

El reconocimiento de los derechos electorales indígenas

MARTHA SINGER SOCHET¹

El reconocimiento de derechos electorales para los pueblos indígenas, más allá de preservar la calidad de ciudadanos individuales, es un hecho relativamente reciente en México, que lejos de haberse generalizado, ha sido adoptado solamente en algunos estados de la República.

En las democracias liberales, como la que se ha pretendido construir en nuestro país, los procesos electorales se convierten en uno de los mecanismos privilegiados para dar forma a la representación política. Pero a pesar de las transformaciones que se han producido en el sistema electoral y en el sistema de partidos en los últimos treinta años, abriéndose paso a la pluralidad y a la lenta transformación del sistema político, se ha avanzado muy poco en el respeto y vigencia de los derechos indígenas, y por tanto, en la inclusión de la población indígena en la esfera de la representación política.

La participación política indígena ha caminado fundamentalmente fuera del marco institucional, al margen de los partidos políticos y de los procesos electorales. Más aún, numerosas organizaciones indígenas se han manifestado contra la participación electoral y se han mantenido al margen de los partidos políticos. Sin embargo, conforme el PRI fue perdiendo su hegemonía en el sistema de partidos y en particular, después de la conflictiva elección presidencial de 1988, regresó al debate el tema de la participación indígena en los espacios de la representación política institucional y se han ensayado diversas fórmulas de ingeniería constitucional para resolver este déficit de representación indígena, sin que a la fecha hayan sido exitosas.

Desde esa perspectiva, en este texto se revisarán las dos grandes vertientes que en México se han desarrollado para impulsar la participación electoral indígena y se analizarán sus limitaciones en términos de los logros alcanzados para incluir a este importante sector de la población en una efectiva representación². La primera de estas vertientes es la que incorpora prácticas que podrían catalogarse como acciones afirmativas, mediante las cuales se otorgan derechos especiales para motivar la

¹ Maestra en Ciencia Política. Coordinadora del Centro de Estudios Políticos, FCPS-UNAM.

² Para una exploración detallada de esta temática, puede consultarse Singer (2013).

participación indígena, que se han ensayado tanto en algunos partidos políticos nacionales, a través de disposiciones para la selección de candidatos, como en el diseño de las demarcaciones distritales para la elección de diputados federales. El otro camino es el que se refiere a elecciones de autoridades municipales por la vía del orden jurídico indígena, conocido comúnmente como “usos y costumbres”, que se ha normado en algunos estados del país con mayor o menor alcance. Cabe señalar que, hasta ahora, en la escala de las elecciones de gobernador o de los congresos estatales, así como en el caso de las elecciones de senadores, no se ha diseñado ninguna estrategia o disposición que pueda, en el corto plazo, beneficiar a la población indígena.

¿LOS DISTRITOS INDÍGENAS; INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL?

La idea de establecer demarcaciones distritales especiales para los pueblos y comunidades indígenas proviene de las propias expresiones del movimiento indígena.

Retomando las experiencias de otros países (Colombia, Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe) y con el fin de resolver el problema de la falta de presencia indígena en la Cámara de Diputados, en 1993 un conjunto de organizaciones indígenas reunidas en el Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas, celebrado en Chilpancingo, Guerrero, plantearon “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados” (Ruíz, 2008: 94). La propuesta se retomó durante la Convención Nacional Electoral India que se celebró en la Cd. de México los días 4 y 5 de marzo de 1994, en el contexto del levantamiento armado zapatista en Chiapas, añadiendo la demanda de que los partidos políticos registraran como candidatos en las listas de representación proporcional a dirigentes del movimiento indígena (Sarmiento, 1996:226). Respondiendo a esta exigencia, el PRD la incorporó en sus estatutos, aunque no estableció el número y condiciones para quienes podrían quedar incluidos.

Otras ideas surgieron en el Foro Nacional Indígena celebrado en enero de 1996, entre ellas:

Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral 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, 143-4).

Poco después estas propuestas y otras más, quedarían establecidas en el Documento 2 apartado III de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, donde se firmaron por el EZLN y el gobierno federal, entre otros, los siguientes compromisos:

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 (Hernández y Vera 1998, 71-2).

