

Representación política de los pueblos y comunidades indígenas en el plano nacional y subnacional

Abel Alfredo Muñoz Pedraza

Instituto Estatal Electoral de Baja California

abel.munozpedraza@gmail.com

Luis Alfredo Cortez Llamas

Universidad Autónoma de Baja California

luis.cortez@ieebc.mx

Introducción

Uno de los principales retos dentro del proceso de consolidación democrática en México ha sido el de introducir, de manera plena, el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos originarios y las comunidades indígenas. Esta asignatura, si bien ha presentado avances notables, tanto en el reconocimiento jurídico en el orden constitucional nacional y subnacional, así como en términos de participación electoral y representación política, es importante reconocer que aún existen rezagos y retos para garantizar el efectivo ejercicio de derechos políticos.

El presente trabajo consta de ocho apartados. En el primero de ellos se aborda la propuesta de Hanah Pitkin en torno al concepto de representación y sus cinco dimensiones, enfocándonos, principalmente, en la descriptiva y la sustantiva, con el propósito de que a lo largo del texto se vaya abordando el análisis de la participación político electoral de los pueblos y comunidades indígenas bajo esas perspectivas.

En el segundo apartado se dialoga en torno al vínculo tripartito que existe entre la representación política, la democracia y los partidos políticos, tomando en cuenta los alcances que tiene el mismo y el estado actual del mismo. En la tercera parte se desarrollan los avances que ha habido en México respecto a la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas mediante los sistemas normativos propios, reconociendo sus alcances y limitaciones.

En la cuarta sección se hace hincapié en el concepto de acciones afirmativas y se describe el surgimiento de las mismas, en materia de pueblos y comunidades indígenas, en México, considerando las características de su instrumentalización y el efecto que tuvieron

en la representación política. La quinta y sexta parte del trabajo se centra en el caso bajacaliforniano, ya que se da cuenta de la presencia sociodemográfica de los pueblos y comunidades indígenas en el estado, aunado a que se traza el camino judicial y administrativo que dieron pie a implementación de las acciones afirmativas para el proceso electoral local 2020-2021.

En la séptima parte se analizan los resultados de la elección de 2021 y las malas prácticas que se presentaron, como fue el caso de las usurpaciones de candidaturas indígenas. En ese sentido, también se presta atención a los acuerdos y resoluciones adoptados por la autoridad administrativa y la jurisdiccional, respectivamente, de Baja California. Finalmente, en las conclusiones se hace un balance conceptual en torno a la representación política indígena, así como sobre el papel que han jugado las autoridades electorales ante la ausencia de los partidos políticos. También, se reflexiona en torno al caso de estudio particular y las peculiaridades que se vivieron en la entidad.

El concepto de representación política

Es importante clarificar, conceptual y teóricamente, el termino de representación política, ya que, en el contexto de las democracias modernas de corte liberal, es imposible entender el ejercicio legítimo del poder del Estado sin este concepto base. Por tal motivo, la representación política ha estado en el centro de análisis desde los estudios de filosofía política en distintos tipos de regímenes y formas de gobierno, adquiriendo grados y fuentes de legitimidad diversas y concepciones diferentes (Del Águila, 1997: 205-206).

Para esta investigación, se adopta la propuesta que ofrece Hanah Pitkin. Ella parte de la existencia de cinco dimensiones del concepto, las cuales se establecen de la siguiente manera: 1) la representación como autorización; 2) la representación como responsabilidad o de control; 3) la representación descriptiva; 4) la representación simbólica; y 5) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985).

En cuanto a la primera dimensión, Pitkin señala que ésta tiene su origen en la concepción hobbesiana del pensamiento político, señalando que, de la mano con la idea del poder absoluto, la representación es otorgada o autorizada por los súbditos y adquiere el carácter de representación ilimitada, por lo que el monarca o gobernante adquiere una

autoridad libre de obligaciones para el ejercicio del poder, lo cual conlleva a que esta dimensión diste mucho de la idea liberal del institucionalismo democrático moderno.

En cuanto a la segunda dimensión, ésta se puede rastrear en el momento histórico en el cual surgen los primeros regímenes democráticos de corte liberal. La misma contiene dos elementos fundamentales que la diferencian de la representación por autorización, ya que en esta dimensión los representantes tienen obligaciones y son responsables ante sus representados, por lo que se encuentra íntimamente ligada a las elecciones, es decir, cuando las y los electores deciden retirar su apoyo a algún representante ejercen el sufragio como mecanismo de control (rendición de cuentas).

En lo que respecta a la tercera dimensión de la representación política propuesta por Pitkin, lo más importante es conseguir una representación verdadera y exacta de la población, buscando que, por ejemplo, los órganos legislativos sean un reflejo de la sociedad y que de esta manera puedan verdaderamente encarnar la voluntad popular: “Es a través de asambleas proporcionadas que se asemejen lo más posible a la población del país. Así, la función de esta asamblea es “describir, presentar o reflejar la opinión popular” (Pitkin, 2014, p. 88 citado en Rivas, 2017: 318-319).

En la cuarta dimensión, la simbólica, se hace alusión a la capacidad de evocar emociones y sentimientos por parte de los gobernantes y así generar un vínculo con los representados a través de la creación de símbolos y narrativas específicas. Y, finalmente, en lo que corresponde a la última dimensión, por representación sustantiva se entiende que, la relación entre las y los ciudadanos y las y los gobernantes parte de una concepción distinta a las anteriores, por el hecho de que la representación no es vista como una relación entre personas, sino que parte de la idea de que, la relación es de las y los gobernantes con diversos intereses de grupo, lo cual la vuelve una concepción de representación más compleja y entrelazada.

“El punto fundamental para entender la representación política es que los representantes parlamentarios no representan a personas, sino a grupos, con lo cual no resulta fácil conocer los verdaderos intereses de sus representados en todos los temas, al tiempo que esos representantes, por su actividad parlamentaria, se encuentran trabajando mano a mano con representantes de otros grupos, por lo que el representante deberá elegir entre el interés nacional y el interés particular” (Rivas, 2017: 320).

Para efectos de esta investigación, es importante tener en cuenta la relación que puede presentarse entre las distintas dimensiones de la representación política propuestas por Pitkin y las repercusiones en los niveles de participación política de los pueblos y las comunidades indígenas en México, particularmente en lo que se refiere a la representación descriptiva y a la representación sustantiva, ya que la inclusión es de suma importancia para poder cumplir con los fundamentos planteados en la concepción de representación política sustantiva que menciona Pitkin, (Martinez, 2004: 673).

Lo anterior, debido a que la situación de desigualdad material, simbólica y cultural de las comunidades indígenas proviene de la marginación y discriminación de la cual han sido objeto de manera histórica y sistemática, por lo cual, se les ha mantenido alejadas de la toma de decisiones. Esta cuestión implica, en primera instancia y como ruta de acción, conseguir una aproximación a la representación descriptiva, teniendo en cuenta que esta dimensión de la representación no agota el ideal de la representación democrática y que, en efecto, la aspiración debe estar puesta en conseguir una representación política en términos sustantivos.

