

LA CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

Monserrat OLIVOS FUENTES¹

I. Introducción

En el siglo XXI, el reconocimiento de los derechos humanos se intensifica ante crisis humanitarias producto de las guerras mundiales, sin embargo, su comprensión inicial dada por el contexto social, político y económico de su época y heredera de una visión liberal concebía como sujetos de derecho al individuo y al Estado confinando los derechos colectivos del canon de los derechos humanos, lo que generó una “tensión entre los derechos individuales y los colectivos” que transcurrió “en paralelo a la lucha histórica de grupos sociales que, al estar excluidos o discriminados por su condición como grupos, no estuvieron protegidos de forma adecuada por los derechos humanos individuales”. (Sousa, 2014, p.42)

En este contexto, sectores de la población tuvieron que arrebatar el reconocimiento de sus derechos a través de las “reivindicaciones en nombre de la igualdad, desvelaron y contestaron precedentes opresiones o discriminaciones hasta entonces concebidas y percibidas como naturales o normales y como tales puestas en práctica por iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales”. (Ferrajoli, 2019, p.22)

En el caso de los indígenas, se advierte históricamente, como los procesos de colonización y consolidación de los Estados determinaron políticas en las que se optaba por el desconocimiento, integración o exterminio, en donde los derechos colectivos de sus pueblos indígenas, entendidos “como aquellos derechos que tienen como titular a la comunidad en su conjunto” (Baptista, p.22) no tenían cabida en el binomio Estado-nación.

No obstante, el reconocimiento de los derechos colectivos, la autonomía y la libre determinación a finales del siglo pasado, en el marco de la consolidación del Estado democrático mexicano, impactó en el diseño del sistema electoral que pretende asegurar los derechos político-electorales de sus ciudadanos y superar las limitaciones para la participación o la representación política de distintas voces de un país tan diverso y plural,

¹ Doctora en Derecho. Profesora investigadora de la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: m.olivos@ugto.mx

ante las exigencias de mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad o pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQ+, incorporando acciones afirmativas para asegurar su representación.

De esta forma, las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021 para el ámbito federal y la mayor parte de las entidades federativas del país, dan cuenta de la urgente necesidad para asegurar los derechos político-electorales de estos sectores de la sociedad, así como del largo camino que falta por recorrer para hacerlos efectivos, como se destaca en el presente trabajo al analizar el proceso de construcción en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y los pendientes para materializar a plenitud la participación y representación, ya sea a través de sus sistemas normativos o en el sistema de partidos, según corresponda.

II. La representación política indígena y la construcción de las acciones afirmativas

En la actualidad, la pluralidad jurídica que caracteriza al Estado mexicano, con pleno reconocimiento de la autonomía y libre determinación de sus comunidades indígenas se refleja en municipios y submunicipalidades que con alta presencia indígena han optado por sus formas propias de gobierno, sin embargo, no puede ni debe limitarse a este supuesto, puesto que la participación indígena también implica la representación en el ámbito municipal, local y federal, bajo el sistema electoral mexicano.

Si bien la representación política indígena no es novedosa, personajes con raíces indígenas como Benito Juárez o Porfirio Díaz han ocupado la silla presidencial, no obstante, dicha participación no fue con la lógica de una representación o una agenda indígena; así se evidencia en el caso del último de los mencionados, que con ascendencia mixteca ordenó las campañas de exterminio contra mayas, otomíes y yaquis, como consecuencia de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857 (Báez, 1995).

De la misma manera, en el México contemporáneo encontramos casos de representantes pertenecientes a comunidades indígenas en las legislaturas que fueron postulados no por tratarse de una cuota indígena o asegurar la representación indígena sino por el trabajo al interior de los partidos políticos.

En este contexto, las inconsistencias de las cifras o ausencia de datos no clarifican (Sonnleitner, 2013, p. 32) el proceso evolutivo de la representación indígena en nuestro país,

quizá por la influencia del grave “problema de discriminación racial, que le puede ser achacado al modelo integracionista, al indigenismo asimilacionista o al ideal de la nación mestiza que promovió el Estado posrevolucionario”. (Sonnleitner, 2013, p. 36)

Fue hasta al año del 2004, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso cuando el Instituto Federal Electoral (IFE), a través del Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del 15 de julio de 2004, aprobó “los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”.

Bajo el amparo de este acuerdo se conformaron 28 distritos indígenas de los 300 uninominales, considerando, entre otros criterios, el lingüístico, que consistió en integrar los distritos indígenas en aquellos supuestos que tuvieran 40% o más de población indígena.

