

EXPLORACIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO Y LOS DERECHOS BÁSICOS EN LOS DISTRITOS INDÍGENAS DE MÉXICO

Arminda Balbuena
Gabriel de la Paz
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el presente trabajo se presenta un panorama general del ejercicio de derechos básicos, relacionados con la participación electoral, la educación y la salud, en los distritos indígenas. Se identifican tendencias generales y pautas regionales que permiten orientar próximas acciones de investigación y análisis. Finalmente, se plantean algunas dificultades y propuestas metodológicas.

1. ENCUADRE TEÓRICO

Consideraciones sobre la consolidación democrática en América Latina

Durante la década de 1980 comenzaron a cobrar auge entre los estudiosos de la ciencia política¹ una serie de análisis sobre la consolidación democrática en las naciones que habían alcanzado cierto nivel de desarrollo económico y en cuyas sociedades hubiera permeado una cultura cívica que permitía la realización de elecciones periódicas como medio para elegir a quienes ocuparan los cargos de elección popular. Esas investigaciones anticipaban también el arribo de gobiernos democráticos en regiones del mundo que se habían caracterizado por tener regímenes autoritarios o francamente dictatoriales; ante la crisis del bloque socialista y los visos de movilización social en América Latina, era previsible una ola de procesos democratizadores.

México no fue ajeno a esas transformaciones; en los inicios del siglo XXI, con la llegada de la alternancia y del gobierno dividido, el país se integró al catálogo de países cuya democracia había alcanzado el punto de la consolidación. El paso de ésta a la normalidad democrática requiere, sin embargo, la operación continua de instituciones que reproduzcan, o incluso mejoren, el acuerdo original entre los actores políticos que hicieron posible un sistema de transmisión pacífica del poder aceptado por todos.² Así, el reto de las democracias consiste en replantearse de manera cotidiana su labor como instrumento de integración de distintos grupos sociales a la decisión pública y a la deliberación en espacios comunes.

¹ Entre ellos, es importante destacar el trabajo de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead en *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, así como las investigaciones de Adam Przeworsky y Juan Linz.

² Giuseppe di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988, p. 92.

En tiempos recientes, algunos autores consideran que tales retos no se han enfrentado y que muchas de las expectativas teóricas de la literatura sobre la consolidación democrática han quedado pendientes; de ahí que hayan surgido propuestas para una teoría de la democracia política que incluya los intereses e identidades que antes eran ignorados. En los análisis tradicionales, el enfoque conceptual de la consolidación democrática veía a las instituciones como variables independientes sin evaluar otros factores que pudieran interferir en sus planes y programas; además, se asumía la existencia de una sociedad preconstituida que respondería predicablemente al cambio institucional. Los estudios contemporáneos se han percatado, en cambio, de que es imposible aislar las instituciones gubernamentales de su contexto social y político; la política tiene que evaluar el alcance de las instituciones del Estado y de las fuerzas sociales concernidas en las diligencias de la dinámica democrática.³

El análisis teórico de las nuevas democracias latinoamericanas exige un enfoque que tome en cuenta las implicaciones sociales que ha traído consigo el replanteamiento del paradigma político. En la región, el cambio en el contenido de la ciudadanía ha estado acompañado de una transformación en las formas de intermediación de intereses entre Estado y sociedad, de modo que se ha socavado significativamente la presencia de instituciones corporativas y se ha intentado remplazarlas por organizaciones de corte pluralista. Esa combinación de derechos ciudadanos y formas plurales de intermediación de intereses ha dado lugar a los llamados “regímenes de ciudadanía”.⁴

Sin embargo, los regímenes que en América Latina han buscado generar relaciones Estado-sociedad basadas en derechos individuales plantearon un desafío a distintos grupos del cuerpo social, entre ellos las comunidades indígenas locales que habían encontrado un lugar en el orden corporativo. Las demandas por el reconocimiento multicultural son un primer aviso de que los pueblos indígenas no siempre pueden encajar en modelos individuales de organización política, sino que forman parte de grupos que reclaman identidades y derechos colectivos. Así, los movimientos indígenas han comenzado a resistir los intentos de otorgar un carácter homogéneo e individual a la representación e intermediación políticas. Desde esta perspectiva, el individuo no debería ser la instancia única de representación, ni la más privilegiada.⁵

Para algunos autores, esas circunstancias revelan las debilidades de las teorías de la consolidación democrática que explican el proceso de democratización como algo fijo y que ha alcanzado sus objetivos y su meta final. Desde este enfoque es difícil explicar cómo es que los actores sociales se adaptan o se consideran afectados por ellas, y cuáles

³ Deborah Yashar, “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America”, *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999, pp. 78-79.

⁴ Sobre este término, véase Susan D. Phillips, “Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada”, *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996. Para una aplicación del enfoque, consúltese Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

⁵ Yashar, art.cit., pp. 91-92.

son los factores que los alientan a apoyar, evitar o subvertir el entramado institucional del sistema democrático. Es así que aún en los casos en los que se celebran elecciones periódicamente, las normas y prácticas democráticas no operan o cobijan enclaves locales autoritarios.⁶

Guillermo O'Donnell, uno de los precursores del concepto de consolidación, empleó el término de “ciudadanía trunca” o “ciudadanía de baja intensidad” —a manera de contribución al funcionamiento cotidiano de las democracias en América Latina— para referirse al funcionamiento irregular del Estado de derecho, que propicia tanto desigualdades jurídicas entre ciudadanos como abusos de los poderes públicos y privados. De acuerdo con este autor, en el ámbito subnacional de las democracias latinoamericanas coexisten regiones con elecciones competitivas y participación popular, donde se vota libremente y se expresan opiniones sin censura, y regiones donde la población o no se siente representada y no está segura de sus derechos políticos, civiles y sociales: o bien tiene que movilizarse para obtenerlos, o bien habita un sistema sujeto a perturbaciones tras las cuales sus derechos pueden evaporarse repentinamente.⁷

Los indígenas conforman uno de los sectores de la población en el que la denegación de derechos “extrapoliárquicos”⁸ —trato equitativo por parte de la administración de justicia, obtención de servicios públicos, violencia policial, entre otros— ha mermado el impulso hacia la participación política, la calidad de la ciudadanía y, por lo tanto, el ejercicio de los derechos “poliárquicos” —libertad de expresión, derecho a votar y ser votado, elecciones periódicas, entre otros—. Todo esto, aunado a la influencia de los sistemas normativos de las comunidades indígenas, ha obligado a las instituciones a reflexionar sobre la forma en que se ejerce la ciudadanía en territorios determinados, así como sobre las consecuencias de las condiciones sociales en la formación de diversos tipos de ciudadanía.

Indígenas y participación electoral

Uno de los rasgos comunes de los enfoques que estudian la participación política de los grupos étnicos es la búsqueda de los factores que detonan dicha participación y cómo incide ésta en la política y en el sistema de partidos de determinado país.

Las conclusiones a las que se ha llegado sobre la importancia de la etnicidad en la estabilidad y la configuración partidista han sido diversas. Para algunos, la operación de

⁶ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁷ Guillermo O'Donnell, “Estado, democracia y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, pp. 74-75.