En este sentido, es necesario mencionar que el objetivo de este trabajo es establecer la relación que puede haber entre la representación en términos descriptivos y sustantivos, puesto que hay comunidades o grupos minoritarios que prácticamente no tienen presencia en la toma de decisiones o si la tienen, es marginal, como ha sido el caso de las comunidades indígenas en nuestro país. Situación que desde luego no permite que puedan incorporarse de manera efectiva al ejercicio de gobierno.

La intención de abordar teóricamente el concepto de representación política como se ha venido haciendo en las páginas que anteceden, no gira en torno a abrir un debate o tratar de contribuir a los significados filosóficos del término, sino más bien de situar al lector en el contexto general de la discusión sobre la inclusión y la diversidad cultural, partiendo desde los retos y complicaciones que ya de por sí implica la relación entre la ciudadanía y sus gobernantes.

Representación y democracia: el descrédito de los partidos políticos y el alejamiento ciudadano.

En la literatura politológica ha sido ampliamente aceptado que, en las democracias contemporáneas, las demandas sociales se articulen a través de la representación política y se integren en decisiones que deben ser reconocidas como válidas por las y los representados (Reyes del Campillo, 2018: 14-17).

Justamente, en contextos democráticos, se espera que los distintos intereses e identidades presentes en la sociedad tomen parte en los procesos decisorios. Por tal motivo, es a través de la relación entre intereses de las y los representados y la acción gubernamental en la toma de decisiones, que vemos implícita la dimensión de la participación política, incluso, inseparable de la representación política y, en consecuencia, supone una configuración incluyente, heterogénea y plural, (Del Águila, 1997: 210). De tal suerte que el concepto de representación política ha venido modificándose a través del tiempo y con ello las principales asociaciones, actores y mecanismos que han posibilitado el ejercicio de la misma.

Por tanto, a partir de la irrupción de la sociedad de masas y de la extensión del sufragio, se puede rastrear históricamente un cambio irreversible en el concepto de representación, ya que ello permitió el arribo de los partidos políticos como actores centrales en las democracias modernas, sobre todo, como eje central del ejercicio de la representación política, papel que antes de los partidos políticos le correspondía a los parlamentos o asambleas legislativas, tal y como lo establece Juan Reyes del Campillo.

Este modelo de representación de la democracia de partidos alcanzó su cúspide cuando se reconoce el Estado de partidos, en donde los partidos adquieren estatus constitucional después de la Segunda Guerra Mundial. Los electores no votan por un candidato sino por un partido que represente sus intereses, y que son los medios de articulación de la voluntad política de los ciudadanos (Reyes del Campillo, 2018: 18).

En este sentido, es importante entonces dedicar una parte de esta investigación a analizar el estatus de los partidos políticos, ya que, como podemos ver, son actores centrales en el ejercicio de la representación política. Lo anterior en razón del constante acrecentamiento del descrédito que se ha venido agudizando en las últimas décadas en la gran mayoría de las democracias contemporáneas, en las cuales, se sitúa a los partidos políticos como los

principales factores del ensanchamiento de una brecha que simboliza el déficit de identificación sustantiva entre las y los ciudadanos y los propios partidos políticos.

Lo anterior tiene su raíz en el hecho de que, desde el corazón de la teoría democrática liberal, se ha posicionado a los partidos políticos como los principales entes institucionales poseedores de las funciones de representación política y a su vez, como las principales plataformas de postulación a los puestos de toma de decisión, situación que nos deja ver de manifiesto la estrecha relación que existe entre la representación política y la participación de las y los ciudadanos en la esfera pública.

De esta manera, Katz y Mair ofrecen una explicación de las causas y razones del alejamiento de las y los ciudadanos y su desinterés en los asuntos públicos, a partir de los procesos de electoralización y cartelización de los partidos políticos:

“Dado que el partido es un elemento central tanto de nuestra actual comprensión de la democracia como de su práctica aprendida, se puede considerar que una crisis del gobierno de partidos y de la democracia de partidos tiene importantes implicaciones para la propia democracia. Por un lado, el cuestionamiento de la legitimidad y la capacidad de los partidos para representar a la ciudadanía, y, por otro, para gestionar las instituciones de gobierno” (Katz y Mair, 2022: 130).

En este sentido, podría argumentarse que en México, al igual que en otras democracias del mundo, los partidos políticos se encuentran cada vez más relacionados y orientados hacia el Estado, al tiempo que se concentran en la obtención de votos y subvenciones estatales, dejando en un segundo plano la agregación de intereses de las comunidades y el liderazgo sobre el sentido que debe adoptar el interés general, convirtiéndose, prácticamente, en “agencias semiestatales” (Katz y Mair, 2004: 25 citado de Singer, 2021: 33).

De acuerdo con esto, se puede establecer como hipótesis que, a medida que los partidos políticos fueron evolucionando hacia una vinculación más estrecha con el Estado, fueron abandonando, al menos de facto, sus funciones de representación, más allá de lo que indican sus estatutos y documentos básicos. Este hecho ha sido documentado con base en múltiples mediciones, estudios y sondeos, por lo que cada vez es más visible el debilitamiento de los lazos de identificación partidista de la ciudadanía, al grado de que no sólo no se siente representada, sino que se traduce en un elevado grado de desconfianza hacia estos.

Tal es el caso del estudio de opinión pública que publica Latinobarómetro año con año. En el informe de 2023 se le preguntó, por primera vez, a los latinoamericanos si los partidos políticos “funcionan bien”. La respuesta fue contundente en contra de los partidos: 77% está en desacuerdo con la afirmación, mientras que 21% coincide con ella (Latinobarómetro, 2023: 46).

En el mismo sentido, otra de las preguntas que salen a relucir en dicho informe es la siguiente: Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? De acuerdo con las respuestas, existe un decrecimiento entre 2013 y 2023 de 58% a 44% con respecto a las ciudadanas y ciudadanos que piensan que los partidos son indispensables para la democracia (Latinobarómetro, 2023: 47). Lo anterior implica que cada vez hay más ciudadanas y ciudadanos en Latinoamérica que creen que los partidos dejan de ser necesarios para la democracia, situación que es sintomática con respecto al estado que han venido guardando los propios partidos en cuanto a las valoraciones realizadas a su desempeño.

Ahora bien, como podemos observar, el descredito y desconfianza hacia los partidos políticos ha crecido sistemáticamente en América Latina, su impacto se ha visto reflejado en la opinión generalizada de las y los ciudadanos latinoamericanos, por ejemplo, cuando se pregunta acerca de si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en 2023 solo 48% apoya a la democracia en la región, lo que significa una disminución de 15 puntos porcentuales, en relación con 63% que se registró en 2010 (Latinobarómetro, 2023: 18).

