidad de Ticul, municipio del mismo nombre, y se ubica en el oeste del estado. Lo integran los municipios de Abalá, Akil, Celestún, Cuzamá, Chapab, Chocholá,

Chumayel, Dzán, Halachó, Homún, Huhí, Hunucmá, Kinchil, Kopomá, Mama, Maní, Maxcanú, Mayapán, Muna, Opichén, Oxkutzcab, Sacalum, Samahil, Sanahcat, Santa Elena, Teabo, Tecoh, Tekax, Tekit, Tetiz, Ticul, Ucú, Umán. Está conformado por 203 secciones electorales, todos de lengua maya.

Anexo 3

PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA

Elecciones presidenciales 2006-2012 Ganadores en distritos electorales de mayoría indígena

Entidad	Distrito	Cabecera	2006	2012
			Partido o coalición ganadora	Partido o coalición ganadora
Campeche	01	Campeche	PAN	Compromiso por México ***
Total del estado			Por el Bien de Todos *	Compromiso por México
Chiapas	01	Palenque	Alianza por México **	Compromiso por México
Chiapas	02	Bochil	Alianza por México	Compromiso por México
Chiapas	03	Ocosingo	Alianza por México	Compromiso por México
Chiapas	05	San Cristóbal de las Casas	Alianza por México	Compromiso por México
Total del estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Estado de México	09	Ixtlahuaca	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Total del estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Guerrero	05	Tlapa de Comonfort	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total del estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista ****
Hidalgo	01	Huejutla de Reyes	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Hidalgo	02	Ixmiquilpan	Por el Bien de Todos	Compromiso por México

Continúa...

Entidad	Distrito	Cabecera	2006	2012
			Partido o coalición ganadora	Partido o coalición ganadora
Total del estado			Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Oaxaca	01	San Juan Bautista Tuxtepec	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	02	Teotitlán de Flores Magón	Alianza por México	Movimiento Progresista
Oaxaca	04	Tlacolula de Matamoros	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	05	Santo Domingo Tehuantepec	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	06	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	07	Juchitán	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	10	Miahuatlán	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Oaxaca	11	Pinotepa Nacional	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total del estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Puebla	01	Huauchinango	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Puebla	04	Zacapoaxtla	Alianza por México	Compromiso por México
Puebla	16	Ajalpan	Alianza por México	Compromiso por México
Total del estado			PAN	Movimiento Progresista
Quintana Roo	02	Othón P. Blanco	Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
Total del estado			Por el Bien de Todos	Movimiento Progresista
San Luis Potosí	07	Tamazunchale	PAN	Compromiso por México

Entidad	Distrito	Cabecera	2006	2012
			Partido o coalición ganadora	Partido o coalición ganadora
Total del estado			PAN	Compromiso por México
Veracruz	02	Tantoyuca	PAN	Compromiso por México
Veracruz	06	Papantla	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Veracruz	18	Zongolica	Por el Bien de Todos	Compromiso por México
Total del estado			PAN	PAN
Yucatán	01	Valladolid	PAN	Compromiso por México
Yucatán	02	Progreso	PAN	Compromiso por México
Yucatán	05	Ticul	PAN	Compromiso por México
Total del estado			PAN	Compromiso por México
Total nacional			PAN	Compromiso por México

Integración de las coaliciones:

* "Por el Bien de Todos": PRD, PT, Convergencia.