⁸ Véase Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989. En esta obra, Dahl propone que la democracia contemporánea tendría que ser en realidad una poliarquía, es decir, un “gobierno de muchos” a través de representantes de los diversos grupos que integran una comunidad política. Algunos de los requisitos que debe cumplir un sistema poliárquico son: libertad de asociación y organización, libertad de expresión, derecho de sufragio activo y pasivo, fuentes alternativas de información accesibles, elecciones periódicas y libres.

partidos políticos de extracción indígena asegura una representación estable de los grupos étnicos y, por lo tanto, estabilidad política.⁹ Otros estudiosos, no obstante, sostienen que los partidos indígenas impulsan divisiones sociales y son la causa de conflictos políticos internos.¹⁰

Pese a estas diferencias, los estudiosos coinciden en que entender de qué forma los sistemas políticos incorporan la participación de los grupos étnicos es importante para inferir qué tan viables pueden ser las sociedades democráticas heterogéneas. Una de las tesis con mayor aceptación hoy día es la que señala que las reglas electorales locales interactúan con la composición étnica, provocando una variación regional en el comportamiento político. Si se observa esta dinámica desde una perspectiva amplia, los resultados electorales locales afectan a la larga el contexto político nacional, ya que las autoridades estatales y municipales son parte de la construcción de la vida pública nacional. De ahí la importancia de estudiar la participación electoral indígena en los países que albergan población perteneciente a alguna minoría étnica.¹¹ Al respecto, hay quienes sostienen que la sola variación en la concentración y composición de las comunidades indígenas incide en su comportamiento ante las urnas y en las definiciones de política nacional.¹²

⁹ Véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 y Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.

¹⁰ Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

¹¹ Allison Benton, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009, p. 66.

¹² Donna Lee Van Cott, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003, pp. 1-39.

2. LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Marco normativo

Como se ha visto, el punto de confluencia de las investigaciones sobre participación política de los indígenas es que, en sociedades étnicamente diversas, la participación sistemática de las comunidades indígenas en el ámbito electoral influye, en un sentido o en otro, en la estabilidad y en la calidad de la democracia.¹³ Al parecer, las reformulaciones a la ley y las adecuaciones administrativas que en materia indígena se han realizado en México en los últimos años responden a esa lógica.

A raíz de la reforma efectuada en 2001 en materia de derechos indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce y garantiza hoy día el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación (artículo 2°). En ese sentido, pueden elegir a las autoridades y a los representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en el marco de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Al hacerlo, están obligados a garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y a respetar el pacto federal y la soberanía de los estados (artículo 2°, apartado A, fracción III).

El sistema electoral federal mexicano otorga a los partidos políticos nacionales el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos,¹⁴ las comunidades indígenas se encuentran imposibilitadas para postular a candidatos elegidos según sus sistemas normativos.¹⁵ La legislación electoral tampoco establece ninguna disposición para garantizar una cuota indígena en la composición del Congreso de la Unión, como sí la hay en materia de equidad de género.¹⁶ En general, las leyes mexicanas no favorecen la formación de partidos indígenas, ni en el ámbito federal ni en el local.¹⁷

Otros factores que dificultan la formación de partidos políticos de base étnica en México son las características demográficas de las comunidades indígenas, elemento que,

¹³ Benton, art. cit., p. 39.

¹⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 36, párrafo 1, inciso d).

¹⁵ La reforma constitucional en materia política, aprobada el 19 de abril de 2012, establece que es un derecho de los ciudadanos registrarse como candidatos independientes para contender por un cargo de elección popular; no obstante, se está a la espera de la reglamentación secundaria que defina la operación de este tipo de candidaturas. El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012; el texto puede encontrarse en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

¹⁶ El Cofipe, en su artículo 219, párrafo 1, establece que la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos ante el IFE debe integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

¹⁷ Sin embargo, las instancias federales no prohíben que los estados, si así lo determinan, permitan que los gobiernos municipales promulguen sus propias leyes comiciales y que éstas influyan en el carácter de la participación electoral indígena.

al conjugarse con los requisitos en la legislación, impide casi por completo la partidización de los grupos étnicos. La legislación federal exige que los partidos obtengan 2% de la votación nacional total para mantener su registro y seguir teniendo acceso al financiamiento público. Así, algunos partidos que reciben una participación relativamente pequeña del voto nacional logran obtener curules en el Congreso de la Unión. Para que una organización de ciudadanos obtenga un registro como partido, debe presentar una copia de sus estatutos internos y evidencias de tener por lo menos 0.13% del total de los votantes registrados en la última elección federal. Las listas de miembros deben estar distribuidas en más de 50% de las entidades federativas, y cada partido debe contar por lo menos con 3,000 miembros o, en conjunto, con por lo menos 50% de los 300 distritos electorales del país, en cada uno de los cuales tiene que haber no menos de 300 miembros. Por si estas condiciones fueran pocas, todos los partidos deben competir solos en su primera elección federal, es decir, sin entrar en coalición con otros.¹⁸ Es evidente que, en esas circunstancias, y dada la dispersión demográfica de la población indígena, las posibilidades de que en México se forme un partido de base indígena son considerablemente bajas.

En efecto, las reglas para el registro de partidos en México presentan considerables barreras a las comunidades indígenas para constituir un partido, ya que, debido a su dispersión a lo largo del territorio nacional —la naturaleza de los pueblos indios varía considerablemente de una región a otra— y a que representan un porcentaje relativamente bajo de la población —la CDI estima que la población indígena, en estos momentos, equivale a 13% de la población total— resulta prácticamente imposible que una etnia capte militantes en la mitad de las entidades federativas o en la mitad de distritos electorales.¹⁹

Este escenario revela las pocas probabilidades de que, en el corto plazo, se formen partidos de composición indígena en México. De cualquier manera, la actividad política indígena es un tema importante para estudiosos y funcionarios gubernamentales: si bien la concentración de votantes indígenas en algunas regiones puede no tener un efecto impactante sobre los resultados electorales nacionales o sobre la estabilidad de la política nacional, sí puede tener un impacto significativo en los resultados municipales, estatales y hasta regionales de las elecciones federales y, de esta forma, ser decisivo en la configuración de los gobiernos regionales.²⁰

En el ámbito local, las puertas de la configuración de partidos indígenas no están totalmente cerradas. En el país, los institutos electorales de cada entidad federativa poseen sus propios criterios y regulaciones para el registro de los partidos y, en algunos casos, podrían favorecer la organización partidista de origen étnico. Sin embargo, estos partidos no podrían competir en elecciones nacionales y su alcance se limitaría, al menos de manera directa, a la política local.

¹⁸ Benton, art.cit., p.43.

¹⁹ *Ibid.*, p. 42.

²⁰ *Ibid.*, p. 45.

Los distritos electorales indígenas

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha abonado al reconocimiento y promoción de los derechos indígenas; en el ámbito de sus competencias, ha impulsado medidas tendientes a fomentar la participación y representación política de los grupos étnicos. Entre las actividades que persiguen tal propósito están las relacionadas con la geografía electoral; en particular, la distritación que se aplicó a partir de la elección federal de 2006.

El 11 de febrero de 2005 el Consejo General del IFE aprobó una nueva delimitación de los distritos electorales, la cual estuvo normada por los siguientes criterios:²¹

1. Integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa.
2. Distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional.
3. Aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero.
- 4. Conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades.**
5. Asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
6. Procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro.
7. Utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral.
8. Construir los distritos preferentemente con municipios completos.
9. Tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales.
10. Tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

²¹ Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006, p. 30

En la nueva división territorial, compuesta de 300 distritos electorales uninominales, 28 poseen 40% o más de población indígena, con lo que se cumple el mandato constitucional de considerar el asentamiento de los pueblos indígenas en el trazo de los distritos uninominales, con el fin de alentar su participación política.²² Los 28 distritos indígenas reconocidos se distribuyen en once entidades federativas ubicadas en la parte central y sur del territorio nacional, como se muestra en los cuadros siguientes:

