

CONSTRUCCIÓN DE NUEVO MAPA ELECTORAL EN MÉXICO: REDISTRITACIÓN COMO ELEMENTO PARA LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA.

Presenta: Jesús Alberto Palacios Espinosa; Maestro en Derecho Electoral; Vocal Secretario Distrital del Instituto Nacional Electoral; jesual_pa@yahoo.com.mx

Resumen

Esta ponencia se deriva del proyecto de investigación denominado “Alcances y límites del concepto de *distrito indígena* para la representación de los indígenas”, y tiene como objetivo analizar el papel que juega la construcción de las circunscripciones uninominales, tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal, la definición misma que dentro de los cuerpos normativos constitucionales de las entidades se tiene sobre el ser indígena.

Ello a fin de reflexionar sobre la complejidad que implica organizar polígonos geográficos bajo un criterio que es difícil establecer y medir, incluso para quienes son especialistas en el tema.

La ponencia se estructura en cuatro partes: la primera aborda un análisis descriptivo del contenido enunciado en las constituciones estatales, en relación con la Constitución Federal, sobre cómo asumen el carácter de indígena; en la segunda parte se identifican aquellas entidades que cuentan con alguna ley que proteja a las personas y derechos indígenas; en la tercera parte, con base en su legislación, se hace una descripción del número de circunscripciones uninominales a construir en cada entidad federativa; finalmente se propone una reflexión sobre la complejidad de cumplir con el objetivo de diseñar circunscripciones electorales que tengan como elemento característico contar con mayoría de habitantes indígenas.

A partir de lo desarrollado en la ponencia se abren distintas líneas a investigar con respecto a las características que, en su caso, pudieran tomarse en cuenta para la construcción de los distritos electorales así como el alcance mismo de éstos ya que, como se menciona en el

trabajo, la sola construcción de distritos con mayoría de habitantes indígenas no necesariamente garantiza la representación.

Papel que juega la construcción de las circunscripciones uninominales en la representación.

La geografía electoral comprendida no sólo desde el punto de vista técnico instrumental, sino como una sub especialización de la geografía política, nos sirve para explicar la interacción que los ciudadanos tienen con un sistema político-electoral, independientemente de si esta interacción se da de manera institucional o no. Asimismo, es una herramienta para poder diseñar espacios geográficos que incluyan a los ciudadanos que puedan ejercer su derecho al voto, tanto activo como pasivo.

Esta disciplina, de acuerdo con el Diccionario Akal de Geografía Humana (Gregory, 1987, p. 234), abarca cinco grandes áreas de estudio:

- La organización espacial de las elecciones, con referencia a la definición de circunscripciones.
- Las variaciones espaciales en las pautas del voto, más las relaciones entre éstas y otras características poblacionales.
- La influencia de los factores ambientales y espaciales en las decisiones sobre el voto.
- Las estructuras espaciales de representación producidas al traducirse los votos en escaños en un parlamento y organismo similar.
- Las variaciones en el espacio del reparto del poder y de la implementación de las políticas que reflejan las pautas de representación.

Así, la geografía electoral es de vital importancia tanto para el análisis de los resultados electorales, así como para el diseño institucional de los espacios geográficos que definirán la elección de un cargo o puesto de elección popular.

Los procesos electivos han transitado por distintas etapas, la última más compleja que la anterior. Con el paso de cada una de ellas se desarrollan e implementan nuevos procesos que atienden a necesidades propias del sistema electoral, que no son necesariamente democratizadoras, y que modifican en alguna medida la dinámica del propio proceso.

Uno de los elementos principales para la organización de un proceso electivo es la definición de cuántos cargos y en dónde se elegirán. Así, la disputa por determinar cuántos cargos se elegirán, quiénes los elegirán y en qué territorio se llevará a cabo la elección es un elemento central para la construcción de un sistema electoral.

Los elementos señalados convergen en el proceso de construcción de unidades geográficas para la elección de los cargos, y se les ha asignado distintos nombres, ya sean partidos, circuitos o distrito, entre otros. No obstante, como concepto inicial se les puede denominar circunscripciones.

La construcción de dichas circunscripciones, en efecto, tiene como origen al carácter político de la representación no sólo de ciudadanos, sino de todos los habitantes en su conjunto¹, no obstante su construcción implica el diseño cada vez más especializado de procedimientos para la delimitación de las unidades geográficas.