** "Alianza por México": PRI, PVEM.

*** "Compromiso por México": PRI, PVEM.

**** "Movimiento Progresista": PRD, PT, Convergencia.

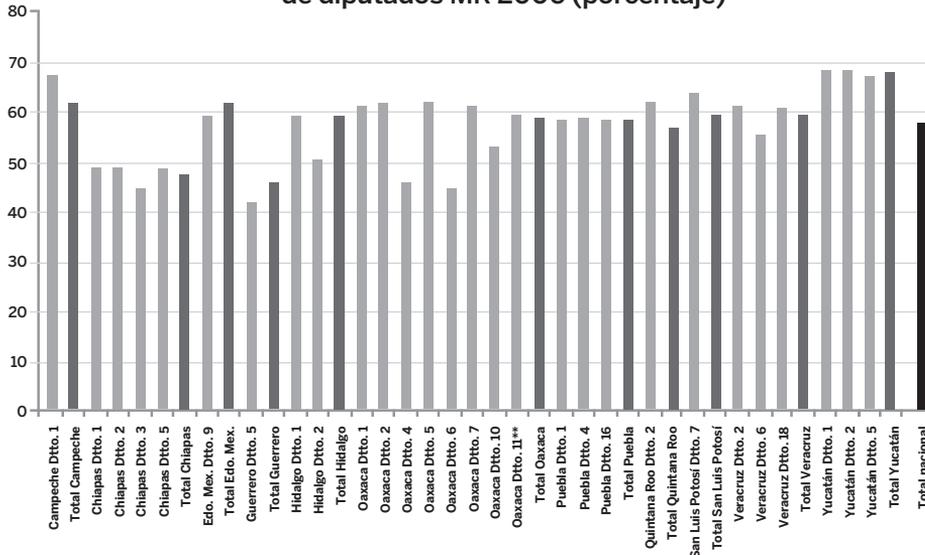
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012.

**Distritos de mayoría indígena. Participación en elecciones
de diputados federales de mayoría relativa 2006-2015**

Entidad	Distrito	Participación			
		2006	2009	2012	2015
Campeche	01	68.06 %	67.64%	70.78%	64.20 %
Total, Campeche		62.13 %	62.30 %	67.16 %	60.64 %
Chiapas	05	45.85 %	37.91%	68.49%	50.44 %
Chiapas	03	48.48 %	42.74%	68.79%	59.61 %
Chiapas	01	48.89 %	46.49%	71.60%	47.83 %
Chiapas	02	49.65 %	47.47%	73.59%	49.14 %
Total, Chiapas		47.97 %	39.46 %	66.60 %	46.09 %
Estado de México	09	59.08 %	61.01%	67.67%	55.14 %
Total, Estado de México		61.53 %	51.37 %	65.77 %	50.28 %
Guerrero	05	43.47 %	32.90 %	68.74 %	63.47 %
Total, Guerrero		45.56 %	32.50 %	59.60 %	55.83 %
Hidalgo	02	51.87 %	40.66%	62.59%	63.82 %
Hidalgo	01	59.29 %	52.52%	70.50%	46.20 %
Total, Hidalgo		57.51 %	43.18 %	65.23 %	45.24 %
Oaxaca	04	45.66 %	33.26%	52.20%	48.20 %
Oaxaca	11	46.82 %	35.99%	53.68%	38.57 %
Oaxaca	06	53.50 %	41.51%	59.71%	37.29 %
Oaxaca	10	57.53 %	43.73%	61.91%	37.65 %
Oaxaca	05	61.86 %	44.66%	63.61%	40.88 %
Oaxaca	01	62.26 %	45.80%	64.46%	25.32 %
Oaxaca	02	62.75 %	50.27%	67.72%	40.16 %
Oaxaca	07	63.04 %	52.41%	71.86%	25.34 %
Total, Oaxaca		57.09 %	41.37 %	61.23 %	35.87 %
Puebla	04	57.03 %	40.45%	66.66%	55.72 %
Puebla	16	57.19 %	42.32%	68.02%	48.17 %
Puebla	01	57.39 %	46.65%	68.73%	54.91 %
Total, Puebla		57.22 %	38.14 %	62.73 %	41.47 %