Lo anterior, posiciona a la democracia como una forma de organización política en una situación desalentadora con respecto a la relación sustantiva con las y los ciudadanos. Esto es sumamente relevante, puesto que la identificación con los partidos políticos y la capacidad de respuesta a las demandas de estos por parte de los gobiernos es fundamental para generar confianza en las y los gobernantes, con el propósito de que las y los propios gobernados puedan sentirse representados. De tal suerte que, en el marco del proceso de consolidación democrática en la región, aún queda pendiente la difícil tarea de construir instituciones políticas y canales efectivos que garanticen la representación entre las y los ciudadanos y quienes ostentan las posiciones de toma de decisiones.

Es pues, en este marco tan complejo, que se da la necesidad de reconocer no sólo la pluralidad de la ciudadanía en un aspecto general, sino también la necesidad de incluir, desde el reconocimiento de la multiculturalidad y la pluriculturalidad, a los grupos sociales y comunitarios minoritarios, que históricamente han sido marginados de la arena política institucional.

Ahora bien, es importante señalar que una de las principales hipótesis de esta investigación es que, en México, a medida que los partidos políticos se han ido alejando de la ciudadanía y se han orientado cada vez más hacia el modelo de partido cartel propuesto por Katz y Mair, estos han venido jugando un papel secundario en las funciones de representación, por lo que han desatendido la implementación de las agendas de inclusión de los derechos político-electorales para los grupos de atención prioritaria y, en su lugar, han sido los órganos electorales jurisdiccionales y de gestión administrativa quienes han impulsado estas agendas de inclusión.

Lo anterior es posible sostenerlo cuando se identifican los rezagos en materia legislativa en cuanto a la extensión y garantía de derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas a nivel nacional y subnacional y, sobre todo, en los claros niveles de subrepresentación que presenta este grupo social. Es decir, ha habido avances en la materia, no obstante, los mismos surgen de los organismos electorales a través de acciones afirmativas y no necesariamente del poder legislativo en donde los partidos políticos, en teoría, tendrían que impulsar agendas que atiendan a los diversos sectores de la sociedad.

Representación política y las comunidades indígenas: una aproximación al fenómeno social.

Actualmente el sistema político-electoral mexicano permite el acceso a los cargos de representación política por dos vías, el sistema de partidos, y las candidaturas independientes. Ambos mecanismos de acceso al poder están debidamente reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 35 y 41.

Derivado de lo anterior, y en concordancia con el principio de representación que sustenta nuestra democracia, surge la necesidad de poner sobre la mesa los siguientes cuestionamientos: ¿hasta dónde los pueblos y las y los integrantes de las comunidades indígenas se sienten representadas y representados por sus gobernantes?; ¿cuál ha sido el

nivel de participación o involucramiento de los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones?; ¿existe una proporcionalidad entre la población indígena y su representación política reflejada en el poder legislativo? y, ¿de qué manera se incorporan los integrantes de estas comunidades a los órganos de representación?.

De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda 2020, en México existen 23.2 millones de personas de tres años y más que se autoidentifican como indígenas, lo cual representa poco más de 19% del total de la población. Asimismo, en México existen 11,800,247 personas que viven en hogares indígenas, lo que es equivalente a 9.4% de la población, mientras que 7,364,645 personas de tres años y más que se identificaron como hablantes de lenguas indígenas, lo cual es equivalente a 6.1% del total de la población (INEGI, 2020).

Como primera aproximación, es importante mencionar la reforma constitucional, a nivel federal, en materia indígena que se aprobó el 14 de agosto de 2001, a través de la cual se reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior permitió que estas comunidades pudieran, de conformidad con su propio sistema normativo, elegir de entre sus integrantes a quienes integrarían los órganos de gobierno y a las diversas autoridades de orden municipal (CPEUM, artículo 2, inciso a) fracción II).

En este sentido, Martha Singer describe algunas características fundamentales con las cuales cumplen estos sistemas normativos, tales como que "... están constituidos por normas no escritas y prácticas colectivas que son parte de la identidad de las propias comunidades, cuyo carácter formal y consensuado adquiere valor jurídico dentro de las comunidades y también, desde 2001, a nivel constitucional" (Singer, 2021: 149).

De tal suerte que podríamos considerar esta modificación constitucional como un parteaguas en cuanto al diseño del sistema electoral mexicano, puesto que proporcionó una vía alterna para conformar órganos representativos al interior de las comunidades indígenas, "no obstante, aquella reforma dejó en claro que ya no sólo se trataba de la participación o representación política en términos del sistema de partidos sustentado en los principios de la democracia liberal, sino que debían convivir y coexistir con las normas, los procedimientos y las prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas" (Olivos, 2023: 44).

Ahora bien, es importante no soslayar que, si bien estos cambios quedaron plasmados como precepto constitucional, su instrumentación y aplicación con el pasar de los años ha

sido complicada. Lo anterior debido a que, de acuerdo con lo que establece la Constitución, han existido diversas limitaciones y restricciones para que las y los integrantes de las comunidades indígenas puedan acceder y ejercer la toma de decisiones bajo esta figura jurídica.

El hecho de que estos sistemas normativos tengan que ser regulados por las legislaturas de las entidades federativas supone una complejidad de origen, debido a que se han establecido normas muy distintas y con variados resultados en cada estado, aunado a lo anterior, se tiene que considerar el grado de avance en la materia para cada entidad federativa, así como las condiciones políticas, culturales y sociales de cada contexto. (Olivos, 2023: 46-47).

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que estas circunstancias han generado un escenario complejo en cuanto a la regulación y validación de estos sistemas normativos, por ejemplo, si analizamos la frecuencia y los tiempos en los cuales se ha legislado en esta materia, tal y como señala la autora antes citada, llegamos a la conclusión de que los avances en este sentido han presentado resultados diversos y su debida reglamentación, bajo los marcos constitucionales, ha sido demasiado lenta en la mayoría de los casos.

Otra de las limitaciones que se han presentado es que, si bien, los integrantes de las comunidades indígenas pueden conformar órganos representativos de acuerdo con sus propios mecanismos de autogobierno mediante sus sistemas normativos, estos sólo se limitan a la esfera municipal y comunitaria, dejando de lado los otros niveles de gobierno, situación que muestra las claras limitaciones en la implementación y práctica de estos sistemas normativos, por lo que se afecta de manera directa a la representación política de estas comunidades y no permiten el desarrollo, uso y ejercicio pleno de estos derechos en la esfera pública.

Los ejemplos más representativos de entidades federativas en las cuales se ha integrado algún órgano de representación a nivel municipal han sido: Tlaxcala, Oaxaca, Sonora, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Estado de México y Querétaro. Estos estados cuentan con una reglamentación para que los pueblos y comunidades indígenas participen en elecciones de autoridades de ayuntamientos mediante sus propios sistemas jurídico-normativos.