Cuadro 1

Entidad	Distrito	Cabecera	Población indígena
Campeche	01	Campeche	40.6%
Chiapas	01	Ocosingo	67.02%
	02	Palenque	71.93%
	03	Bochil	74.82%
	05	San Cristóbal de las Casas	72.41%
Guerrero	05	Tlapa de Comonfort	83.9%
Hidalgo	01	Huejutla de Reyes	78%
	02	Ixmiquilpan	45.8%
Estado de México	09	Ixtlahuaca	53.4%
Oaxaca	01	San Juan Bautista Tuxtepec	40%
	02	Teotitlán de Flores Magón	89%
	04	Tlacolula de Matamoros	76%
	05	Santo Domingo Tehuantepec	41%
	06	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	62%
	07	Juchitán de Zaragoza	63%
	10	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42%
	11	Santiago Pinotepa Nacional	43%
Puebla	01	Huauchinango	41.8%
	04	Zacapoaxtla	80.6%
	16	Ajalpan	57.6%
Quintana Roo	02	Othón P. Blanco	47.4%

s de ~~VDI~~ ~~2007~~ ~~Amaz~~ ~~o~~ ~~P~~ ~~o~~ ~~h~~

3. EJERCICIO DE DERECHOS CIUDADANOS EN DISTRITOS INDÍGENAS: EXPLORACIÓN DESCRIPTIVA

No está de más aclarar que esta exploración descriptiva, como su nombre lo indica, no pretende ofrecer evidencia exhaustiva que permita llegar a conclusiones sobre el tema que nos ocupa. Se trata, más bien, de presentar, con base en la información disponible más reciente, una visión panorámica que oriente al Instituto Federal Electoral respecto a las líneas de investigación que se deben seguir, con el fin de generar la evidencia empírica necesaria para fortalecer las políticas institucionales de promoción de la participación democrática en zonas indígenas.

Con el propósito de contar con un panorama general del ejercicio de derechos ciudadanos básicos en los distritos indígenas, hemos seleccionado tres variables: voto, educación y salud, las cuales corresponden, según el esquema clásico de Marshall, con las dimensiones política y social de la ciudadanía. Para conocer la tendencia de la dimensión política de los derechos ciudadanos, el *voto* en este caso particular, utilizamos como indicador el porcentaje de abstencionismo en la elección presidencial de 2012.²³ Los indicadores que utilizamos para medir el ejercicio de derechos sociales son, para la variable *educación*, el porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela y el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años; y para la variable *salud*, el porcentaje de personas que no tienen derecho a recibir servicios médicos en ninguna institución pública o privada.²⁴

Existe, por lo tanto, una relación inversa entre el valor de los indicadores descritos y el ejercicio de derechos básicos. Es decir, entre más altos sean los porcentajes de abstencionismo, de población analfabeta y que no asiste a la escuela, y de población sin derechos a servicios de salud, suponemos que es menor el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

Tendencias generales

En este apartado presentamos, para cada uno de los indicadores de ejercicio de derechos políticos y sociales, primero, los promedios de los 300 distritos electorales federales; después, los promedios de dos categorías: *distritos indígenas* y *distritos no indígenas*. La primera está integrada por los 28 distritos con 40% o más población indígena; la segunda, por los restantes 272 distritos, es decir, en los que la población indígena es menor que 40%.

Derecho a la educación: asistencia a la escuela y analfabetismo

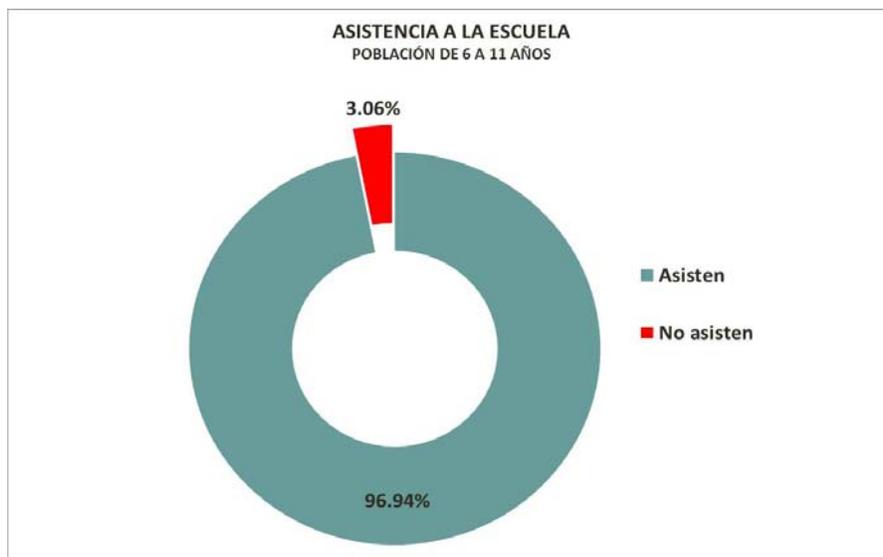
Los niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela en México, de acuerdo con el promedio de los 300 distritos electorales, representa 3.06% (ver cuadro 3). Sin duda este porcentaje de la población, y no sólo nos referimos a los niños, sino a sus familias y, en muchos casos, a sus comunidades, no está ejerciendo el derecho fundamental a la educación. Este problema parece adquirir una dimensión mayor si lo medimos con un indicador de lo que tendría

²³ Los datos de los resultados electorales disponibles al momento de elaborar este documento corresponden a los cómputos distritales para la elección presidencial de 2012.

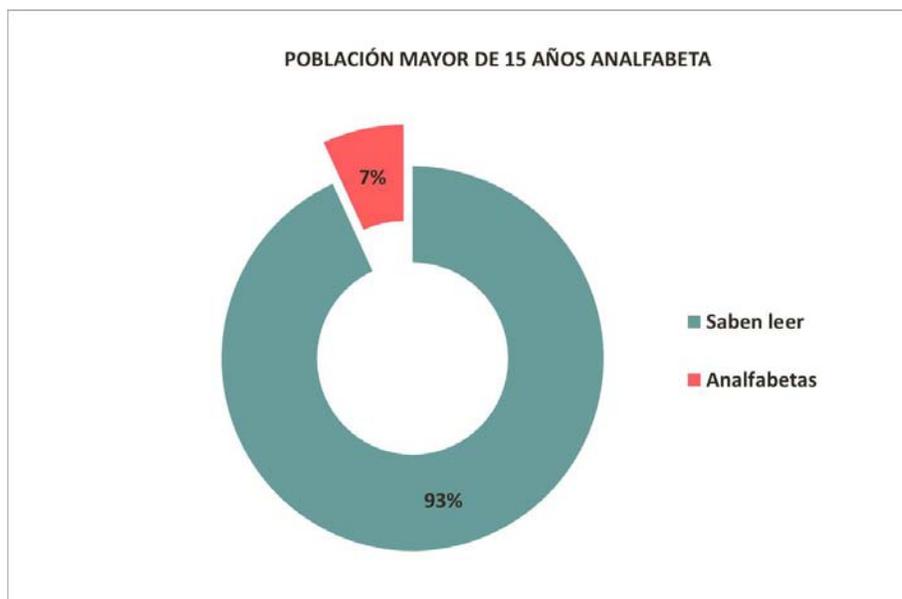
²⁴ Los datos de educación y salud se obtuvieron del sistema *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*, el cual se realizó con los principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

que ser el resultado mínimo del ejercicio de este derecho: saber leer y escribir, pues el porcentaje de población analfabeta (7%) duplica al de niños y niñas que no asisten a la escuela (ver cuadro 4).