La presión ejercida por el movimiento indígena fue decisiva para reorientar el curso de la reforma constitucional en materia electoral llevada a cabo en 1996. Uno de sus mayores resultados fue colocar al Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano medular de elecciones cada vez más competidas³, cuyos conflictos serían desde

³ Desde 1996 se establecía que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de

entonces resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad electoral a la que con esas reformas se otorgó también la tarea de validar la elección presidencial.

Los cambios experimentados en el sistema electoral en esos años acompañarían la construcción de un nuevo modelo político, acorde con las necesidades del mercado libre impulsado por el modelo económico que entonces cobraba vigencia. En ese marco, el PRI lentamente inició el abandono de su papel hegemónico en el sistema de partidos, dando entrada a nuevos jugadores en la escena política, pero en ese nuevo esquema, no estuvieron contempladas los intereses de los pueblos indígenas (Cfr. Castañeda y Singer, 2010)

Mientras se debatía y aprobaba esa reforma electoral, el IFE llevó a cabo un proceso de redistribución o rediseño de la conformación de los 300 distritos electorales uninominales empleados para llevar a cabo elecciones federales. Con ese ejercicio, en 1996 se definieron 37 distritos electorales distribuidos en 12 estados: Campeche 1, Chiapas 4, Guerrero 3, Hidalgo 2, Estado de México 2, Oaxaca 10, Puebla 4, Quintana Roo 1, San Luis Potosí 1, Sonora 1, Veracruz 5 y Yucatán 3. Mientras que algunos de estos distritos incluían 30% o más de población hablante de alguna lengua indígena, otros alcanzaban 70% o más de esa población. (Báez 2010: 39).

Entre 2004 y 2005 el IFE llevó a cabo una nueva redistribución⁴. Aunque no incluyó una redefinición de las 5 circunscripciones plurinominales, esta vez, tuvo que tomar en cuenta el criterio establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2001, en el que se indicaba 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).

Como resultado de la redistribución 2004-2005, se fijaron 28 distritos electorales indígenas (con 40% o más de población indígena, entre otros criterios). En lugar de

personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...” (COPEUM Artículo 41, V, 1996).

⁴ Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 (CG104/2004), sin embargo se utilizó en el proceso electoral federal 2011-2012. Actualmente se encuentra en curso un nuevo proceso de redistribución, pero en este no se ha invitado a las organizaciones indígenas para revisar los criterios empleados ni para participar aportando sus puntos de vista.

corresponder a 12 estados (como en 1996), estarían situados en 11, a saber: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3 y Yucatán, 3 (Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005).

La nueva redistribución y los criterios que se utilizaron no respondieron a lo establecido en los Acuerdos de San Andrés, por lo que no se logró asegurar “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” (Hernández y Vera 1998, 71). De hecho, los 28 nuevos distritos solamente constituyen el 9.3% de los 300 distritos uninominales, y únicamente el 5.2% de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados, mientras que según los datos oficiales, la población indígena suma cerca del 12% del total de la población del país.

LA PARTICIPACIÓN POR LA VÍA DE LOS PARTIDOS

Durante prácticamente todo el siglo XX el PRI como partido hegemónico, monopolizó la relación de intermediación con los pueblos indígenas, a los que integró como parte de su sector campesino. Uno de los mecanismos comúnmente empleados para garantizar los votos indígenas a su favor, fue a través del registro de candidaturas otorgadas a las autoridades designadas en las comunidades indígenas según sus “usos y costumbres”, procedimiento por el cual las comunidades lograban que sus autoridades fueran reconocidas y recibían bienes materiales, a cambio de otorgar legitimidad popular al partido oficial, mediante sus votos. (Recondo 2007a). También significó que “el Estado respeta las costumbres locales y garantiza la integridad territorial de las comunidades indígenas y a cambio las comunidades prestan apoyo masivo e incondicional al partido oficial en todas las elecciones” (Ibid: 29).

Esta situación comenzó a cambiar desde los años ochenta en que inició el tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral. Sin embargo, conforme el sistema de partidos fue ampliándose, esta práctica también fue reproducida por otros partidos nacionales, incluso por los del ala izquierda cuyo discurso tiende a identificarse con los intereses de libre determinación de las organizaciones indígenas.