De esta manera, si bien la Constitución reconoce la libre determinación, la realidad es que ello no ha permitido que se logre una representación en términos descriptivos acorde a la dimensión que le corresponde a los pueblos y comunidades indígenas, es decir, que se consiga de manera proporcional una representación similar al número de población que integra este segmento de la sociedad.

Las acciones afirmativas como respuesta ante el déficit legislativo en materia indígena

Como ya se ha mencionado algunas líneas arriba en este trabajo, si bien, la Constitución Mexicana establece los mecanismos de acceso a los órganos de representación política en los cuales, en teoría todos los ciudadanos podrían participar, la realidad es que, partiendo de contextos tan desiguales y de posiciones de amplia desventaja, se vuelve sumamente complicado el acceso a los diversos cargos de elección popular, situación que, claramente se refleja en los altos niveles de subrepresentación que presentan las comunidades indígenas en la cámara de representantes a nivel federal (Sonnleitner, 2013). Aunado a lo anterior, es importante aclarar que la propia constitución no establece alguna cuota para garantizar un punto de partida más equitativo que le permita a las y los integrantes de estas comunidades competir en condiciones más favorables por algún cargo de elección popular.

En este sentido, las distintas decisiones, acuerdos y sentencias que han adoptado las autoridades electorales en materia jurisdiccional y de gestión administrativa, según ha correspondido en cada caso, han sido fundamentales para la inclusión de estos grupos minoritarios en la toma de decisiones públicas en los últimos años.

En razón de lo anterior, se puede establecer que fue a partir de la primera redistribución electoral indígena a nivel federal en México (2004), realizada por el otrora Instituto Federal Electoral (IFE), que se han venido implementando, con mayor frecuencia, un conjunto de “acciones afirmativas” como mecanismos jurídico-legales para equiparar las desventajas desde las que parten los pueblos y comunidades indígenas. Éstas se diseñan con la finalidad de corregir desigualdades históricas y promover la igualdad de oportunidades en favor de los grupos y/o comunidades que han enfrentado una discriminación sistemática y que por ende parten de una posición de considerables desventajas sociales, culturales y económicas. De acuerdo con la Jurisprudencia 11/2015, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, “...éstas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material” (TEPJF, 2015).

De esta forma, vale la pena realizar un recuento en las siguientes líneas sobre cuáles han sido estas acciones afirmativas en materia indígena que se han aprobado por parte de las autoridades electorales en los últimos años a nivel federal. En julio de 2004 el IFE, mediante el acuerdo CG104/2004, estableció la primera redistribución con la finalidad de favorecer a estas comunidades e incrementar el número de legisladores indígenas, derivado de esto, se acordó la creación de 28 distritos indígenas que cumplieran con más del 40% de población. Como resultado de esta medida se presentaron los siguientes resultados: en 2006, se obtuvieron 14 diputaciones indígenas; en 2009, diez curules; en 2012 se obtuvieron siete escaños y en las elecciones de 2015 se registró la obtención de un total de seis diputaciones de procedencia indígena.

Derivado de las cifras se puede apreciar que, a pesar de la redistribución de 2004, la cantidad de escaños obtenidos por integrantes de estas comunidades, en la suma de los cuatro procesos electorales, no alcanzó ni siquiera 50% de las posiciones disponibles de los 28 distritos indígenas durante todo el periodo, de ahí que se hable de una desproporción en cuanto a la cantidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos que se autoidentifican como indígenas y su representación real en los cargos de elección popular (INE, 2019). Cabe destacar que en ninguna de las legislaturas anteriores se ocupó más de 3% de la cámara de diputados por parte de personas indígenas, aunado a que, en ninguna de estas legislaturas, tampoco hubo más de 3 mujeres indígenas que ocuparan una diputación.

Es claro pues que, a pesar de esta medida tomada por el IFE en 2004, los resultados no fueron alentadores, debido a que se siguió presentando con profundidad el fenómeno de la subrepresentación de este grupo minoritario. En este sentido, es importante mencionar, que, si bien el órgano de administración electoral realizó estos esfuerzos, la realidad es que los propios partidos políticos no demostraron tener voluntad de incluir a este grupo minoritario, por tal motivo, a pesar del cambio en el diseño institucional, el fenómeno de la subrepresentación siguió presentándose.

En lo que refiere al proceso electoral 2017-2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el acuerdo INE/CG508/2017, mediante el cual mandató a los partidos políticos a registrar candidaturas de procedencia indígena en 12 de los 28 distritos que contaran con 40%

o más de población que se autoadscribiera como perteneciente a alguna comunidad indígena, acuerdo que, luego de ser impugnado por los partidos Encuentro Social, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista, entre otros actores, derivó en la sentencia SUP-RAP-726/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual se determinó el aumento de registros obligatorios de candidatos de procedencia indígena de 12 a 13 distritos, en los cuales la cantidad de población que se autoadscribiera como indígena fuera igual o superara 60% de la población.

Estos distritos estaban distribuidos de la siguiente manera: Hidalgo (distrito 1), Guerrero (distrito 5), Veracruz (distrito 2), San Luis Potosí (distrito 7), Yucatán (distritos: 1 y 5) Oaxaca (distrito 2 y 4), Chiapas (distritos: 1, 2, 3, 5 y 11). Aunado a lo anterior, el máximo tribunal en materia electoral también se pronunció a favor de criterios que permitieran evitar la autoadscripción no legítima, es decir, que personas de procedencia no indígena usurpen o finjan esta identidad para obtener una posición privilegiada o ventajosa en el proceso de registro de candidaturas por parte de algún partido político.

Algunos de estos criterios aprobados por el tribunal fueron:

1. Haber prestado algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado;
2. Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado, y
3. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones (INE 2017; TEPJF, 2017).

A raíz de esta sentencia, los partidos políticos se vieron obligados a comprobar la autoadscripción de manera calificada por parte de las y los aspirantes que buscaran ser postulados a través de las acciones afirmativas emitidas por el Consejo General del INE. Lo anterior es ilustrativo, porque en razón de los hechos expuestos, se puede percibir una clara intervención de las instituciones electorales en la emisión de acciones afirmativas que promueven el ejercicio del derecho a ser votada o votado por parte de los integrantes de esta comunidad históricamente marginada. Asimismo, también se puede observar cómo los

órganos jurisdiccionales, mediante sus sentencias y desde una lógica garantista, comenzaron a posicionar la agenda de igualdad sustantiva vinculando a los partidos políticos a atender los principios de inclusión de las comunidades indígenas.

Finalmente, como resultado de la aprobación de estas acciones afirmativas para el proceso electoral 2017-2018, se ocuparon 18 curules por parte de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena, lo cual representó un crecimiento de más del doble de diputaciones en consideración con los resultados de 2015 (6). También es importante señalar que, si se analizan las cifras de manera global, la legislatura que resultó de la elección de 2018 fue la que mayor número de legisladores indígenas tuvo desde la redistribución de 2004.