Si bien la determinación del extinto Instituto Federal Electoral representaba un intento para asegurar la representación indígena en la Cámara de Diputados, es importante destacar que entre los desaciertos de estas acciones a la luz de las disposiciones supranacionales y nacionales, los pueblos y comunidades indígenas fueron “ajenos a la redistribución por no haber participado en ella y porque tienen un alejamiento histórico con los partidos políticos, ya que los han utilizado como ‘carne de cañón electoral’, es decir, objetos de manipulación política, y no sujetos políticos libres y conscientes”. (González, 2008, p. 205)

A pesar de referidas críticas el resultado de la elección del año 2006 fue de 18 diputados indígenas (1 por representación proporcional y 17 por mayoría relativa), manteniéndose una proporción similar en 2009 con la elección de 17 diputados (11 de mayoría relativa y 6 de representación proporcional).

Posterior a los citados procesos electorales, la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, replantearían al sistema jurídico mexicano consignado expresamente la obligación de todas las autoridades para garantizar, promover y difundir los derechos humanos reconocidos, dando mayor sustento e impulso a la obligación de establecer medidas, mecanismos y garantías para asegurar la representación indígena.

Aunado a lo anterior, la modificación del sistema electoral mexicano del año 2014, que modificó a profundidad el sistema electoral mexicano al establecer un árbitro electoral con

carácter nacional, Instituto Nacional Electoral (INE), que, entre sus funciones, sería el responsable de elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral del país, es decir, determinar los distritos electorales, tanto a nivel federal y local.

El renovado órgano electoral en su primer ejercicio de distritación, observando las restricciones legales, la dinámica demográfica, la geografía y sus accidentes, así como la protección de la integridad territorial de las comunidades indígenas y los aspectos operativos, aprobó el acuerdo por el Consejo General del INE con registro alfanumérico INE/CG195/2015, en los que estableció los criterios para llevar a cabo la distritación local y federal, entre los que se encuentran:

- Equilibrio poblacional. Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa en cuestión, debe cumplir lo dispuesto en la Constitución Estatal respectiva.
- Equilibrio poblacional. Para determinar el número de habitantes que tendrá cada Distrito, se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la entidad federativa en cuestión y se dividirá a la población total de la entidad, entre el número de Distritos a conformar. El resultado de este cociente será la población media estatal.
- Distritos integrados con Municipios con población indígena. De acuerdo con la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los Distritos con Municipios que cuenten con 40% o más de población indígena.
- Integridad municipal. Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.
- Compacidad. En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los límites de los Distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.
- Tiempos de traslado. Se construyeron Distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales y, de ser posible, comunidades de más de 2,500 habitantes.

- Continuidad geográfica. Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.
- Factores socioeconómicos y accidentes geográficos. Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:
 - Se cumplan todos los criterios anteriores; y
 - Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.

Los criterios antes descritos, planteaban una geografía electoral resultado de las experiencias de procesos electorales anteriores, sin embargo, en el caso de los distritos con población indígena que de acuerdo con la información provista y a la definición establecida por la extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y cuando fuera factible se conformarían los Distritos con Municipios que contarán con 40% o más de población indígena, no se contempló la participación de este sector a través del derecho colectivo de consulta a libre, previa e informada a las comunidades indígenas por tratarse de una afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas.

Lo que propició una serie de impugnaciones, como se constata en el caso del estado de Puebla, de la que deriva la Tesis LXXXVII/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 72 y 73, que a la letra expresa:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. De la interpretación de los artículos 1º y 2º Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, 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. En ese sentido, la consulta que formule la autoridad administrativa de cualquier orden de

gobierno a la comunidad interesada, a través de sus instituciones representativas, cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados, lo antes posible en el proceso de decisión; 2. Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión; 3. La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar; 4. Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación; 5. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y, 6. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

De esta forma, la resolución que originó la citada tesis, mandato al INE con sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE en materia de distritación, así como con la información de la extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, para conocer su opinión sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los distritos electorales generados por la autoridad electoral, así como consultarles una propuesta inicial de cabeceras distritales, generando para ello el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral.