El papel de los partidos nacionales como vehículos de expresión y canalización de los intereses indígenas ha sido diverso. No obstante, su ineficacia para resolver sus necesidades esenciales o más elementales y elevar su calidad de vida es evidente.

El interés de los partidos políticos nacionales que actualmente cuentan con registro legal ofrece un panorama desalentador frente a las expectativas de representación política que demanda la situación de los pueblos indígenas. En otro trabajo (Singer, 2013) puede encontrarse una síntesis de la oferta de estos partidos plasmada en sus documentos básicos. De manera sucinta, puede afirmarse que todos ellos, de una manera o de otra, reconocen el carácter pluricultural de la nación en sintonía con las disposiciones constitucionales; igualmente establecen su compromiso para luchar contra la pobreza y discriminación. Sin embargo su compromiso con la representación de los intereses indígenas es diverso y las más de las veces impreciso.

Mientras que en los partidos que se auto ubican en el ala izquierda incorporaron en sus agendas las demandas del movimiento indígena estructurado en torno al zapatismo y los Acuerdos de San Andrés, en otros casos, como el del Partido Acción Nacional, la referencia a la temática indígena es tangencial y prácticamente omite pronunciarse o fijar su posición respecto al déficit de representación democrática de la población indígena.

Solamente el PRI y el PRD proponen acciones afirmativas para garantizar la participación indígena en los cargos de elección popular, sin embargo los términos en que lo establecen en sus documentos básicos se caracterizan por su ambigüedad.

El PRI, a pesar de contar en su estructura organizativa con una Secretaría de Acción Indígena, dispone en su Programa de Acción:

Promover una mayor representación política de los pueblos y comunidades indígenas tanto en los órganos de dirección nacional, estatal y municipal del partido, así como en las candidaturas a cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional que presente el PRI en las contiendas federales, estatales y municipales (PRI 2008).

Y en sus Estatutos, sin establecer mecanismos concretos, señala que para la postulación de candidatos a cargos de elección popular:

En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y

comunidades indígenas predominantes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas. (PRI, 2008, artículo 175).

En lo que toca al PRD, como acción afirmativa establece en sus Estatutos que: garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos” (PRD 2011).

Y propone que el Consejo Nacional determine la inclusión de algún integrante de los sectores antes mencionados en las listas de representación proporcional.

Por otra parte, el único partido organizado según sus documentos básicos para la defensa de los intereses indígenas y que ha tenido experiencia electoral (en el nivel estatal) es el del Partido de Unidad Popular formado en Oaxaca. Su experiencia electoral, sin embargo es poco alentadora. En 2004 y 2010 postuló candidatos a cocejales de los ayuntamientos, a diputados locales y gobernador del estado de Oaxaca y en participó igualmente en las elecciones intermedias de 2007 del mismo estado Sus resultados fueron muy poco exitosos. (Véase al respecto Nava 2008:, 44-45 y Singer,2013: 46-47).

Hasta hace apenas unos meses, solamente los partidos políticos podían registrar candidatos para competir por los cargos de representación popular (a excepción de algunos casos en los que para elección de autoridades municipales se reconoce la elección por “usos y costumbres”). Con las reformas en materia política que se promulgaron el 6 de agosto de 2012, se incorporaron a la Constitución dos nuevos derechos a través de los cuales, según se planteó en el debate legislativo, se buscó ampliar los derechos ciudadanos. El primero es el que se refiere a las llamadas candidaturas independientes que fueron incorporadas en el artículo 35 de la Constitución:

Son derechos del ciudadano (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera

independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación” (DOF: 2012)

Sin embargo, para que éstas puedan entrar en operación, no solamente deberá todavía legislarse en la materia, sino que incluso bajo cualquiera que sean las condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, será necesario un alto grado de organización, muy parecido al que cumplen los partidos políticos, para tener posibilidad de competir en igualdad de condiciones en los procesos electorales.

La segunda reforma tiene que ver con el artículo 71 de la Constitución que se refiere al derecho de iniciar leyes o decretos, el cual que se encontraba reservado para el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados, y que ahora incluye “a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes” (DOF, 2012).