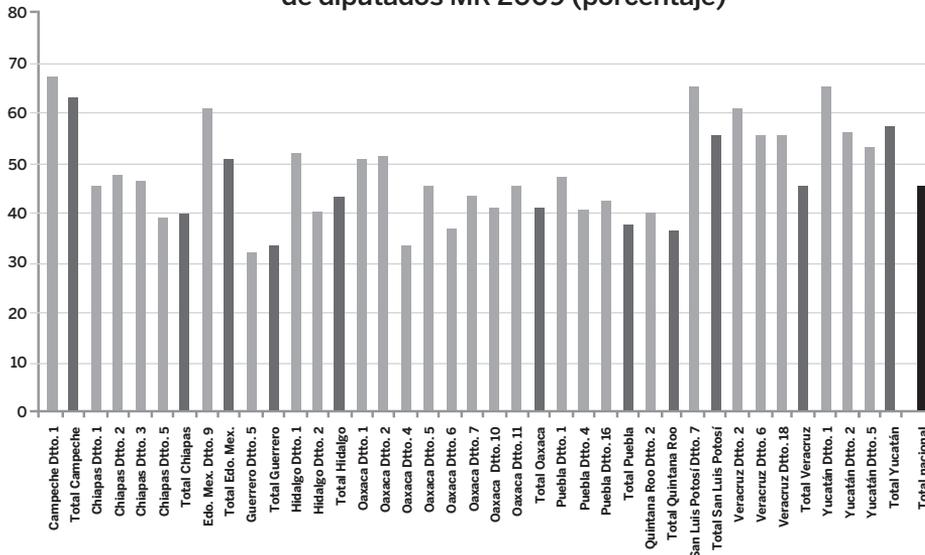
Entidad	Distrito	Participación			
		2006	2009	2012	2015
Quintana Roo	02	62.64%	40.07%	64.79%	53.04%
Total, Quintana Roo		55.49%	36.71%	57.39%	39.50%
San Luis Potosí	07	64.73%	66.27%	71.31%	69.78%
Total, San Luis Potosí		59.22%	54.94%	63.28%	57.21%
Veracruz	06	58.15%	54.53%	65.94%	62.29%
Veracruz	18	60.26%	56.04%	68.60%	50.12%
Veracruz	02	60.70%	61.41%	73.09%	52.00%
Total, Veracruz		59.19%	47.56%	66.17%	45.70%
Yucatán	02	67.88%	53.07%	79.62%	80.41%
Yucatán	05	67.07%	55.42%	81.59%	73.61%
Yucatán	01	64.54%	65.25%	83.23%	80.52%
Total, Yucatán		66.11%	56.22%	77.19%	70.17%
Total nacional		57.72%	44.61%	62.66%	47.39%

Distritos indígenas: participación en elecciones de diputados MR 2006 (porcentaje)