De esta forma, en los años 2016 y 2017 se llevaron a cabo las consultas para una nueva distritación electoral que estuvieron vigentes para las elecciones del 1 de julio de 2018, con fundamento en el Acuerdo del Consejo General INE/CG508/2017 aprobado el 8 de noviembre de 2017, que estableció los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018, en el

que contempló la inclusión de acciones afirmativas que obligaban a postular a candidatos indígenas.²

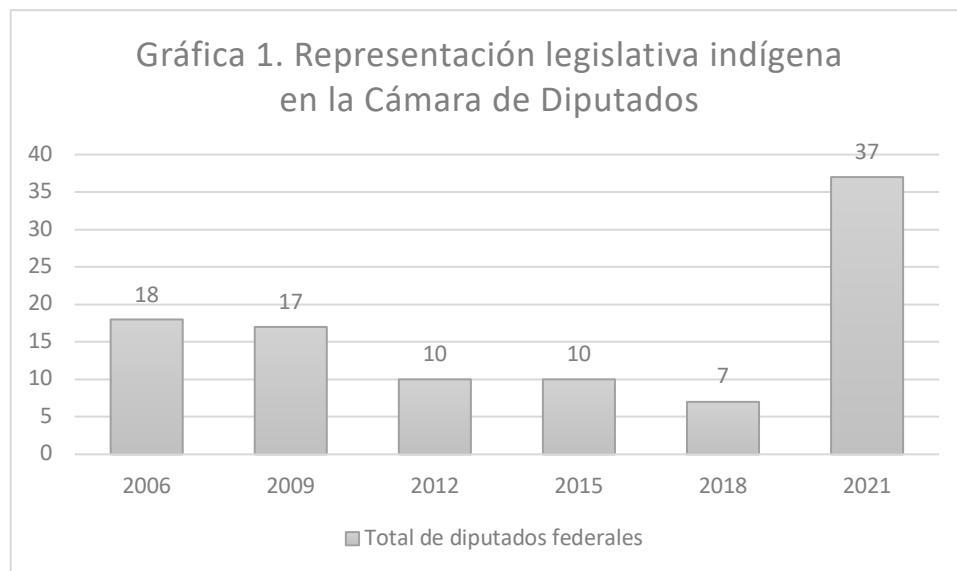
Los resultados en dicha contienda a escala federal se tradujeron en 28 distritos electorales indígenas (aquellos con 40% o más de población indígena) y en lo local se consolidaron 56 distritos de ese tipo. De los federales se determinaron 13 distritos eminentemente indígenas, los cuales se caracterizan por tener 60% o más de esa población, y 15 distritos con 40 a 59%.

Las medidas compensatorias planteaban la posibilidad de una mayor representatividad, sin embargo, los resultados fueron limitados al arrojar únicamente siete candidaturas indígenas electas, observándose una reducción del número de legisladores electos que había alcanzado 18 diputaciones en 2006, tras la creación de los 28 distritos indígenas por las reformas de 2004 (Sonnleitner, 2020).

Los aciertos y desaciertos en la implementación de medidas para la representación indígena han exigido modificaciones constantes y la superación de resistencias en la clase política, como se advierte en el último proceso para la elección de diputados federales al insistir el INE en medidas compensatorias para la representación indígena, como se hace evidente en la resolución del 29 de diciembre de 2020 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-RAP121/2020 y acumulados, mediante la cual modificó el Acuerdo INE/CG572/2020 a efecto de que el Consejo General del INE determinara los 21 distritos en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena; asimismo se fijaron los lineamientos para establecer las medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad sustantiva para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

En suma, el proceso evolutivo en las integraciones subsecuentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en diversos acuerdos que ha emitido el árbitro electoral, con y sin la representación indígena, ante las omisiones legislativas para su reglamentación, se observa de la siguiente manera:

² Si bien dicho acuerdo fue impugnado ante el TEPJF, la modificación establecida por la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, de 14 de diciembre de 2017 fue determinar que de los 28 distritos electorales indígenas se generaba la obligación de candidaturas indígenas en el caso de los distritos con más del 60% de población indígena, logrando con esto que se aumentara de 12 a 13 distritos bajo estas características.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de Sonnleitner (2013) e INE (2018) (2021)

En los últimos quince años, la representación legislativa indígena presenta avances y retrocesos en la Cámara de Diputados, pues del 3.6% del total de diputados al haber obtenido solo 18 curules en el año 2006, fue disminuyendo hasta llegar al 1.4% en el año 2018, para que finalmente represente un 7.4% en el 2021 a partir de las últimas medidas compensatorias.

De esta forma, los porcentajes son un indicador de los desafíos que deben superarse para hacer posible la representación indígena en los ámbitos federal, estatal y municipal, que aseguren no solo las cuotas indígenas, sino que representen los primeros precedentes para transitar a una agenda que cumpla las demandas y exigencias de este sector de la población.