Cuadro 3



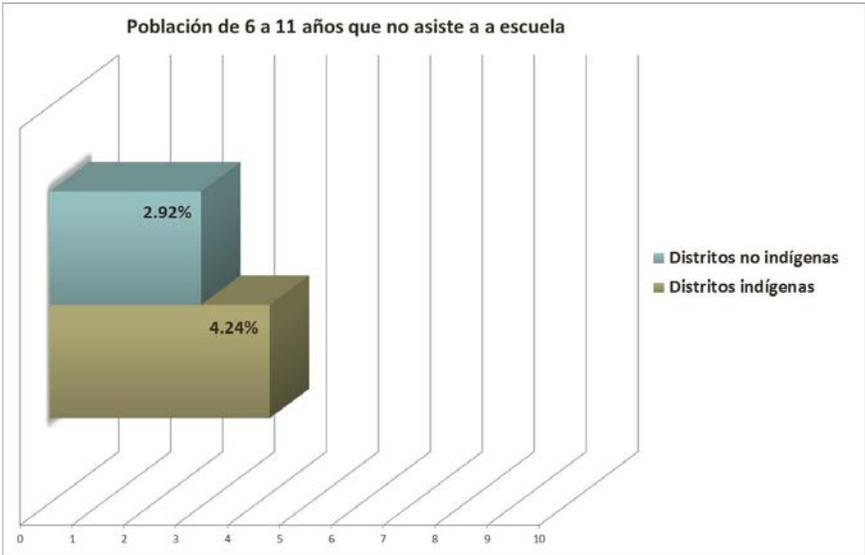
Cuadro 4



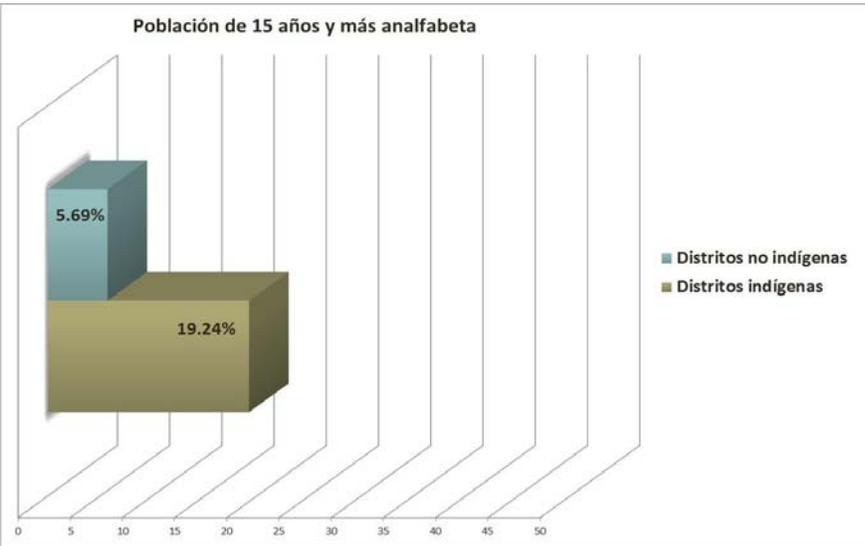
Al medir por separado el ejercicio de este derecho en distritos indígenas y no indígenas, los indicadores nos muestran que en los primeros hay un rezago significativo. Tanto el porcentaje promedio de niños y niñas que no asisten a la escuela, como el de analfabetas, son mayores en los

distritos indígenas (ver cuadros 5 y 6). Este último indicador, particularmente, muestra una importante diferencia: más de trece puntos porcentuales.

Cuadro 5



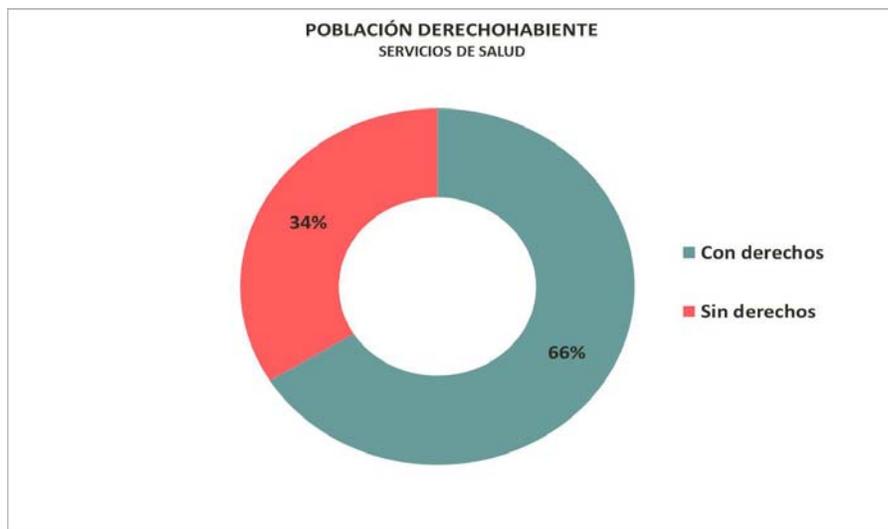
Cuadro 6



Derecho a la salud: acceso a servicios médicos

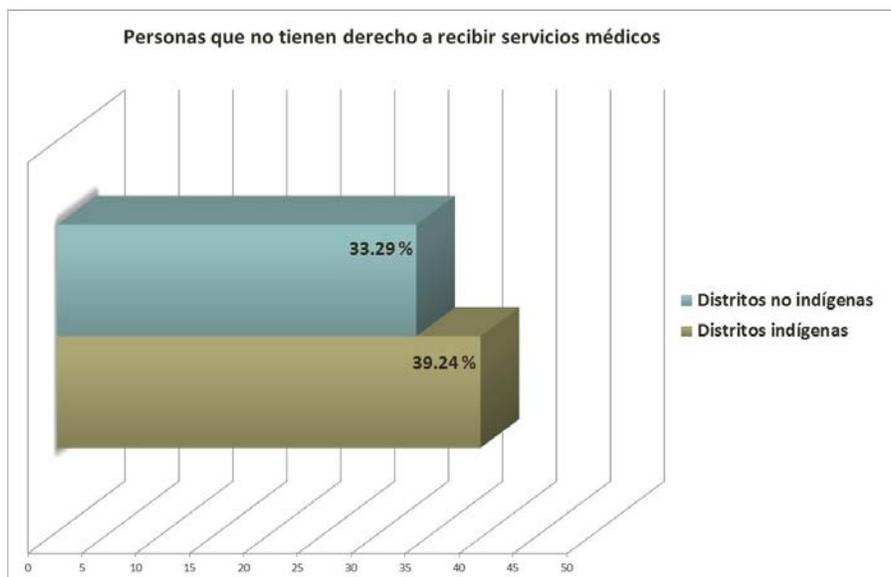
Con base en el promedio porcentual de población que no tiene derecho a recibir servicios médicos en los 300 distritos electorales, una tercera parte, podemos afirmar que hay un marcado déficit nacional en materia de ejercicio del derecho a la salud (ver cuadro 7).

Cuadro 7



En este indicador encontramos datos que refuerzan la impresión de que hay un déficit mayor en el ejercicio de derechos sociales en los distritos indígenas, pues en éstos el porcentaje de población sin derecho a servicios de salud supera casi en 6% al porcentaje de los distritos no indígenas (ver cuadro 8).