Dichos procedimientos tienden a buscar ofrecer la certeza de que la construcción de las circunscripciones atiende a criterios deseables para su integración, es decir, estos criterios se orientan a atender, en principio, la adecuada representación de los habitantes en todo el territorio del país y garantizar el voto de los ciudadanos tenga un mismo peso en cualquiera de las circunscripciones que se hayan construido.

¹ No se entra aquí en la discusión sobre si, en este caso, el legislador electo representa únicamente los intereses que se manifiesten en la circunscripción en la cual fue electo, o si representa a los habitantes de todo el país en su conjunto. Nos referimos a que el método de integración de la circunscripción y los resultados que arrojan las elecciones son un elemento que contribuye a la representación de los intereses de ciudadanos y habitantes en general.

Es decir, uno de los elementos rectores para la construcción de esas unidades es el número de población existente, la cual, de manera general se divide entre el número de unidades que se pretende construir. La división de la población total entre el número de circunscripciones a construir busca que exista equilibrio poblacional entre cada una de ellas, garantizando que el valor del voto sea el mismo en cualquiera de las circunscripciones en las que se vote.

Sin embargo, con el avance de las demandas y la especialización de los procesos con miras a mejorar la calidad de los diseños electorales, ha provocado que intervengan más actores políticos y sociales, y con ello se integren nuevos elementos para el diseño de las circunscripciones electorales.

Como resultado, ahora no es suficiente que cada circunscripción cuente con un número similar de habitantes, sino que el territorio que ocupan sea contiguo y continuo. Así, no basta con que haya un mismo peso de los votos en una circunscripción y otra, sino que la distribución de los habitantes en el territorio debe cumplir con el requisito de continuidad geográfica, es decir, debe estar formado por municipios, departamentos o provincias (unidades político-administrativas) contiguas.

Adicional a lo anterior, la figura que forman las unidades político-administrativas que integran la circunscripción electoral debe parecer, en la medida del posible, a un polígono regular pues de ser así se disminuye el riesgo de que la distribución territorial de la circunscripción pueda ser orientada a beneficiar a algún competidor en particular.

Estos elementos técnicos son la base para la construcción de las circunscripciones electorales, pero además existen otros elementos que, de acuerdo con el contexto político y cultural o el interés de los actores políticos, pueden incluirse como indicadores para la delimitación de dichos polígonos.

Aunque no necesariamente sea de carácter político, sino técnico y logístico, la orografía del territorio juega un papel determinante, pues existen límites físicos que imposibilitan la comunicación entre distintos asentamientos humanos que administrativamente pueden pertenecer a la misma unidad, pero que no tienen vínculos estrechos. Como se dijo, si bien es cierto que este elemento no es de carácter político, también lo es que su resolución sí. Es

decir, la determinación de pertenecer a una circunscripción o a otra tiene que ser analizada de forma distinta a estrictamente técnica.

Dentro del contexto cultural se encuentra lo relativo a los grupos étnicos que, en algunos países de América Latina, han sido reconocidos y se ha tratado de impulsar su participación en los procesos electorales mediante acciones afirmativas, incluyendo la creación de circunscripciones especiales para la elección de representantes de dichos grupos o mediante la facilidad de postulación de candidaturas o para la creación de partidos políticos.

Es este punto el que aborda el presente trabajo, ya que en los últimos dos años el Instituto Nacional Electoral ha estado realizando trabajos para llevar a cabo la configuración de una nueva geografía electoral nacional y, a partir de la reforma político electoral de 2014², también la geografía electoral a nivel local en las entidades federativas.

Para ello primero, como ya se mencionó líneas arriba, conocer la forma en que se lleva a cabo la construcción de los distritos electorales es de vital importancia, pues de ello se desprenden, en primer momento, los alcances y límites técnicos y políticos para el diseño de estas circunscripciones; y en un segundo momento la necesidad de operacionalizar algunos conceptos, tal como el concepto de población indígena en el caso de México.

Como ya se dijo, el proceso de construcción de nuevos distritos pasa por la definición de cuántos y qué tipos de distritos se construirán. A partir de ello se pueden realizar varias lecturas sobre el alcance de la conformación de los distritos, por ejemplo, el tamaño poblacional de cada uno de ellos impacta en la cercanía que los electores puedan llegar a sentir sobre los cargos que eligen; de la misma forma otros elementos como la vinculación política, económica y cultural entre los distintos asentamientos poblacionales que integren la nueva circunscripción, de ahí que la continuidad geográfica sea importante; otro ejemplo de

² Con la reforma electoral de 2014 el Instituto Nacional Electoral, antes IFE, ahora tiene dentro de sus facultades la elaboración de la geografía electoral local de cada una de las entidades federativas, con lo que se abre la posibilidad de homogeneizar los procesos técnicos y políticos para el diseño de las circunscripciones

ello es la compacidad, ya que con ella se evita la integración de distritos ad hoc para el beneficio de algún grupo político.