En cuanto al proceso electoral 2020-2021, el INE implementó nuevas acciones afirmativas con la finalidad de combatir la subrepresentación que estas comunidades históricamente han padecido, lo anterior por medio del acuerdo INE/CG572/2020, en el cual se argumentó que existía una notoria subrepresentación de las personas indígenas en la Cámara de Diputados, aún con la acción afirmativa implementada en el proceso electoral de 2017-2018. Por esta razón, se consideró necesario realizar acciones complementarias para garantizar la representación de esta población (Colegio de México, 2022: 53).

Derivado de estas acciones afirmativas se mandató a los partidos políticos y coaliciones a postular en 21 de los 28 distritos electorales candidaturas de procedencia indígena, de las cuales 11 tenían que ser mujeres. Para el caso de la representación proporcional, se mandató la construcción de nueve formulas distribuidas de la siguiente manera: 1 fórmula en la primera circunscripción plurinominal electoral; 1 fórmula en la segunda circunscripción plurinominal electoral; 1 a la cuarta fórmula en la tercera circunscripción plurinominal; 1 y 2 fórmulas en la cuarta circunscripción plurinominal electoral, y 1 fórmula en la quinta circunscripción plurinominal electoral (INE, 2020: 90-92).

Como resultado de la implementación de estas acciones afirmativas, se consiguió la ocupación de 36 curules por parte de estas comunidades, lo que significó un incremento sustancial en comparación con los 18 escaños obtenidos en el proceso anterior, aunado a que el objetivo de la acción afirmativa era asegurar 30 curules de procedencia indígena. También, es importante hacer mención de la implementación de acciones afirmativas en los contextos locales durante el proceso electoral 2020-2021, ya que 29 entidades federativas lo llevaron a

cabo, lo cual representa una clara tendencia de los órganos electorales a seguir emitiendo acciones afirmativas, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.

La presencia indígena en Baja California a través de los datos sociodemográficos

De acuerdo con los datos del último Censo de Población y Vivienda 2020, México cuenta con 126,014,024 habitantes, de los cuales 2.99% viven en Baja California. Referente a los datos de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el censo cuenta con tres variables destacables: 1) personas de 3 años y más que hablan una lengua indígena; 2) personas en hogares indígenas y 3) personas que se auto adscriben indígenas.

En cuanto a “personas de 3 años y más que hablan una lengua indígena”, tenemos que en el país existen 7,364,645, de las cuales 49,130 radican en Baja California representando 0.67% del nivel nacional. Si comparamos el dato de personas en hogares indígenas, de los 11,800,247 que habitan en México, 102,613 están en Baja California, lo que corresponde a 0.87% del total nacional.

Finalmente, considerando el dato de auto adscripción, tenemos que en Baja California existen 285,679 personas indígenas que, comparado con el total de la población en la entidad (3,769,020), éstas adquieren un peso relativo de 7.58% de la población. Estas cifras nos permiten ubicar la estratificación de la población de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, no obstante, los comparativos estatales nos mostrarán un contexto puntual de la importancia del tema y su relevancia en Baja California.

Respecto a la auto adscripción por municipio, Tijuana es donde más personas se consideran indígenas, con 44.14% (126,104); en segundo lugar, Mexicali, con 17.13% (48,948); Ensenada es tercero, con 16.15% (46,148); en cuarto lugar, San Quintín con 15.08% (43,080); Los restantes municipios, Playas de Rosarito y Tecate, son los que menor población considerada indígena concentran, es decir, 3.82% (10,922) y 3.67% (10,477), respectivamente.

Ahora bien, San Quintín es el municipio que concentra una mayor cantidad de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas en comparación con los demás municipios en las dos variables restantes; personas de 3 años y más que hablan una lengua indígena representa 35.11% (17,250), mientras que personas en hogares indígenas 34.95%

(35,863). El dato es relevante porque si comparamos la población total de la entidad con la de San Quintín, sólo alcanza 3.12% del total (117,568), lo cual lo convierte en el segundo municipio con menor densidad poblacional, únicamente por encima de Tecate, es decir, San Quintín concentra una importante cantidad de integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

El segundo municipio en importancia de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas es Tijuana. De las 49,130 personas de 3 años y más que hablan lengua indígena en el estado, una cuarta parte se encuentra en Tijuana; en tanto que en lo que respecta a personas en hogares indígenas, Tijuana tiene 28.08% (28,810) del total de la entidad. El tercer municipio con importancia en la concentración de personas pertenecientes de los pueblos y comunidades indígenas es Ensenada. Las personas de 3 años y más que hablan lengua indígena representan 23.92% (11,753) del total en la entidad. El dato que hace referencia a personas en hogares indígenas destaca por ascender a 23.22% (23,831) del total estatal.

Finalmente, en los restantes municipios, tal es el caso de Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate, se concentra el porcentaje restante de personas, 3 años y más que hablan una lengua indígena, sumando 15.87% (14,109). En cuanto a las personas en hogares indígenas en los tres municipios, esta cantidad asciende a 13.75% (16,494).

La participación político-electoral indígena en Baja California: un camino judicializado

La implementación de las acciones afirmativas en materia indígena ha ocurrido en gran parte del país, como coloquialmente se dice, “a golpe de sentencias”. Por lo general, las demandas de participación política de los grupos históricamente vulnerabilizados han sido canalizadas por los tribunales que imparten justicia electoral y, por ende, ordenan a las autoridades administrativas que determinen lo conducente para garantizar los derechos políticos de quienes los demandan. No obstante, a nivel subnacional, el desarrollo de esa dinámica puede presentar variaciones y particularidades que se alejan de lo antes descrito.

En Baja California, a mediados del mes de septiembre de 2018, un ciudadano autoadscrito como indígena mixteco solicitó al Consejo General del órgano electoral que se le diera respuesta a una interrogante relativa a las medidas compensatorias que se iban a implementar a favor de los pueblos y comunidades indígenas que viven en Baja California

para el proceso electoral 2018-2019, el cual había iniciado el 9 de septiembre del mismo año (IEEBC, 2018).

Para el 11 de diciembre del mismo año, el Consejo General resolvió el asunto y lo hizo en un sentido negativo, argumentando, entre otras cosas, que la entidad no cumplía con el criterio porcentual de representatividad indígena establecido por el IFE (IFE, 2004), es decir, Baja California no contaba con distritos indígenas consistentes en una población de 40% o más. De esta manera, el 26 de diciembre del mismo año, el ciudadano se inconformó ante el tribunal local y el 22 de enero de 2019 se acordó confirmar la determinación adoptada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) (TJEBBC, 2019).

Sin embargo, la cadena impugnativa continuó y el 26 de enero el denunciante recurrió la sentencia emitida por el tribunal local ante la Sala Regional Guadalajara, por lo que dicha instancia resolvió por unanimidad, en el expediente SG-JDC-11/2019, confirmar el acto impugnado, resultando en que la determinación de la autoridad administrativa continuaba firme (SRG-TEPJF, 2019).