Suponiendo que los términos que señalen las leyes sean suficientemente accesibles para lograr reunir al número de ciudadanos necesarios para iniciar una ley o decreto, éstos además tendrán que vencer otro requisito también señalado en ese artículo, de acuerdo al cual “la Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas” (Ibid).

Pero la aspiración de la representación en condiciones democráticas sin embargo, no se limita a un asunto numérico; el problema más importante reside en el acceso efectivo a la definición de normas y políticas que reflejen los intereses legítimos de los representados. El vehículo idóneo, al menos teóricamente son los partidos políticos.

LA EXPERIENCIA ELECTORAL RECIENTE

Las elecciones federales que emplearon la redistribución de 1996 no arrojaron resultados que permitieran observar cambios en la participación indígena ni mejoras en su representación. Tampoco la redistribución de 2004-2005 cambió las pautas de comportamiento electoral de la población indígena habitante de los 28 distritos diseñados para ella, como lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010).

Otro mecanismo novedoso que se incorporó para la elección presidencial de 2006, fue la incorporación del voto de los mexicanos en el extranjero, con lo que se esperaba beneficiar a los millones de mexicanos que viven fuera del país, muchos de ellos migrantes indígenas, pero sobre todo para aquellos que habitan de manera ilegal en E.U., las condiciones para su participación electoral fueron imposibles de cumplir. El fracaso de la experiencia lo expresan los exiguos resultados: del total de votos esperados solo se recibieron 33,131, 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), (IFE 2006).

Tampoco los partidos que cuentan con mecanismos para promover candidaturas indígenas lograron mejorar el número de diputados indígenas que accedieron a la Cámara (sobre los resultados alcanzados consúltese Báez: 2010: 49 y 54, así como González Galván 2008: 200).

Frente al fracaso de estas experiencias y desde el sector indígena organizado interesado en participar electoralmente, no ha cesado la insistencia en la necesidad de explorar vías institucionales. En este sentido, por ejemplo, la Convención Nacional Indígena celebrada el 15 de septiembre de 2006 volvió a reclamar:

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).

Habrá que esperar a que entren en operaci3n las recientes reformas constitucionales que permiten las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana para observar su eficacia, no obstante, las expectativas de éxito para lograr a mediano plazo reformas constitucionales que efectivamente permitan mejoras en la representaci3n indígena, solo serían posibles si en el diseño de las leyes correspondientes se tomara en consideraci3n las voces de los interesados.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES INDÍGENAS

El reconocimiento de las prácticas comunitarias y los sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regido la vida interna de las comunidades indígenas, comúnmente denominados “usos y costumbres”, es un hecho relativamente reciente que deriva de las movilizaciones indígenas que comienzan a expresarse desde los años ochenta, así como de los compromisos internacionales adquiridos por México y los exiguos avances en el marco jurídico nacional. Ello sin embargo, no ha significado que este reconocimiento se exprese de manera generalizada en las normas de los estados de la República, ni que se hayan encontrado los mecanismos id3neos para ligarlo con las prácticas electorales.

Desde la reforma constitucional de 2001, el artículo 2 . de la Constituci3n mexicana señala que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”⁵ (CPEUM, artículo 2). Igualmente determina que las comunidades indígenas podrán:

⁵ Para 2007 solamente se habían reformado las constituciones de ocho estados :San Luís Potosí (11 de julio de 2003), Tabasco (15 de noviembre de 2003), Durango (22 de febrero de 2004), Jalisco (29 de abril de 2004), Puebla (10 de diciembre de 2004), Morelos (20 de julio de 2005), Querétaro (12 de enero de 2007) y Yucatán (11 de abril de 2007). Cabe señalar que antes de 2001, otros estados se habían apegado al artículo 4 . de la Constituci3n mexicana que desde 1992 reconocía la pluriculturalidad de la naci3n, o incluso lo habían hecho desde antes, como fue el caso de Oaxaca (1990). Estos estados son: Sonora (10 de diciembre de 1992), Jalisco (13 julio de 1994 actualmente derogada), Chihuahua (1 de octubre de 1994), Estado de México (24 de febrero de 1995), Campeche (julio de 1996), Quintana Roo (30 de abril de 1997), Michoacán (16 de marzo de 1998), Chiapas (17 de junio de 1999), Nayarit (21 de agosto de 1999), Veracruz (3 de febrero del 2000), Durango (26 noviembre de 2000, actualmente derogada), Sinaloa (9 de mayo de 2001). (CDI 2007:98)