Los objetivos que se ha trazado la autoridad electoral en México son equilibrar el valor del voto, una persona un voto; que los cargos iguales sean electos con un número de votos similar de acuerdo a la participación de los electores; que exista vinculación política, social, económica y cultural entre los municipios que eligen a un representante, es decir, que en efecto haya una vinculación con cada uno de los asentamientos poblacionales y el candidato o candidata electos.

Así, como objetivo principal, se plantea la representación igual de ciudadanos y electores sin importar el lugar desde el que emitan su voto, procurando potenciar la participación y representación de las comunidades indígenas, con la resistencia que esto puede implicar³

A partir de dicho objetivo es que se presenta uno de los primeros problemas: la definición de lo que significa ser indígena. Al hablar del concepto de lo indígena se abre un panorama muy amplio de posibilidades, pues la estructuración de este concepto está en función de elementos subjetivos que no siempre son compartidos entre aquellos expertos que buscan definir lo indígena.

Iniciando por el hecho mismo de la indefinición básica de si se deben llamar pueblos indígenas, pueblos indios o pueblos originarios. Esta conceptualización estará marcada por la tendencia de quién hable del tema. Así, en esta ponencia no nos detendremos a discutir sobre la forma en la que se les definirá, entendiendo que es un tema de la más alta importancia.

Si bien es cierto que no se profundizará sobre la conceptualización de este grupo social, también lo es que sí estableceremos la complejidad del trabajo que muchos investigadores,

³ Lourdes Morales Canales (2008, p. 27) señala que la “politización de la etnicidad” reaviva temores y críticas por las prácticas que puede engendrar, dejando en claro que esta resistencia por las prácticas que pudieran suscitarse genera que en varios países se dificulte el reconocimiento de espacios de poder o representación para comunidades étnicas, que sean asignados derivado de la diferencia cultural.

académicos e instituciones han venido desarrollando, pues han establecido algunos parámetros que, para efectos de los trabajos de distritación, se han convertido en el insumo con el cual se ha trabajado, es por ello que se retomará el concepto de indígena.

La definición del concepto de indígena, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se refiere a “aquel que descende de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciar la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. (H. Congreso de la Unión, 2016)

Como es evidente, la definición que la Constitución hace de indígena deja abierta la posibilidad de que toda aquella persona que argumente tener ascendencia indígena pueda considerarse como tal, y así reconocerle sus derechos como parte de ese grupo.

México cuenta con un diseño geográfico electoral basado en distintas unidades geográficas, que van desde la manzana y la localidad, hasta una circunscripción nacional. Sin embargo, ese complejo diseño de la geografía electoral, y sobre todo la cartografía, no necesariamente impacta sobre la segunda de las áreas de la geografía electoral que ya referimos, pues no son lo que Eric Rincón García y Miguel Ángel Gutiérrez Andrade llaman Unidades Geográficas Básicas (UGB), pues no implican un diseño con base en criterios preestablecidos y con variaciones calculadas en dicho diseño (Rincón Gracia & Gutiérrez Andrade, 2005).

Así, para efectos del presente trabajo se retomará el concepto de UGB como lo describen los autores citados, es decir, como un Distrito Electoral, pues es la zona electoral básica de una elección en nuestro país a nivel federal⁴. Cabe resaltar que en México existen otros tipos unidades geográficas en donde se eligen cargos a nivel federal, sin embargo, su diseño se

⁴ Si bien es cierto que formalmente el diseño electoral en México está basado un polígono llamado Sección Electoral, también lo es que para efectos de la elección de cargos a nivel federal, el Distrito Electoral es la unidad básica para la organización de la elección y el cómputo de los votos. Por otro lado, el municipio también representa una unidad geográfica en la cual se eligen cargos, sin embargo, dicha unidad no está diseñada con base en criterios específicos, sino con base en la división política que se ha hecho del territorio, por ello no todos los municipios tienen la misma población o un diseño poligonal regular.

basa necesariamente en los Distritos Electorales, además de que son de tipo plurinominal, es decir, en ellas se elige más de un escaño o cargo, éstas son las cinco circunscripciones plurinominales en las que está dividido México y se eligen a los diputados por el principio de representación proporcional, y la circunscripción nacional, donde se elige al Presidente de la República y a los senadores por el principio de representación proporcional.