III. Los dilemas de las acciones afirmativas indígenas en el proceso electoral 2020-2021

En el Estado mexicano, el proceso electoral 2020-2021 se caracterizó por ser de los más grandes y complejos de la historia al ascender a 21,368 cargos en disputa, la renovación de los 500 integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las elecciones concurrentes en 32 comicios locales, en los que se definieron 15 gubernaturas de las entidades federativas, 30 congresos locales y 1,900 ayuntamientos y juntas municipales.

Aunado a lo anterior la crisis sanitaria implicó para las autoridades electorales la implementación de una serie de medidas para llevar a cabo cada una de las etapas del proceso electoral que generaran la confianza para participar el día de la jornada electoral salvaguardando la salud de los ciudadanos.

Bajo este escenario, se hicieron evidentes los pendientes para asegurar los derechos político electorales conforme a los mandatos constitucionales de la reforma al artículo 2º constitucional del año 2001, que a pesar de prescribir desde dos décadas atrás la obligación de las legislaturas federal y locales para materializar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en las constituciones y leyes de las entidades federativas, así como asegurar la libre determinación y autonomía que mejor expresaran las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, no se aseguraba de manera efectiva el derecho a la representación indígena.

Puesto que los avances en la reglamentación de los derechos políticos electorales de los pueblos originarios, resultaban insuficientes para su materialización por lo que era inaplazable establecer alternativas como acciones afirmativas, es decir, medidas temporales que se implementan de forma proporcional y racional con el objetivo de igualar materialmente las diferencias en condiciones políticas, sociales, culturales y económicas de grupos en situación de vulnerabilidad.

Bajo este contexto, la implementación de acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021 pretendió asegurar la participación y representación de distintos sectores de la población que se encontraban en situación de vulnerabilidad, ya sea por mandato de los órganos jurisdiccionales o como respuesta a las movilizaciones de la sociedad.

En el caso de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, además de lo establecido por el INE en el caso de los diputados federales, fueron 28 entidades federativas que implementaron acciones de naturaleza e impacto distinto, mientras que los siguientes estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México y Tamaulipas solo se limitaron a lo siguiente:

- Aguascalientes: Con fundamento en el Acuerdo CG-A-54/2020 del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se designan a las y los ciudadanos que

integrarán los consejos distritales y los consejos municipales electorales para el proceso electoral concurrente ordinario 2020-2021, así como las sedes en donde se instalarán cada uno de estos únicamente contempla solo medidas afirmativas en favor de los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas indígenas, beneficiando solo la participación en la integración de autoridades electorales desconcentradas, resultado de la Sentencia recaída al Juicio TEEA-JDC-018/2020.

- Colima: No se contempla localmente acción afirmativa para representación indígena en el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima, mediante el cual se aprueba la convocatoria para que las y los candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones y/o candidaturas comunes, con acreditación ante este Consejo General, registran candidaturas a los cargos de elección popular de las direcciones correspondientes al proceso electoral local 2020-2021, así como la determinación de los documentos idóneos para la acreditación de los requisitos de elegibilidad de las y los candidatos, al igual que aquellos que los partidos políticos y/o colisiones deberán aportar solicitud del registro de candidaturas.
- Estado de México: En el artículo 5 del Reglamento para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular ante el Instituto Electoral del Estado de México aprobado mediante acuerdo IEEM/CG/27/2021 solo establece que los partidos políticos por sí mismos, en coalición o candidatura común, procurarán promover la participación de pueblos y comunidades indígenas; facilitarles el acceso al ejercicio del poder público, reconociendo sus tradiciones y formas propias de gobierno interno, y previendo la inclusión de ambos géneros en condiciones de igualdad y equidad.
- Tamaulipas. En el Reglamento de Paridad, Igualdad y No Discriminación para la Postulación e Integración del Congreso del Estado y Ayuntamientos de Tamaulipas únicamente dispone que, para la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos procurarán incorporar en sus postulaciones a personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, personas indígenas, personas afroamericanas y personas de la diversidad sexual.

Por su parte, las entidades que establecieron de manera expresa medidas compensatorias, coadyuvaron a que los indígenas estuvieran representados ya sea como legisladores locales o integrantes de los ayuntamientos, sin embargo, no existe una regla general o parámetros mínimos establecidos, como se advierte en la siguiente tabla que refiere la implementación de las acciones afirmativas para la integración de las legislaturas o de los ayuntamientos.