“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” (CPEUM, artículo 2, apartado A, inciso VII),

Y si bien circunscribe las elecciones mediante los sistemas jurídicos indígenas al ámbito municipal, sin hacer esta práctica extensiva a otros niveles de gobierno, a la fecha, no todos los ayuntamientos con población indígena cuentan con representantes populares indígenas, y por supuesto, no todas las entidades federativas han reconocido y regulado estos derechos.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para el año 2000 de 2443 municipios que sumaban el total, 2413 contaban con población indígena, pero solamente 346 municipios concentraban 70% o más población indígena y 119 de 50 a menos de 70%, mientras que 971 tenían menos de 1% (INEGI 2004: 9). La mayor concentración de población indígena (465 municipios con más de 50% de población hablante de una lengua indígena) se registra en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84) y San Luis Potosí, 11 (de 58), (Hernández 2002: 79).

A la fecha, solo 11 estados de la República han establecido procedimientos para incluir de alguna manera a la población indígena en la esfera de la representación política municipal. (San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Sonora, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca). Es importante señalar que en tres estados, Yucatán, Guerrero e Hidalgo, a pesar de su numerosa población indígena, no se dispone instrumento alguno en ese sentido.

La mayor parte de las veces se trata de instrumentos muy poco eficientes. En el caso de San Luis Potosí, su Ley Electoral prevé únicamente la recomendación de que los partidos políticos incluyan en sus planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros de las comunidades indígenas del municipio.

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, sus leyes electorales sólo establecen la obligación de los partidos políticos de promover una mayor

participación de los indígenas en la vida política del Estado, así como de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos vulnerables, a través del respaldo de su postulación a cargos de elección popular.

En Puebla la norma es aún más ambigua ya que su código electoral solamente enuncia la existencia de municipios donde “el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres” (CIPEP, artículo 200bis. apartado B, inciso IV) sin establecer cuáles son esos municipios, ni como se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos.

Por otra parte, se encuentra el caso de Campeche, donde se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para los procedimientos propios 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).

En otros casos los “usos y costumbres” han sido reconocidos como procedimientos legítimos para la elección específicamente de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades que tienen carácter auxiliar.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación buscando incorporar a las comunidades indígenas en los órganos de gobierno municipal. Desde 1985, a los regidores electos bajo el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los *regidores de pueblo* electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999:4). Más adelante, en 1995 se introdujo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala la figura 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”. De acuerdo al Catálogo elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala de 2006, en 98 comunidades se eligen a sus presidentes de comunidad por este medio, distribuidas en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza, 2006:8).

Las presidencias de comunidad funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento con la asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Electoral de Tlaxcala.

Con menor peso político, Sonora, también se contempla la figura de un *regidor étnico* (y su suplente) designado conforme a los “usos y costumbres”. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias.

Un procedimiento distinto es el que se ha establecido en Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece 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, artículo 69, inciso XV, subrayado mío).

En Guanajuato, una reciente Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea mecanismos para propiciar el acercamiento entre la población de las comunidades indígenas y el ayuntamiento.

Es, sin embargo, Oaxaca donde la representación indígena a nivel municipal se ha desarrollado de mayor manera. El caso de Oaxaca cobra especial interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado⁶, a 15 de los 56 grupos etno-lingüísticos que se reconocen en México y a la peculiar división administrativa y territorial de Oaxaca que con 570 municipios, representa casi un cuarto del total de municipios del país.

Sobre este caso baste señalar, siguiendo al abogado indígena Hugo Aguilar (2010) que,

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

⁶ Según datos del Censo General de Población y Vivienda levantado por el Instituto Nacional de Geografía e informática en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Consejo Nacional de Población, la población indígena de Oaxaca representaba en 2000 el 55.7% del total en ese estado (CONAPO 2005:18).

mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno (Aguilar 2010: 114).