El Distrito Electoral también se entiende entonces como una unidad geográfica diseñada mediante parámetros específicos que sirve para establecer la relación entre la población que habita en dicha unidad y el ejercicio del gobierno mediante un proceso electivo, además de reflejar condiciones de participación social, política, económica y cultural, entre otras, de establecer una relación más equilibrada entre el número de habitantes del país y el número de representantes ante el Congreso de la Unión, con base en la distribución más o menos equitativa entre el número de personas que eligen a un representante en una unidad geográfica y el número de representantes a elegir, es decir, que cada unidad geográfica cuente con un número similar de habitantes.

Mientras que el fundamento jurídico se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, base III, ya que en él se faculta al Instituto Federal Electoral (IFE) para que tenga a cargo la geografía electoral nacional; 52 y 53 pues en ellos se refiere a la integración de la Cámara de Diputados, determinando que habrá 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en igual número de Distritos Electorales uninominales.

Es importante hacer una precisión en este momento, ya que, como se puede observar, el ahora INE, también llevará a cabo las tareas de distritación en las entidades, teniendo en cuenta el número de diputaciones de mayoría relativa que en dicha entidad se elijan con independencia de la forma en que se construyan los distritos. Es decir, el INE únicamente diseñará dichos distritos, pero los congresos locales, a través de las constituciones de cada entidad, determinarán cuántos se construirán (Ver la gráfica 1)

La construcción de los Distritos Electorales no es definitiva, pues tiene que adecuarse a la dinámica demográfica del país y a los cambios que se realicen a su fundamento jurídico, por ello el trabajo de revisión de la conformación de los distritos es una labor especializada que,

desde nuestro punto de vista, debe dejar el menor espacio posible a definiciones de carácter político.

A lo largo de los últimos veintitrés años se han realizado dos procesos de revisión a la conformación de los Distritos Electorales en México, y actualmente se encuentra en curso el tercer proceso. A estos trabajos se les ha denominado Redistribución, ya que como resultado se obtendrá en algunos casos la modificación en la conformación de algunos distritos, y en otros, que uno o varios distritos sean restados y adicionados diferentes entidades federativas.

De acuerdo con el propio IFE, la redistribución:

“es el proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de los distritos electorales de un país. Este procedimiento puede restringirse a la división de un país en distritos o áreas electorales, o puede extenderse a todos los aspectos de la asignación de electores a las áreas y sitios de votación” (Instituto Federal Electoral, 2001, p. 7)

Como parámetro fundamental de los trabajos de redistribución el Instituto debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 53, donde se señala que para obtener el promedio de población al que deberá tender la integración de los distritos, es el resultado de dividir la población total del país, de acuerdo con el último Censo General de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013), entre tres cientos, que es el número de distrito que se deben diseñar⁵

A partir de este criterio se han realizado dos procesos de redistribución, uno en 1996 y el otro en 2005, cada uno de acuerdo a los criterios que estableció el Consejo General del IFE en funciones, siendo utilizado este marco geográfico electoral resultado de los dos procesos

⁵ Es importante señalar que la construcción de los distritos electoral como los conocemos actualmente en México se da a partir de la reforma constitucional de 1977, pues en las modificaciones que se dan a los artículos 52 y 53 se precisa que serán 300 diputados de mayoría relativa electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como la forma genérica en la que serán construidos, es decir, a través de dividir la población total del país entre 300, que es el número de distritos a construir.

señalados, en Proceso Electoral Federal (PEF) 2011-2012, y en la coyuntura del cambio a INE, se utilizó también para el PEF 2014-2015.

Sin embargo, debido a que el último proceso de esta naturaleza se llevó a cabo hace poco más de ocho años, a partir de agosto de 2012 se inician los trabajos para integrar un nuevo marco geográfico electoral que sirviera para el PEF 2014-2015 y 2017-2018, por ello actualmente se desahoga un tercer proceso de redistribución implementado por el IFE, también con criterios establecidos para tal efecto.

Estos criterios fueron aprobados por el Consejo General del IFE mediante el Acuerdo CG50/2013, el 6 de febrero de 2013. Con base en estos criterios es que se inició la construcción de los nuevos distritos electorales. Mas para efecto del presente trabajo se retomará el criterio número 4, relativo a “la integración de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”. Estos mismos criterios fueron retomados por el actual INE.