Tabla 1. Acciones afirmativas en las entidades federativas según el cargo de representación popular

<i>Entidad federativa</i>	<i>Acción afirmativa en diputaciones</i>	<i>Acción afirmativa en integrante de Ayuntamientos</i>
<i>Aguascalientes</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Baja California</i>	•	•
<i>Baja California Sur</i>	•	•
<i>Campeche</i>	•	•
<i>Chiapas</i>	•	•
<i>Chihuahua</i>	•	•
<i>Ciudad de México</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>Colima</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Durango</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Estado de México</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Guanajuato</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>Guerrero</i>	•	•
<i>Hidalgo</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Jalisco</i>	•	•
<i>Michoacán de Ocampo</i>	•	•
<i>Morelos</i>	•	•
<i>Nayarit</i>	•	•
<i>Nuevo León</i>	•	•
<i>Oaxaca</i>	•	•
<i>Puebla</i>	•	•
<i>Querétaro</i>	•	•
<i>Quintana Roo</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>San Luis Potosí</i>	•	•
<i>Sinaloa</i>	•	•
<i>Sonora</i>	•	•
<i>Tabasco</i>	•	•
<i>Tamaulipas</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Tlaxcala</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Veracruz de Ignacio de la Llave</i>	•	•
<i>Yucatán</i>	•	•

Fuente: Elaboración propia con base a los instrumentos jurídicos que aprobaron las acciones afirmativas en cada entidad federativa.

En los planteamientos de las acciones afirmativas se observan asimetrías entre las entidades federativas puesto que existen entidades con mejores prácticas respecto de otros, como deriva de la normatividad aplicable a cada caso. Por ejemplo:

- El Estado de México y Tamaulipas si bien cuentan con disposiciones normativas que establecen la importancia de la representación indígenas no prescriben medidas específicas o generan mecanismos que puedan materializarla dejando de forma discrecional y a voluntad de los partidos políticos el postular a indígenas en las diputaciones locales o en la integración del cabildo de los Ayuntamientos de sus entidades federativas, al no establecer de forma clara y concreta los mecanismos para hacerlo.
- Los estados que no prescriben acciones afirmativas para las diputaciones locales fueron Zacatecas, Quintana Roo, Guanajuato y Coahuila.
- Entidades federativas que no establecen acciones afirmativas para la representación indígena en sus ayuntamientos o alcaldías fueron Tlaxcala, Hidalgo, Durango y Ciudad de México.
- Las veinte entidades federativas que a partir de diversos criterios y mecanismos contemplan medidas específicas para ocupar el cargo de diputado o diputada local y de integrantes del Ayuntamiento: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En esta tesitura, en el cumplimiento de resoluciones de los órganos jurisdiccionales o como garantes de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas los organismos locales electorales emitieron las acciones afirmativas ante la ausencia de disposiciones legales que contemplaran estos aspectos, salvo el caso de Sonora que consigna las regidurías indígenas en el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Sonora.

Ahora bien, al analizar el contenido de las acciones se desprende que los esfuerzos por significativos que sean aun resultan insuficientes, basta destacar los siguientes pendientes:

- a) Una constante es que el sistema electoral mexicano contempla por regla general el acceso a cargo de representación popular vía partidos políticos o candidaturas independientes, sin embargo, del análisis sistemático del derecho indígena se desprende la obligación de garantizar la autonomía y libre determinación que caracteriza a los sistemas normativos indígenas.

De esta forma, los pueblos y comunidades indígenas podrían determinar a sus candidatos bajo una tercera vía que atienda a sus normas, principios y prácticas tradicionales, asegurando la autonomía y libre determinación, así como la convivencia con el sistema electoral mexicano formalmente legislado, como ocurre de forma incipiente en el caso de Coahuila o Sonora donde la regiduría étnica se realiza de acuerdo con sus sistemas normativos conformados por los principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, observando el principio de paridad de género.

- b) Establecer criterios en las entidades federativas que contemplen no solo aspectos de porcentajes poblacionales sustentados bajo aspectos únicamente lingüísticos, sino que generen medidas temporales que coadyuven a la representación indígena de los pueblos asentados en dichas entidades federativas.
- c) Clarificar los aspectos a considerar para comprobar la autoadscripción calificada bajo las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de cada comunidad indígena, para asegurar que las personas postuladas y electas a través de las acciones afirmativas, representen a las personas, pueblos y comunidades indígenas, como parte de dichas colectividades.