Fue hasta el 20 de febrero de 2019 cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el expediente SUP-REC-28/2019, tras la promoción de un recurso de reconsideración promovido por la parte afectada. En ese sentido, se revocaron las sentencias de la Sala Regional Guadalajara y la del tribunal local, así como el resolutivo número dos del dictamen 1 de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del IEEBC, en donde se declaraba improcedente la solicitud de medidas compensatorias, por lo que se vinculó al órgano administrativo a que, con la debida oportunidad, realizara los estudios correspondientes y se implementaran acciones afirmativas en materia indígena para la postulación de candidaturas en el Congreso local y los Ayuntamientos para el proceso electoral local 2020-2021 (TEPJF, 2019).

Cabe destacar que los razonamientos de la sentencia dictada por la Sala Superior hicieron hincapié en que los criterios y parámetros cuantitativos y poblacionales no eran suficientes, ni los únicos, para fundar una decisión sobre la temática en comento, por lo que era necesario analizar el contexto de la entidad bajo los siguientes criterios:

1. El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados;

2. la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal;
3. la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria, y
4. la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de Baja California.

Tras la conclusión del proceso electoral local 2018-2019 y bajo esta nueva perspectiva de análisis que propuso la Sala Superior, basada en el principio de interculturalidad, el abordaje del asunto en cuestión fue distinto. Con ello, el IEEBC desarrolló una serie de acciones encaminadas atender los cuatro criterios establecidos en el SUP-REC-28/2019. Para la atención del primero y tercero de ellos, se concluyó que la autoridad electoral no contaba con un registro formal que permitiera conocer la participación política indígena en la postulación o integración de órganos de gobierno, ya que anteriormente no se les exigía a los partidos políticos, ni a las candidaturas independientes, que manifestaran la pertenencia a un grupo o a una comunidad indígena.

En cuanto al segundo criterio, el análisis versó en contemplar los resultados del XIII Censo General de Población 2010 y la Encuesta Intercensal 2015, específicamente, en lo que corresponde a la población que se autoadscribía como indígena en Baja California, las personas que hablaban una lengua indígena y los diversos asentamientos físicos en la entidad, es decir, hogares en donde habitaban personas indígenas. Lo anterior dio como resultado la identificación de una importante presencia habitantes pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en el estado.

Por último, el cuarto criterio se abordó a partir del desarrollo de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, dado que dicho mecanismo constituye un derecho para los pueblos y las comunidades indígenas que les permite manifestarse y formar parte del proceso de toma de decisiones en torno a medidas administrativas y legislativas que pueden afectarles o contravenir, directa o indirectamente, a sus intereses, aunado a que su instrumentalización permite conocer la diversidad de

ideologías dentro de las comunidades mediante las opiniones que se manifiestan durante el ejercicio.

Para la elaboración de dicha consulta de alcance estatal, se creó e instaló un comité interinstitucional que asesoró los trabajos (IEEBC, 2020) y se aprobó un protocolo para su implementación, en el cual se definieron las etapas, fechas, sedes, temas a consultar, metodología, formas de difusión y las medidas sanitarias a adoptar con motivo de la pandemia generada por el Covid-19 (IEEBC, 2020).

Una de las particularidades que también formaron parte del análisis del criterio número cuatro fue la conformación de los pueblos indígenas y su relación con la dinámica migratoria que presenta la entidad. En este sentido, siete son los pueblos originarios en Baja California y representan 2.17% del total de la población indígena. Estos se conforman por los pueblos Kiliwa, Kumiai, Pai Pai, Cucapá, Cochimí y Ku'ahl. El resto de los pueblos en Baja California se ha ido asentado en el territorio como consecuencia de la dinámica migratoria que se da por motivos laborales, reunificación familiar, intentar cruzar la frontera con Estados Unidos, entre otras razones.

Por lo tanto, las acciones afirmativas que determinó el IEEBC a través del dictamen 7 (IEEBC, 2020) de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación fueron las siguientes:

- Para el Congreso local, la postulación de al menos dos diputaciones por el principio de mayoría relativa. En caso de no existir representación indígena por dicho principio, se tendrían que asignar diputaciones por el principio de representación proporcional, en un ajuste, para otorgar a este grupo en situación de vulnerabilidad al menos dos curules en el Congreso.
- Para municipios, la integración de al menos una fórmula de regidurías en las planillas de los ayuntamientos de Mexicali, Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito, así como al menos dos fórmulas de regidurías en la planilla de Ensenada, esto en atención a la presencia indígena que se da, en mayor proporción, en dicho municipio. Asimismo, las postulaciones se tenían que realizar en las primeras cuatro fórmulas de regidurías para garantizar la integración.

Uno de los hallazgos de esta investigación radica en la regresión, referente a la maximización de los derechos políticos, que las autoridades jurisdiccionales pueden originar con sus sentencias, específicamente en materia de acciones afirmativas, cuando las autoridades administrativas promueven mecanismos para equilibrar el piso con los grupos de atención prioritaria. Tal es el caso de la sentencia emitida por el tribunal local de Baja California en el expediente RI-47/2020, que deriva de los medios de impugnación interpuestos por el Partido del Trabajo, el Partido Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y el otrora Partido de Baja California, en contra de las determinaciones que adoptó el IEEBC para garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas en Baja California

En la referida sentencia, el tribunal local consideró que las acciones afirmativas en comento no se encontraban justificadas, no eran graduales, eran desproporcionadas y afectaban el derecho de autodeterminación de los partidos políticos, por lo que le ordenó a Organismo Público Local que llevará a cabo un nuevo análisis, con parámetros de carácter restrictivo, en donde determinara un nuevo cálculo de la cantidad de postulaciones que los partidos políticos y las candidaturas independientes a munícipes deberían de hacer (TJEB, 2020).

Cabe destacar que la sentencia del tribunal local fue combatida ante la Sala Regional Guadalajara por el actor que promovió el escrito originario en donde le preguntaba al IEEBC sobre las acciones afirmativas que se iban a implementar para el proceso electoral 2018-2019, por lo que esta instancia resolvió que lo establecido originalmente por la autoridad administrativa era correcto. La cadena impugnativa concluyó cuando la Sala Superior desechó las demandas promovidas, por lo que las determinaciones del dictamen 7 quedaron firmes.

Las elecciones de 2021 en Baja California: usurpaciones de candidaturas indígenas y resultados de las acciones afirmativas

El proceso electoral 2020-2021 en Baja California estuvo caracterizado, entre otras cosas, por una participación, sin precedentes, de los pueblos y comunidades indígenas para competir por diferentes cargos de elección popular. Como nunca antes en la historia de la entidad, se establecieron los lineamientos y procedimientos para la postulación de candidaturas indígenas, los cuales estuvieron a cargo del IEEBC.