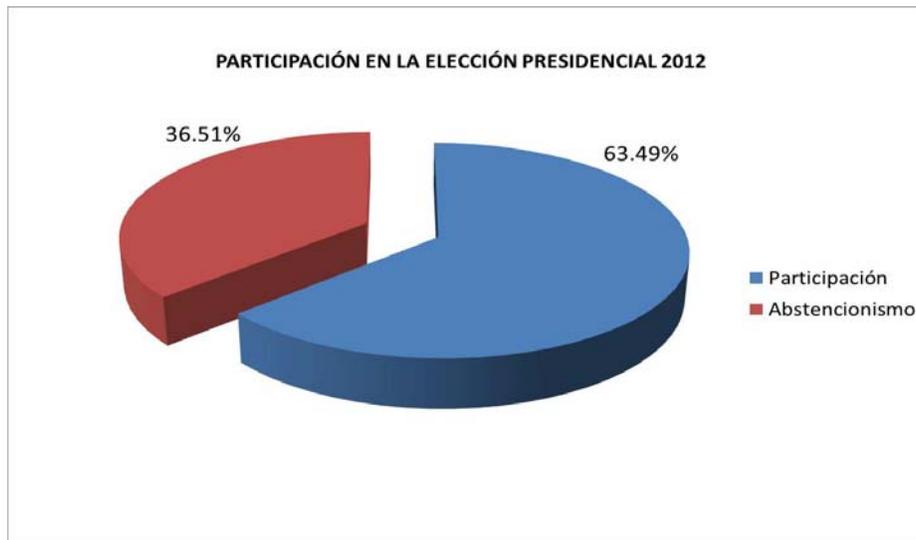
Cuadro 8



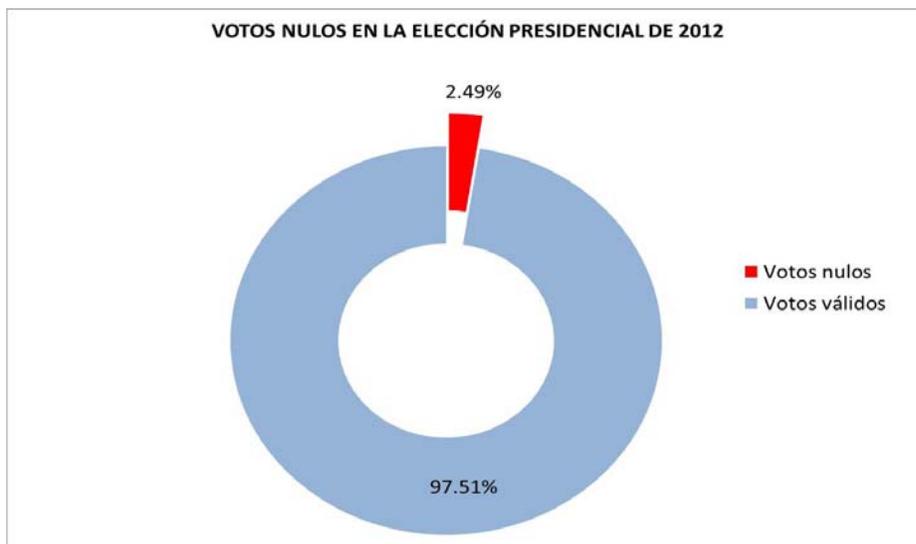
Derecho al voto: abstencionismo y votos nulos

En las recientes elecciones federales en México, el promedio del porcentaje de abstencionismo en los 300 distritos electorales, para la elección presidencial, fue un poco más de 36% (ver cuadro 9); además, cerca de 2.5% de los votos emitidos para esta elección fueron anulados por presentar inconsistencias, que pudieron ser intencionales o debidos a errores de los votantes en el llenado de las boletas (ver cuadro 10).

Cuadro 9

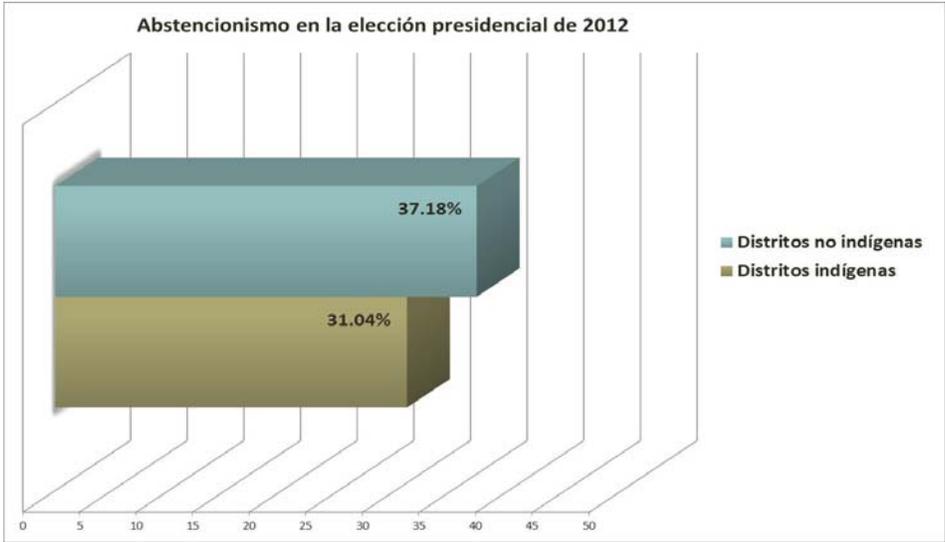


Cuadro 10

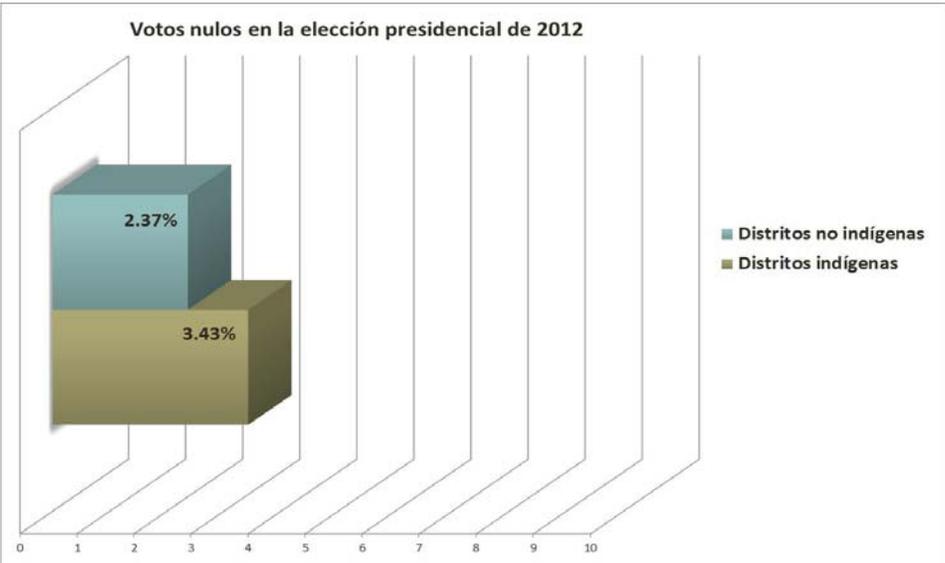


En contraste con la tendencia encontrada en el ejercicio de derechos sociales, según la cual el déficit en los distritos indígenas es mayor que en los no indígenas, en lo que respecta a los derechos políticos, medidos con el porcentaje de participación electoral, vemos una clara diferencia favorable a los distritos indígenas. El porcentaje de abstencionismo en estos últimos es alrededor de 6% menor que en los distritos no indígenas (ver cuadro 11). Sin embargo, la mayor participación electoral en los distritos indígenas va acompañada de un leve aumento, un punto porcentual de diferencia, en la proporción de votos nulos (ver cuadro 12).

Cuadro 11



Cuadro 12



Relación entre ejercicio de derechos políticos y sociales

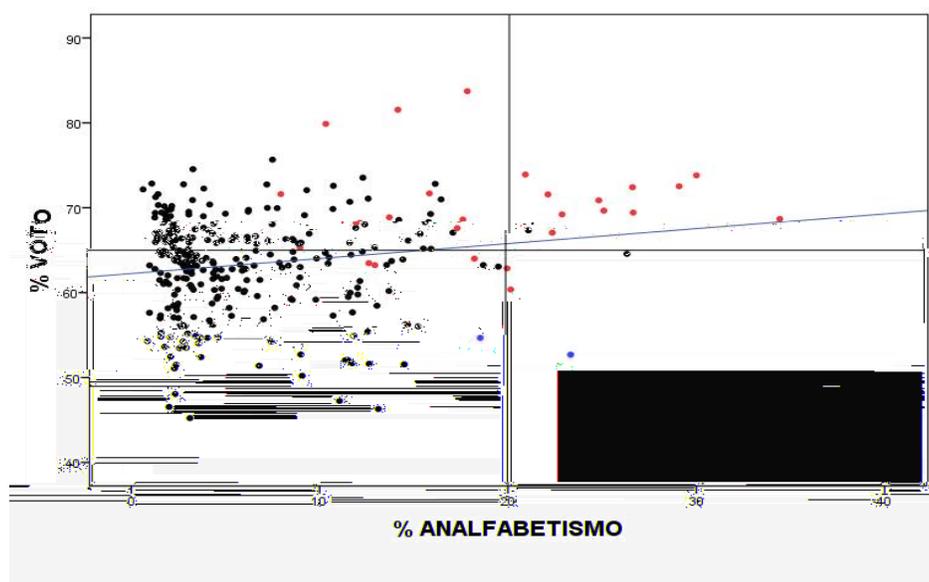
Hasta este momento podemos afirmar dos cosas: primero, hay una clara diferencia en el ejercicio de derechos entre los distritos indígenas y los no indígenas; segundo, al menos con los indicadores utilizados en este trabajo, la tendencia que apunta a un rezago en la dimensión social del ejercicio de derechos en los distritos indígenas cambia cuando pasamos a la dimensión política. En otras palabras, los distritos indígenas parecen ejercer menos los derechos sociales y más los derechos políticos en comparación con el resto de los distritos del país.