IV. Conclusiones

Los pueblos y comunidades indígenas históricamente han enfrentado tiempos complejos, turbulentos e inciertos, viviendo en condiciones adversas que dificultan el pleno goce de su autonomía, libre determinación y de los derechos que le son inherentes en lo colectivo y en lo individual.

A pesar de ello, la lucha constante por arrebatar sus derechos ha dado paso a procesos de construcción del pluralismo jurídico y político con avances significativos en el Estado

mexicano a partir del reconocimiento de sus derechos en lo colectivo e individual que ha detonado nuevos retos y obstáculos para su materialización.

Entre los pendientes se encuentra la participación y representación indígena en el sistema electoral mexicano tanto en la designación de autoridades propias de gobierno como de representantes populares.

Bajo este contexto, los procesos de construcción que aunque lentos y graduales, en el proceso electoral 2020-2021 reitero la importancia de establecer acciones afirmativas que coadyuven a este proceso, incorporando experiencias como las del INE que desde el año 2004 establecía medidas y criterios para la representación indígena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A pesar de no existir uniformidad en la naturaleza de los instrumentos jurídicos que contemplan acciones afirmativas o mecanismos para asegurar la representación indígena en la integración de las legislaturas locales o cabildos en los Municipios, ante instrumentos normativos que van desde acuerdos, lineamiento o reglamentos, se observa que el 62.5% de las entidades federativas (veinte) ya contemplan medidas o mecanismos para asegurar la representación indígena en las diputaciones locales o ayuntamientos, el 25% lo hace de manera parcial (8 entidades federativas no prescribe alguno de los puestos de representación popular -4 no contemplan acciones afirmativas para la elección de diputados y 4 no contemplan acciones para ayuntamientos-), mientras que solo el 12.5% de los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas fueron omisos en la implementación de referidas acciones.

Estos avances en la instrumentación jurídica no se agotan en este ejercicio, se trata de cuestionar y replantearnos las alternativas que permitan el pleno goce de la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas para que las deficiencias, inconsistencias u omisiones permitan superar las tensiones, reconocer la pluralidad de nuestro país y consolidar nuestro sistema democrático donde puedan convivir y coexistir el sistema electoral, los derechos de autonomía y libre determinación.

- **Fuentes de información**

- Báez-Jorge Félix. invierno de 1996-1997. "Racismo y etnocentrismo en el pensamiento político del Porfiriato y la Revolución Mexicana (apuntes para el memorial del etnocidio)". *Sotavento*, v. 1, núm. 1. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana.
- Baptista, Rosario. 2007. Derechos humanos: ¿individuales o colectivos? propuestas para la nueva constitución desde diferentes miradas. *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, 2, año 2, 15-32.
- Domínguez Cuevas, Atenea, y Santiago Benítez, Gisela. 2014. Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), XLIV (3),83-135. [Fecha de Consulta 15 de Octubre de 2021]. ISSN: 0185-1284. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27032150005>.
- Engle Merry, Sally, Griffiths, John, y Tamanaha, Brian, Z. 2007. *Pluralismo jurídico*, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Ferrajoli, Luigi. 2019. *Manifiesto por la igualdad* (Perfecto Andrés Ibáñez, traduc.). Madrid:Trotta.
- 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*, 41(121), 173-211. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332008000100006&lng=es&tlng=es.
- INE (Instituto Nacional Electoral). 2018. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (SICEEF), disponible en: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>. Instituto Nacional Electoral [fecha de consulta: 4 de noviembre 2021].
- Orrego, Bayron. 2019. Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica. *Ciencia Política*, 14(27), 227-249. <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.77759>

- Patzi, Félix. 2000. "Etnofagia Estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular". *Temas Sociales* [online]. 2000, núm. 21 [citado 2021-10-11], pp. 115-140. Disponible en: <http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0040-2915.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*, Temas Selectos de Derecho Electoral 32, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Sousa Santos, Boaventura. 2014. *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Stevenhagen, Rodolfo. 2016. Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional. En Mariño Menéndez, F. M. y Oliva Martínez, J. D. (Ed.) *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*. Madrid, España: Dykinson. Recuperado de <https://elibro-net.e-revistas.ugto.mx/es/ereader/ugto/60871?page=262>.
- Valdivia Dounce, María Teresa. 2010. "Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)". *Argumentos (México, D.F.)*, 23(63), 247-263. Recuperado 15 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000200010&lng=es&tlng=es.
- Vargas Delgado, Miguel. 2014. La democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad: la experiencia de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní. *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, (36). [Fecha de Consulta 11 de Octubre de 2021]. ISSN: 1990-7451. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426141578005>