Cabe destacar que el autoadscribirse como persona indígena no era suficiente para que un(a) aspirante pudiera acceder a una candidatura por esta acción afirmativa, debido a que, como establece la Tesis IV/2019 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos deben presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que pretenden postular con la comunidad a la que pertenecen (TEPJF, 2019), a esto se le conoce como adscripción calificada.

Dado lo anterior, el IEEBC estableció una serie de requisitos para la acreditación de dicha autoadscripción calificada con base en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en donde se destaca que los partidos políticos y las candidaturas independientes deberán de mostrar medios de prueba idóneos para ello, como lo son constancias, actas, notas periodísticas, acuses de oficio, minutas o cualquier otra documental que coadyuve a demostrar el vínculo comunitario (TEPJF, 2017). Sin embargo, este mecanismo dejó muy abierta la puerta, en el sentido de que la revisión de la documentación estaba fundamentada en criterios meramente formales, dejando de lado aspectos en torno a la veracidad de la misma y la posibilidad de investigar si quienes habían suscrito las documentales tuvieran legitimidad para hacerlo.

No obstante los avances que se presentaron en la materia, éstos no estuvieron exentos de malas prácticas electorales por parte de los partidos políticos en competencia, tal es el caso de las usurpaciones que se presentaron durante el proceso electoral 2020-2021, las cuales motivaron la organización de las comunidades indígenas para protestar y exigir que se le retirara el registro a varias candidaturas señaladas (Radar BC, 2021). A continuación, en la tabla 1 se detalla una relación de las candidaturas impugnadas por cargo de elección, coalición o partido político, actores que impugnan y los efectos de las sentencias.

Tabla 1. Candidaturas impugnadas que fueron registradas por acción afirmativa indígena, según tipo de candidatura, partido político o coalición, distrito local o municipio, posición en la planilla, etnia de autoadscripción y efecto de la sentencia.

Candidata(o)	Tipo de candidatura	Partido o coalición	Distrito local o municipio	Posición en la planilla	Etnia	Efecto de la sentencia
Rigoberto Campos Gonzáles	Propietario	PES*	Distrito1	NA****	Cucapá	Se ordenó que el OPLE hiciera una revisión y éste determinó la cancelación.
Adrián Gildardo Camargo Borbón	Suplente				Cucapá	

Miriam Elizabeth Cano Nuñez	Propietaria	JHH**	Distrito17	NA	Triqui	Se ordenó sustitución
Jorge Eduardo Vega Zamora	Propietario	JHH	Ensenada	1	Kumiai	Se ordenó sustitución
María de Lourdes Ostos Aquiles	Propietaria	JHH	Ensenada	4	Kumiai	Se ordenó sustitución
María del Rocío Serna Serna	Suplente	JHH	Ensenada	4	Kumiai	Se ordenó sustitución
Alejandrina Reyes Bautista	Propietaria	AVBC***	Ensenada	3	Mixteca	Se ordenó sustitución
Rita Olague González	Propietaria	PES	Mexicali	4	Cora	Se ordenó que el OPLE hiciera una revisión y éste determinó la cancelación.
Alma Lourdes Ramírez Romero	Suplente	PES	Mexicali	4	Yaqui	Se ordenó que el OPLE hiciera una revisión y éste determinó la cancelación.

Fuente: elaboración propia con datos de <https://ieebc.mx/indigenas/index.html>.

*PES: Partido Encuentro Solidario de Baja California.

**JHH: Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California.

***AVBC: Alianza Va por Baja California.

****NA: No Aplica.

El resultado de la implementación de las acciones afirmativas marcó un antes y un después en términos de representación política de carácter descriptivo, en el sentido de que en Baja California no habían existido autoridades electas de los pueblos y las comunidades indígenas, a pesar de la presencia y diversidad entre las etnias. En la tabla 2 se puede observar los cargos que fueron electos mediante las cuotas indígenas que se establecieron en el dictamen 7 del IEBC.

Tabla 2. Candidaturas electas mediante acción afirmativa indígena, según partido político o coalición, tipo y principio de elección, posición en la planilla y etnia.

Candidata(o)	Partido y/o coalición	Cargo electo	Distrito local o municipio	Principio de elección	Posición en la planilla	Etnia
Evelyn Sánchez Sánchez	JHH*	Diputación	Distrito 11	MR***	NA*****	Mixteca alta
Dunnia Monserrat Murillo López	JHH	Diputación	Distrito 17	MR	NA	Cochimí
Artaban Novoa Velázquez	JHH	Regiduría	Ensenada	MR	1	Mixteca
Teresita Berenice Zepeda Montes	JHH	Regiduría	Ensenada	MR	4	Kumiai
Rogelia Arzola Santillán	JHH	Regiduría	Tijuana	MR	1	Mixteca
Edgar Montiel Velázquez	PES**	Regiduría	Tijuana	RP****	3	Mixteca
Isaías Morales Francisco	JHH	Regiduría	Mexicali	MR	4	Purépecha
Salvador Heredia Campos	JHH	Regiduría	Tecate	MR	3	Purépecha
José Félix Ochoa Montelongo	JHH	Regiduría	Playas de Rosarito	MR	2	Purépecha

Fuente: elaboración propia con datos de <https://ieebc.mx/indigenas/index.html>.

*JHH: Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California.

**PES: Partido Encuentro Solidario de Baja California.

***MR: Mayoría relativa.

****RP: Representación proporcional.

*****NA: No Aplica.

En la tabla anterior se puede destacar que fueron electas nueve personas que obtuvieron su registro por acción afirmativa. En primer término, dos diputaciones por el principio de mayoría relativa, por lo que no hubo necesidad de que el OPLE realizara un ajuste para garantizar la representación indígena en el Congreso local, tal es el caso de Evelyn Sánchez Sánchez (mixteca alta), por el distrito 11 de Tijuana y Dunnia Monserrat Murillo López (cochimi), por el distrito 17 de San Quintín. Ambas candidatas fueron postuladas por la Coalición JHH, conformada por Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

En el plano de las regidurías, se observa que en todos los municipios del estado se consolidó la presencia indígena al interior de los cabildos. En Ensenada resultaron electas las dos personas que fueron postuladas por la coalición JHH en las primeras cuatro posiciones de la planilla, tal y como se establecía en el citado dictamen 7 del IEEBC, Artaban Novoa Velázquez y Teresita Berenice Zepeda Montes, de origen mixteco y kumiai, respectivamente. En Tijuana, se destaca la elección de Rogelia Arzola Santillán, quien se autoadscribió como mixteca y fue postulada por la coalición JHH en la primera posición de la planilla, así como Edgar Montiel Velázquez, por el PES, autoadscrito como mixteco y alcanzando la regiduría por el principio de RP.

En Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito, la coalición JHH logró colocar una regiduría en cada ayuntamiento, tal es el caso de Isaías Morales Francisco (purépecha), postulado en la posición 4, Salvador Heredia Campos (purépecha), postulado en la posición 3 y José Félix Ochoa Montelongo (purépecha), postulado en la posición 2.

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos rescatar que, a través de una serie de reformas progresivas a la constitución, así como de la firma de diversos tratados internacionales, se han venido reconociendo, incluyendo y consagrando los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, no obstante, a pesar de estos esfuerzos, se ha presentado constantemente una subrepresentación en términos descriptivos considerando el porcentaje de escaños obtenidos históricamente a nivel federal y la cantidad de población que pertenece a estas comunidades en nuestro país.

Ahora bien, es importante señalar que a través de las acciones afirmativas formuladas e implementadas por el INE, los distintos OPLE, aunado a las sentencias del TEPJF y de los tribunales electorales locales, esta situación se ha venido corrigiendo, generando así escenarios de mayor igualdad en las contiendas políticas e incluso garantizando espacios de representación para las personas indígenas. Lo anterior queda de manifiesto, si analizamos el incremento en la ocupación de cargos de elección popular por personas indígenas en los últimos procesos electorales.

Esta situación se ha dado en función del poco interés que han mostrado los partidos políticos de incluir en su agenda a los pueblos y comunidades indígenas, situación que se ha visto reflejada en la falta de disposición de las legislaturas locales con respecto a la emisión de reformas a las constituciones y de leyes secundarias de cada estado. Asimismo, vale la pena mencionar los múltiples casos documentados tanto a nivel federal, como a nivel local, de los intentos de usurpación, por parte de personas no indígenas, que los partidos políticos han llevado a cabo en la etapa de postulación de candidaturas, con la finalidad de acceder de manera ventajosa, por medio de acciones afirmativas, a los puestos de elección popular.

En este sentido, es notorio el hecho de que los partidos políticos han orientados sus recursos económicos, técnicos y estratégicos hacia otros sectores y actividades y no han atendido cabalmente sus funciones de representación, de no ser así, no encontraríamos a sectores de la sociedad mexicana tan subrepresentados, incluso, antes de las acciones afirmativas emitidas en los últimos procesos, la participación de las comunidades indígenas era marginal.

En este orden de ideas, en esta investigación se sostiene que ante el alejamiento entre los partidos y sus agendas políticas y la ciudadanía, han sido los órganos electorales tanto a nivel administrativo, como a nivel jurisdiccional quienes han llenado el vacío de representatividad a través de las acciones afirmativas. Estas acciones han permitido vincular de manera obligatoria a los partidos políticos para que incluyan a estas comunidades garantizando así espacios de participación política.

Referencias

- Alejos Arredondo, Atzimba. 2021. “Desafíos de la representación y participación política indígenas”. Justicia electoral, núm. 27, enero-junio, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 119-144.
- Colegio de México. 2022. Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Ciudad de México: Colegio de México; Instituto Nacional electoral.
- Del Águila, Rafael. 2008. Manual de ciencia política. Madrid: Trotta.
- Hevia Rocha, Teresa. 2019. Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas: Proceso electoral federal 2017-2018. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California. 2018. Dictamen número uno de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General Electoral por el que se le da respuesta a la solicitud de información presentada por el ciudadano Edgar Montiel Velázquez respecto de implementación de medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas en Baja California, disponible en:
<https://ieebc.mx/indigenas/archivos/marcolegal/Dictámenes/Dictámenes/d1smc.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California. 2019. Dictamen número cuatro de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General Electoral relativo a la instauración del Comité Interinstitucional dentro del cumplimiento de la sentencia SUP-REC/28/2019, disponible en:
<https://ieebc.mx/indigenas/archivos/marcolegal/Dictámenes/Dictámenes/d4ici.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California. 2019. Dictamen número seis de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General Electoral por el que se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos KILIWA, KUMIAI, PAI PAI, CUCAPÁ, KU’AHL, COCHIMÍ, Y OTRAS RESIDENTES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, para la implementación de acciones

afirmativas en materia de representación político electoral, disponible en: <https://ieebc.mx/indigenas/archivos/marcolegal/Dictámenes/Dictámenes/d6pci.pdf>

- Instituto Estatal Electoral de Baja California. 2019. Dictamen número siete de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General Electoral por el que se emiten los Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Baja California, disponible en: <https://ieebc.mx/indigenas/archivos/marcolegal/Dictámenes/Dictámenes/d7gpc.pdf>
- Instituto Federal Electoral, 2004. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, 2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que se presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral Federal 2017-2018, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, 2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2020. Censo de Población y vivienda. Ciudad de México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

- Latinobarometro, 2023. Informe 2023: la Recesión democrática de América Latina. No. 28, Santiago de Chile, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Martínez Rivas, Rafael. 2017. “El concepto de representación en la actualidad”. Desafíos, Vol. 29, núm. 2, julio-diciembre, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 315-327.
- Nieblas, Armando. 2001. Denuncian simulación y usurpación de identidad en candidaturas indígenas, disponible en: <https://radarbc.com/incluyente/denuncian-simulacion-y-usurpacion-de-identidad-en-candidaturas-indigenas/>
- Olivos Fuentes, Monserrat. 2022. “Representación política indígena en disputa. Experiencias de acciones afirmativas en México”. Apuntes electorales, núm. 68, enero-junio 2023, México, Instituto Estatal Electoral del Estado de México, pp. 39-85
- Pitkin, Hanna. 1985. El Concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2019. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SG-JDC-11/2019, disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/11/SG_2019_JDC_11-838843.pdf
- Reyes del Campillo Lona, Juan. 2018. “Partidos y representación política: La democracia en el siglo en México en el siglo XX”, núm. 50, julio-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- Singer Sochet, Martha. 2021. Representación y participación política indígena en México. México: Universidad Autónoma de México; Instituto Nacional electoral.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. “La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad”. Temas selectos del Derecho Electoral, núm. 32, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sonnleitner, Willibald. 2020. “Participación, representación e inclusión política”. ¿Existe un voto indígena en México? Política y Gobierno. Vol. 28, núm. 2, julio-diciembre, México. División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Tribunal de Justicia Electoral de Baja California. 2018. Recurso de Inconformidad RI-40/2018, disponible en: <https://tje-bc.gob.mx/acuerdos/1548784391RI40DOCUMENTOS.pdf>
- Tribunal de Justicia Electoral de Baja California. 2020. Recurso de Inconformidad RI-47/2020, disponible en: <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1610332654RI47YACUMSENTENCIA.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 11/2015. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2019. TESIS IV/2019 COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA, disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//Memorias%20jurisprudencia_Personas%2C%20pueblos%20y%20comunidades%20indi%CC%81genas.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2019. Recurso de Reconsideración SUP-REC-28/2019, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-28-2019>
- Kazt, R. S. & Mair, P., 2022. Democracia y cartelización de los Partidos Políticos. Primera ed. Madrid: Catarata.