Para continuar el análisis hicimos un primer acercamiento a la relación general entre el voto y el ejercicio de derechos sociales en el total de distritos electorales, según nuestros indicadores. No encontramos alguna correlación significativa, sin embargo es interesante el comportamiento de los distritos indígenas. Como puede observarse en las gráficas de dispersión, los distritos indígenas (en puntos rojos) comparten algunas pautas de distribución, pero también encontramos que forman algunos subgrupos que vale la pena revisar con mayor cuidado.

Si bien, por las razones expuestas en el análisis previo, los distritos indígenas tienden a distribuirse hacia la zona superior del eje de porcentaje de voto y hacia la zona derecha del eje de los indicadores de educación y salud, cabe destacar que el grupo de distritos que combina los más altos porcentajes de analfabetismo con los más altos porcentajes de voto (ver cuadro 13). Entre las diferencias más importantes, se debe mencionar la relacionada con los votos nulos, pues se distinguen dos grupos, ambos con altos niveles de participación, pero en un caso el porcentaje de votos nulos es bajo, y en otro, alto (ver cuadro 15).

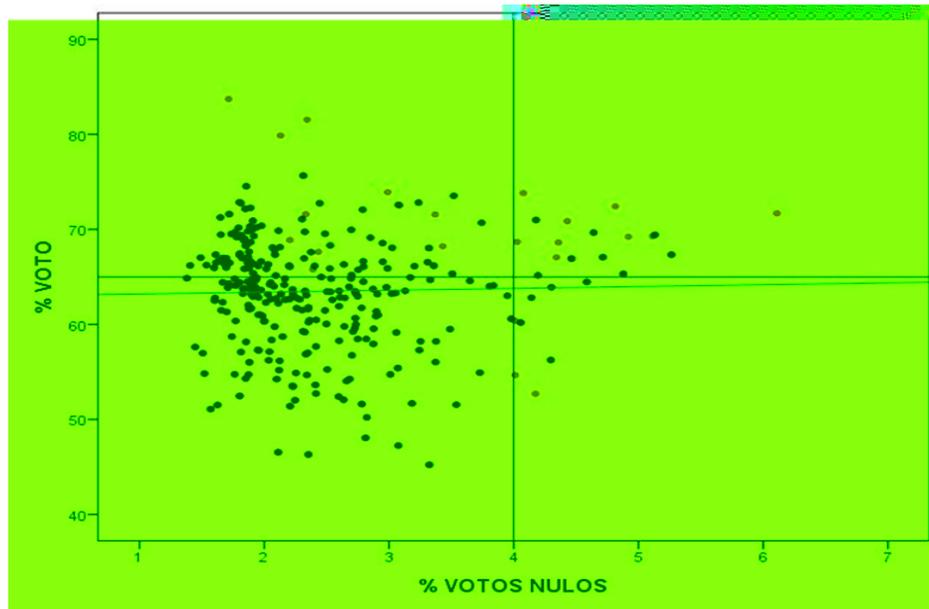
Cuadro 13

Participación y analfabetismo



Cuadro 14

Participación y votos nulos



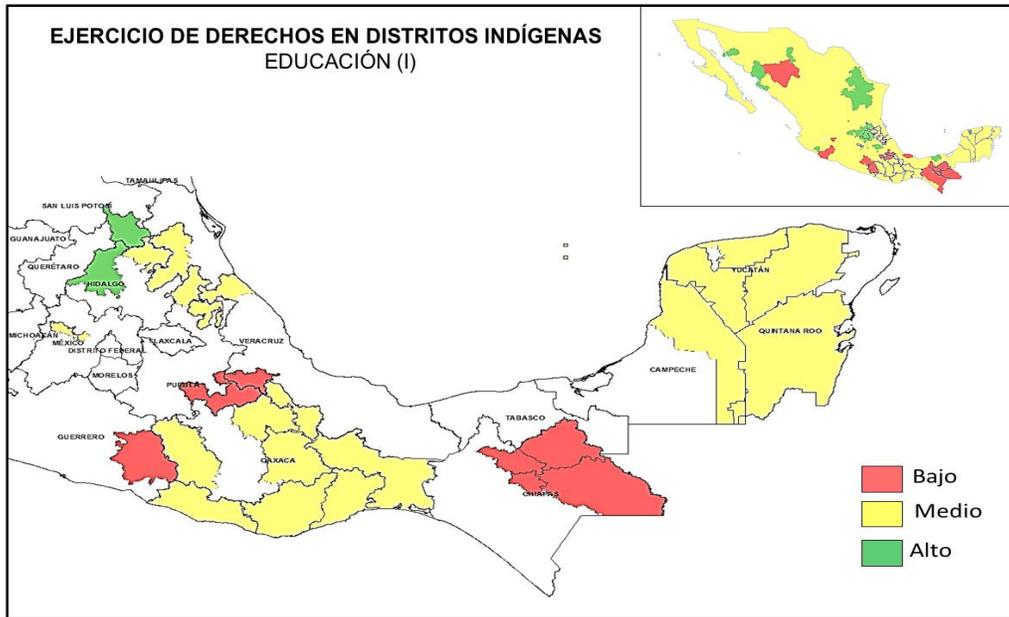
Tendencias geográficas

Con el propósito de obtener más información sobre las tendencias observadas en la exploración estadística previa, en esta sección aplicamos herramientas de información geográfica. Para ello creamos tres categorías ordinales, las cuales utilizamos para clasificar el ejercicio de derechos en los distritos electorales. En los mapas, el color rojo representa la categoría *bajo*, que agrupa a los distritos que muestran los mayores porcentajes de abstencionismo, de analfabetismo, de niños y niñas que no asisten a la escuela y de personas que no tienen derecho a servicios de salud, por lo cual tienen un bajo grado de ejercicio de derechos políticos y sociales. La categoría *alto* agrupa, en contraste, a los distritos que presentan los mayores niveles de ejercicio de derechos, y está representada con el color verde. Hay también una categoría para los distritos que están en una situación intermedia y se representan en amarillo.