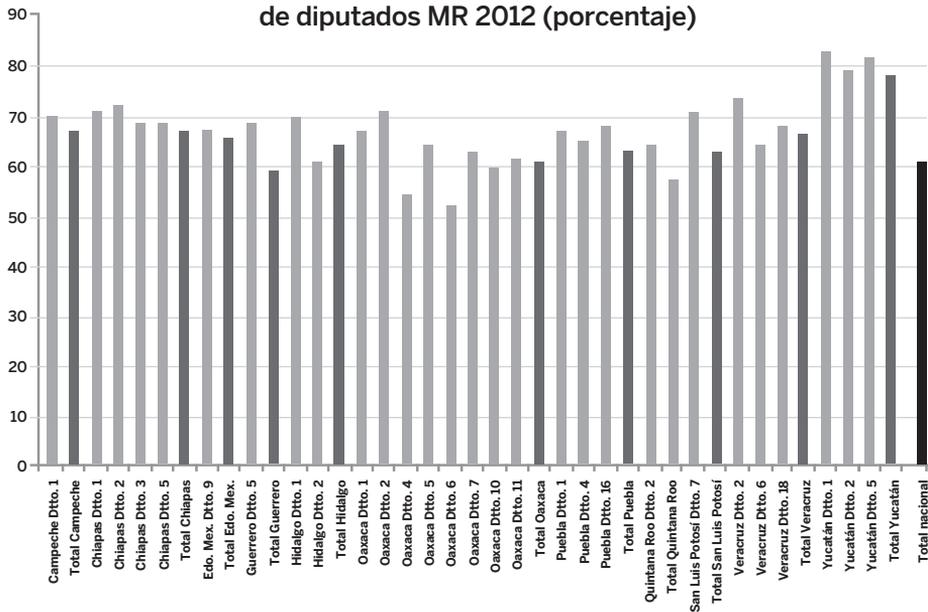
295

Distritos indígenas: participación en elecciones de diputados MR 2009 (porcentaje)

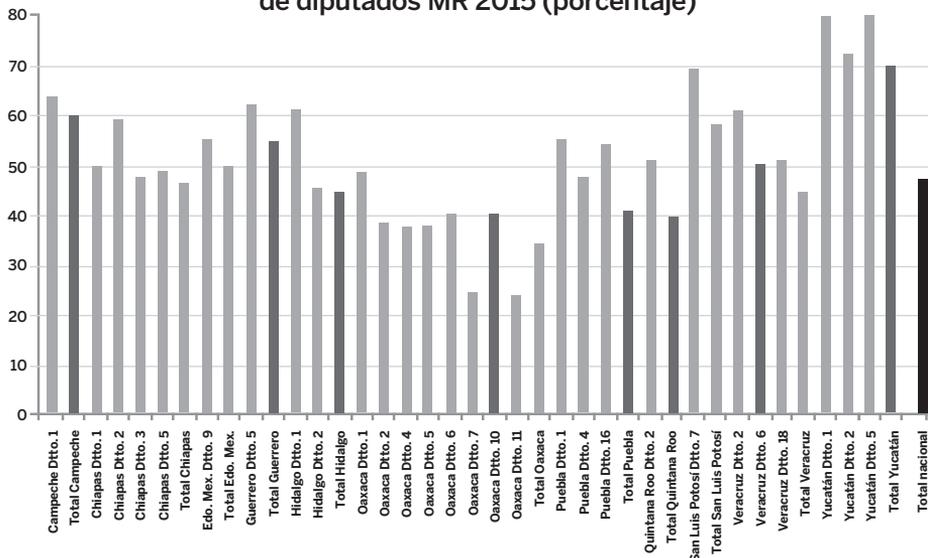


Fuente de ambas gráficas: Instituto Nacional Electoral. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015.

Distritos indígenas: participación en elecciones de diputados MR 2012 (porcentaje)



Distritos indígenas: participación en elecciones de diputados MR 2015 (porcentaje)



Fuente de ambas gráficas: Instituto Nacional Electoral. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015.

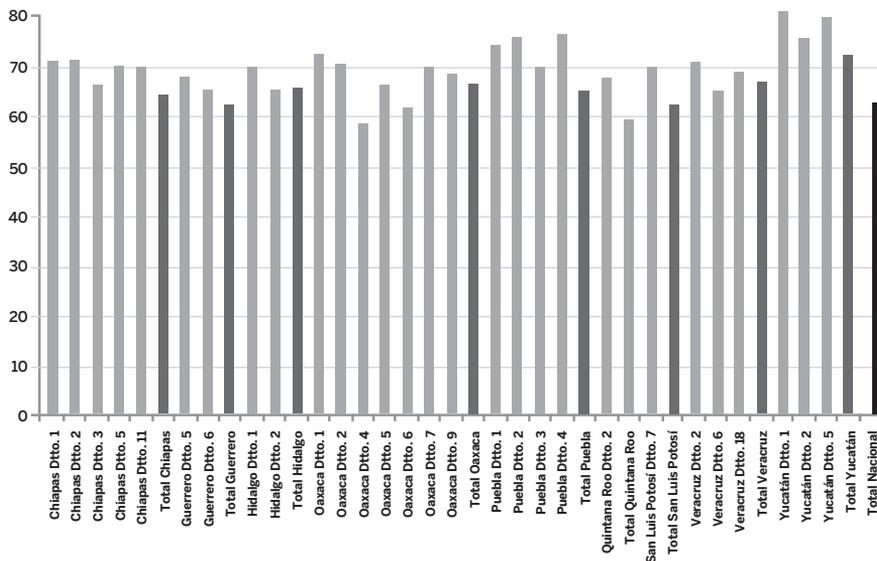
**Distritos de mayoría indígena. Participación en elecciones
de diputados federales de mayoría relativa 2018**