Además, en no pocas ocasiones las comunidades han revitalizado sus formas de participación y representación, ampliándolas a sectores que habían permanecido excluidos, a la vez, han renovado los juegos internos de poder y favorecido el avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. 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 2007b), tal y como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

Ciertamente las elecciones por derecho consuetudinario no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia.

Sin embargo, uno de los grandes pendientes que ha dejado sin resolver este sistema electoral, pero también el régimen electoral de partidos políticos (en Oaxaca y en el resto del país)⁷, es la muy baja participación y en ocasiones exclusión de las mujeres de los procesos para designar a las autoridades de gobierno⁸.

Por su parte, esta organización electoral también ha generado nuevos problemas, 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 casos en que se generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes si forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que en algunos casos, se encuentra proscrita al interior de las comunidades; y por supuesto, de la interpretación jurídica de

⁷ “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 2008: 106).

⁸ En 1995, las mujeres no tenían derecho a votar en 18% de los municipios por usos y costumbres. (Velázquez 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 (2011), Velázquez (2003) y Bonfil (2008). Sobre los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010/2011).

las reglas de “usos y costumbres” cuando se enfrenta la resolución de controversias que se suscitan en el propio proceso electoral.

Como he señalado en otro lado (Singer, 2013), establecer bases legales y principios constitucionales que resolvieran las dificultades para la convergencia entre los sistemas jurídicos indígenas y el orden jurídico nacional, significaría necesariamente incluir la participación de los propios interesados en su diseño, e impedir que los derechos colectivos sean desvirtuados. Implicaría también establecer normas sustantivas, procesales y autoridades con base en los principios del sistema normativo indígena, de carácter general. Ello permitiría preservar la diferencia que caracteriza las formas que adopta este sistema en las distintas comunidades, así como contar con “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).

La diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden a la problemática indígena, ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas que están dispersas a lo largo del país. Más aún, la falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sus propios sistemas jurídicos, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal. En otras ocasiones, ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia.

En nuestro país, aun subsiste la falta de concordancia entre los principios constitucionales, que privilegian los principios del individuo, frente a los principios colectivos. Ello obliga a la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación de ese marco, que pasa por la construcción de lo que se ha denominado pluralismo jurídico, apoyado en la legislación y en las normas internacionales existentes. La tarea no es sencilla y requiere tanto de voluntad política, como de la mera aplicación del Estado de Derecho.

----0----

FUENTES CONSULTADAS:

- 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”, <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf> (consultada el 3 de octubre de 2011)
- Anexo 11 del 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 de 2005).
- Aguilar Ortiz, Hugo, 2010, Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña, Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Báez Carlos, Adriana, 2010, “Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009”, *Estudios Políticos* 19 (enero-abril), pp. 37-57.
- 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, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Castañeda, Fernando y Martha Singer, 2010, “Volver al punto de partida, el IFE en 2006”, en Angélica Cuellar, *Los límites de la democracia mexicana. Elecciones 2006*, México, UNAM, pp. 61-106.
- CDI. 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.
- CEES. Código Electoral para el Estado de Sonora, 2008, México, Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.
- CEPC. Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, 2011, Chiapas, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- CIPEP. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, 2009, México, Gobierno del Estado de Puebla.
- CNI. Convención Nacional Indígena, 2006, “Resolución de la Convención Nacional Indígena”, *Memoria* 212 (octubre 2006), pp. 49-51, también con acceso en http://www.nacionmulticultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_205.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011)