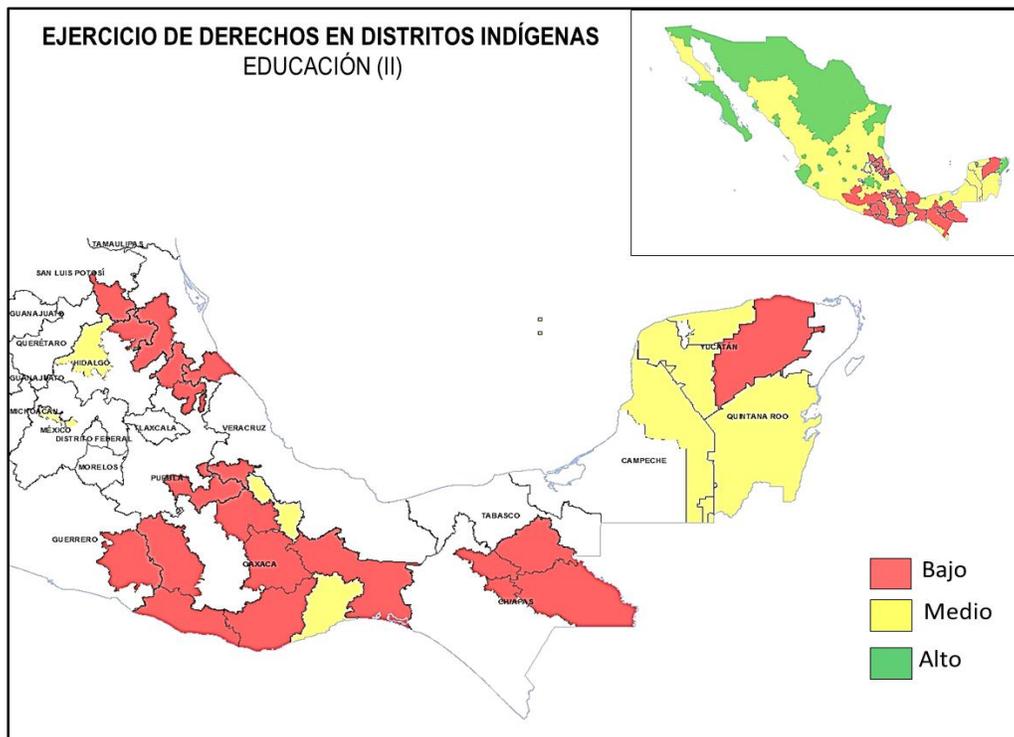
Respecto al ejercicio del derecho a la educación, si bien el porcentaje de niños y niñas que no asisten a la escuela no diferencia con claridad a los distritos indígenas de los no indígenas (ver cuadro 16), el porcentaje de población analfabeta prácticamente hace la distinción en el mapa entre estos dos tipos de distritos, pues es precisamente en los distritos indígenas donde se concentran los más altos porcentajes de analfabetismo (ver cuadro 17). En una situación similar se encuentra el ejercicio del derecho a la salud (ver cuadro 18). Finalmente, los mapas también

permiten distinguir con claridad la alta participación electoral de los distritos indígenas combinada con un significativo porcentaje de votos nulos (ver cuadros 19n y 20)