Entidad	Distrito	Total de votos	Participación
Chiapas	01	178,771	72.36 %
Chiapas	02	176,218	71.52 %
Chiapas	03	155,735	66.19 %
Chiapas	05	195,200	70.57 %
Chiapas	11	161,941	70.19 %
Total, Chiapas		2,285,938	64.55 %
Guerrero	05	177,922	68.04 %
Guerrero	06	179,720	66.24 %
Total, Guerrero		1,578,978	62.98 %
Hidalgo	01	195,327	70.37 %
Hidalgo	02	192,985	65.16 %
Total, Hidalgo		1,381,357	65.21 %
Oaxaca	01	200,495	73.56 %
Oaxaca	02	193,801	71.42 %
Oaxaca	04	182,142	58.89 %
Oaxaca	05	179,447	66.54 %
Oaxaca	06	169,787	61.83 %
Oaxaca	07	201,552	70.67 %
Oaxaca	09	185,399	68.27 %
Total, Oaxaca		1,894,470	66.22 %
Puebla	01	209,144	74.71 %
Puebla	02	212,905	75.54 %
Puebla	03	202,235	70.68 %
Puebla	04	206,320	76.14 %
Total, Puebla		3,001,958	66.70 %
Quintana Roo	02	183,430	67.22 %
Total, Quintana Roo		715,271	59.18 %

Entidad	Distrito	Total de votos	Participación
San Luis Potosí	07	191,518	70.38 %
Total, San Luis Potosí		1,242,937	62.96 %
Veracruz	02	175,933	71.43 %
Veracruz	06	186,252	65.09 %
Veracruz	18	194,807	68.80 %
Total, Veracruz		3,786,921	65.56 %
Yucatán	01	222,863	80.12 %
Yucatán	02	219,762	74.79 %
Yucatán	05	231,324	79.16 %
Total, Yucatán		1,136,751	73.57 %
Total nacional		55,946,772	62.81 %

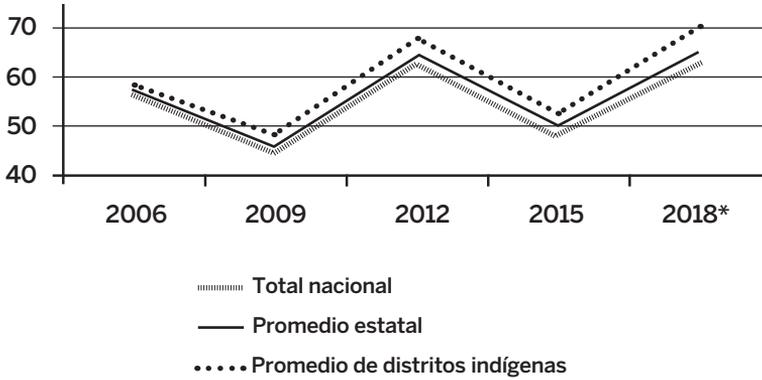
Fuente: Instituto Nacional Electoral, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Distritos indígenas: participación en elecciones de diputados MR 2018 (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional Electoral, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Participación electoral 2006-2018 (porcentaje)



* El promedio estatal incluye las entidades que cuentan con distritos indígenas. Cabe señalar que debido a la redistribución 2017-2018, los 28 distritos electorales indígenas sufrieron algunos cambios.

300

Fuente: Instituto Nacional Electoral, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