- CONAPO. 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.
- DOF, Diario Oficial de la Federación, 1992, Decreto por el que se reforma el artículo 4°. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero.
- _____, 2001, 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, 14 de agosto.
- _____, 2012, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, 9 de agosto.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Espinoza Ponce, Farydeh, A, 2006, “Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala”. *Con ciencia política* Número 11, enero-julio, pp.89-102.
- Favre, Henri, 1996, *El indigenismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- González Galván, Jorge Alberto, 2008, “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006-2009)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm121 (enero-abril), pp. 173-211.
- González Oropeza, Manuel. 2010/2011 “Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas”. *Última instancia, Revista de Estudios Jurídico Electorales*, invierno. Año 1. Número 0, México, pp. 38-45.
- _____. 2008, “Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas. Una reflexión: lo que se está haciendo en México”. *Revista Quid Iuris*. Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, Año 3, Volumen 7, (diciembre), Chihuahua, Chih., pp. 25-34.
- Hernández Díaz, Jorge, 2002, Las particularidades de los municipios con población indígena, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, INDESOL/ FLACSO.
- Hernández Navarro Luis y Ramón Vera Herrera, 1998, *Acuerdos de San Andrés*, México, Ediciones ERA.
- IFE. Instituto Federal Electoral, 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), http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/index_computos.htm (consultado el 13 de enero de 2007)

- LESLP. Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2008, México. H. Congreso del estado de San Luis Potosí.
- LPPCIG. Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato, 2011, México, <http://www.congresogto.gob.mx/sesiones/LXI/2011/ordinaria/15Marzo/11.Decreto%20de%20Ley%20Ind%C3%ADgena--.pdf> (consultada el 18 de abril de 2011).
- Martínez Sánchez, Francisco, 2004, “El primer partido político indígena en México”, *Derecho y Cultura* 13, enero-abril, pp. 103-16.
- 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, http://www.techihuahua.org.mx/attachments/025_7%20Derecho%20indigena%20electoral%20comparado.pdf (consultada el 20 de agosto de 2011).
- 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, <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/rolmedo.html> (consultada el 10 de agosto de 2011).
- Olvera Jiménez Isidro, 2002, “Constituciones estatales y derechos indígenas”. Ponencia presentada en el seminario internacional “Constitución y derechos indígenas”, marzo 2001, en Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.165-182.
- PAN. 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, [http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002\[1\].pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002[1].pdf) (consultado el 13 de agosto de 2011).
- Partido Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), 2002, “Programas de Acción, Modificado y actualizado por la II Asamblea Nacional Extraordinaria”, 16 de agosto de 2002, Puebla, México, http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=38#8.8 (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____, 2010, “Estatutos Aprobados el 22 de Octubre de 2010 en la Trigésima Segunda Sesión del Consejo Nacional”, México, http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=37 (consultado el 13 de agosto de 2011).

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNA. 2011a, Partido Nueva Alianza. “Estatutos Nueva Alianza”, México, http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2011b, “Programa de Acción”. México, <http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Programa.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática, 2011, “Estatuto”. Documentos Básicos XII Congreso Refundacional, México, <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2009, “Declaración de Principios” XII Congreso Nacional del PRD, 3, 4, 5 y 6 de diciembre de 2009, México, http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional, 2008, “Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional aprobados por la Veinte Asamblea Nacional Ordinaria de Agosto de 2008”, México, <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PT. Partido del Trabajo, 2011a, “Declaración de Principios”, México, <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2011b, “Programa de Acción”, México, <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PUP. Partido de Unidad Popular, 2003 a, “Estatutos”, México, http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PUP. Partido de Unidad Popular, 2003 b, “Declaración de Principios”. México, http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PVEM. Partido Verde Ecologista de México, 2011, “Programa de Acción”. México, http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVEM.pdf

- Recondo, David, 2007a, *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- _____, 2007b, “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”, *Desacatos*, núm. 24 (mayo-agosto), 123-34.
- Ruíz 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.
- Sarmiento Silva, Sergio, 1996, “El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía”. En *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, Varios Autores, México, Archivo general de la Nación/Fondo de Cultura Económica.
- Silva Adaya, Juan Carlos, 2004, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa.
- _____, 2002, “Derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Coord. Hugo Concha Cantú, pp. 771-815. México, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Singer Sochet, Martha, 2005, *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, Gernika.
- _____, 2013, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Singer Sochet Martha y Carlos Sirvent, 2007, “Multiculturalismo democrático: evidencias y debate”, en Martha Singer coord., *México. Democracia y participación política indígena*, pp. 13-42. México, Gernika/UNAM.
- 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, 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 los Pueblos Indígenas.

-----0-----