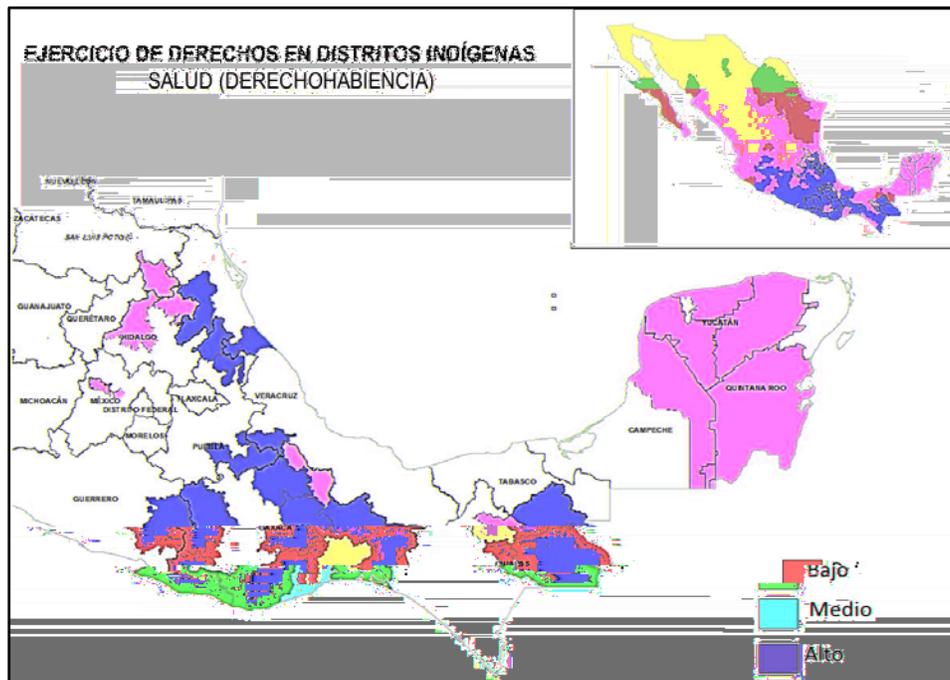
Cuadro 16



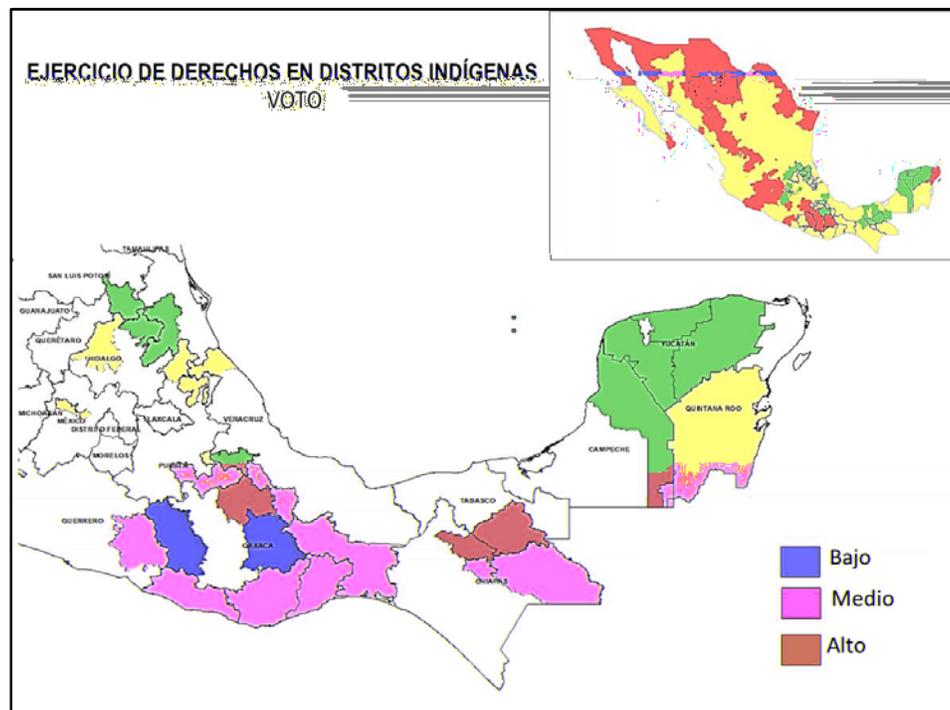
Cuadro 17



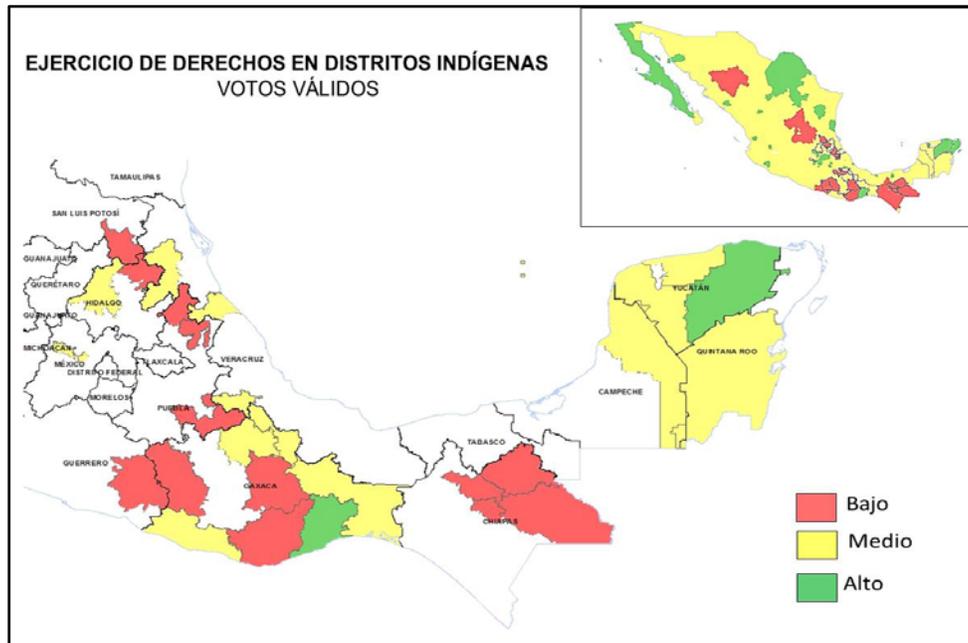
Cuadro 18



Cuadro 19



Cuadro 20



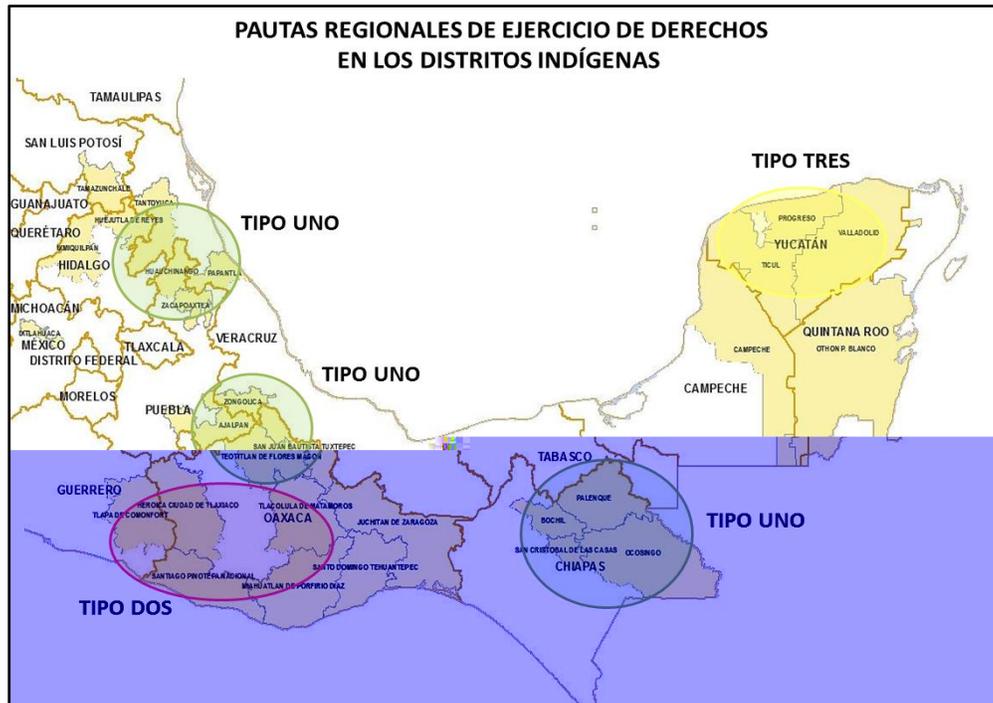
Mas allá de ilustrar lo que ya habíamos descrito en la exploración estadística previa, el análisis geográfico nos permite distinguir algunas pautas que deben servir para orientar el trabajo de investigación sobre este tema, con el fin de focalizarlo y profundizarlo. En resumen, observamos que, si bien todos los distritos indígenas tienen en común que en ellos predomina la combinación de bajo grado de ejercicio de derechos de educación y salud, y alto grado de participación electoral, también existen marcadas diferencias regionales que atraviesan las divisiones estatales (ver cuadro 21). Al respecto, podemos distinguir tres tipos de distritos:

Tipo uno: ambivalente. Combina bajos niveles de ejercicio de derechos sociales con participación electoral alta, pero también alto porcentaje de votos nulos. En esta categoría entran los distritos de Chiapas y las regiones formadas, en un caso, por Zongolica (Veracruz), Ajalpan (Puebla) y Teotitlán (Oaxaca), y en el otro por Tantoyuca y Papantla (Veracruz), Huauchinango y Zacapoaxtla (Puebla).

Tipo dos: deficitario. Todos los indicadores de ejercicio de derechos sociales y políticos (educación, salud, voto) son bajos y hay un alto porcentaje de voto nulo. En esta categoría están Tlapa (Guerrero), Tlacolula, Tlaxiaco, Pinotepa y Miahuatlán (Oaxaca).

Tipo tres: integral. Los indicadores muestran un ejercicio medio de derechos sociales y alta participación electoral, con un porcentaje de voto nulo también medio. A esta categoría pertenecen los distritos de Yucatán.

Cuadro 21



Consideraciones finales y comentario sobre aspectos metodológicos de la línea de análisis

Es evidente que los resultados de la exploración general presentada en este trabajo no son suficientes para intentar explicar las pautas estadísticas y geográficas encontradas. Para ello se requiere realizar un análisis más minucioso y exhaustivo. No obstante, la aparentemente simple tarea de delinear tendencias basadas en evidencia empírica actualizada permite al Instituto Federal Electoral orientar sus acciones de investigación futuras para alinearlas a sus fines estratégicos y, de esta manera, fortalecer sus políticas de promoción de la participación democrática, en este caso particular, con los pueblos indígenas.

Uno de los resultados más importantes de este trabajo tiene que ver con los aspectos metodológicos. En México, la posibilidad de cruzar variables socioeconómicas y electorales de grupos de población geográficamente delimitados eran muy limitadas hasta hace algunos años, ya que las instituciones responsables de la geografía y estadística electorales (Instituto Federal Electoral) y del Censo de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) utilizan sistemas diferentes para clasificar la información en el nivel de mayor desagregación. Esto ha sido en parte subsanado con el proyecto *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*, el cual homologa ambos sistemas y permite consultar información del Censo de Población y Vivienda en el nivel de las secciones electorales (que dividen al país en más de 60 mil unidades territoriales). El problema es que las secciones se modifican continuamente y, por lo tanto, cualquier cruce entre variables socioeconómicas y electorales requiere, invariablemente, de un trabajo previo de homologación que puede ser muy complejo y lento.

Es por lo anterior que en el presente trabajo seleccionamos como unidad de análisis el distrito en lugar de la sección electoral. Estamos conscientes de que es necesario llegar al nivel de sección para fortalecer la validez y precisión del análisis. Un simple ejercicio nos permite comprender esta necesidad: si utilizamos el mismo criterio con el que se definen los distritos electorales, es decir, que tengan 40% o más población indígena, para clasificar a las secciones, encontramos que los pueblos indígenas no sólo se concentran en ciertas zonas de los propios distritos indígenas, sino que hay comunidades indígenas muy importantes en diferentes zonas del país que no son parte de un distrito indígena (ver cuadro 22).

Cuadro 22



En este trabajo se presentaron, entonces, los resultados de una primera etapa de investigación, previa a la homologación que se debe llevar a cabo para poder realizar el análisis estadístico y geográfico en el nivel de las secciones electorales.

Bibliografía

- Benton, Allison, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dahl, Robert, A., *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989.
- Di Palma, Giuseppe, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988.
- González Galván, Jorge Alberto, "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008.
- Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.
- Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006.
- Lartigue, François y Víctor Franco, "Diagnóstico general y recomendaciones puntuales", *Procesos electorales en regiones indígenas*, México, IFE-CIESAS, 2002.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- O'Donnell, Guillermo, "Estado, democracia y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993.
- Phillips, Susan D., "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.
- Van Cott, Donna Lee, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003.
- Yashar, Deborah "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America", *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999.