Es a partir del elemento de participación donde cabe preguntarnos ¿En qué medida el proceso de redistribución que se está llevando a cabo contribuye a propiciar la representación de los pueblos y comunidades indígenas?

No obstante, el elemento que se tomó como insumo para que a un municipio⁶ se le considerara como indígena fue la lengua, es decir, se le consideró como indígena a aquella persona que hablara una lengua considerada como indígena, independientemente si se trata de una persona monolingüe o no. A partir de este elemento, y de acuerdo con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y por la

⁶ Cabe mencionar que en el proceso de redistribución 2004-2005, se tomó el criterio siguiente: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Instituto Federal Electoral, 2005). La diferencia principal es que en el actual proceso ya no se toma como un elemento que fuerce a la construcción de distritos de mayoría indígena, sin embargo, en los hechos, a ser un elemento que se califica para la integración geográfica, reviste gran peso para determinar los límites distritales.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se identificaron los municipios con una población igual o mayor al 40% hablante de lengua indígena.

De acuerdo con los resultados de la distritación 2004-2005, aún vigente, se crearon 28 distritos que se consideraron indígenas bajo los criterios descritos en la metodología de distritación aplicada en ese momento.

Ahora, para intentar reflexionar sobre la pregunta formulada en párrafos anteriores es necesario tomar en cuenta la forma en la que participan aquellas comunidades que de denominan indígenas. Es por ello que se debe precisar que las formas que se han diseñado desde el IFE-INE no contribuyen en forma eficiente a la inclusión de estos grupos en la participación.

Sin embargo, se debe precisar que no es por un fallo en el diseño de los mecanismos de participación, sino en el choque mismo de los niveles de participación que busca un diseño electoral como el de México, y la multiplicidad de formas y mecanismos de participación que se han establecido en los pueblos indígenas.

Un elemento a destacar es el hecho de que, mientras nuestro sistema electoral busca una participación pluralista de manera uniforme⁷, los mecanismos de participación y el objetivo de la participación en estas comunidades se enfocan a nivel comunitario, es decir, buscar discutir y resolver problemas de carácter micro.

Como un segundo elemento se encuentra la forma en que le oferta política les es ofrecida ya que, en consonancia con el elemento anterior, la forma de hacer política se basa en el regionalismo, es decir, aquellas personas establecer dominio económico tienen en mayor medida la posibilidad de establecer el dominio político, influyendo en la oferta política externa.

⁷ Con ello me refiero a que la participación se desarrollará bajo la idea de una democracia occidentalizada, es decir, la pluralidad como forma de expresión de valores que no están conectados directamente con la democracia comunitaria que los pueblos indígenas expresan.

Esta oferta política externa es la que proviene de las instituciones que forman el sistema electoral, ya sea los partidos políticos o las autoridades electorales.⁸ Los primeros buscar establecer contacto con los líderes regionales, con el objetivo de negociar espacios para la difusión de su oferta política y, en su caso, establecer como candidato a aquella persona que el líder de la región proponga.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y por el INEGI, la mayor parte de la población hablante de lengua indígena se encuentra en zonas rurales y de muy alta marginación.

Si a lo anterior se agrega la diversidad de grupos indígenas que existen en las distintas entidades federativas, se presenta un elemento más de complejidad para explicar tanto la participación de estos pueblos, como la intervención de las autoridades electorales en el fomento de ésta.

Las formas de participación están diferenciadas por la región y por el nivel de acercamiento que tengan estos grupos indígenas con grupos no indígenas. Es decir, la participación en procesos impulsados por instituciones estará condicionada al nivel de acercamiento y aceptación que los grupos indígenas tengan hacia las propias autoridades y el nivel de aceptación y comprensión de los procesos institucionalizados. Asimismo, el acercamiento con grupos no indígenas será determinante para que los procesos de participación sean aceptados por los grupos indígenas, ya que el nivel de apertura de dicho grupo será el que establezca hasta que nivel y que tipo de decisiones compartirá con un grupo no indígena.

Sin embargo, la participación ya sea en conjunto con grupos no indígenas ya sea con grupos indígenas estará marcado también por características diferenciadas de la cultura y de geográfica. Esto es así, porque no existe uniformidad en la construcción de una identidad indígena al interior de estos grupos. Como ejemplo podemos ver la gran diversidad de variantes lingüísticas en Oaxaca, o la atomización de los grupos Tsotsiles en Chiapas.

⁸ Esta oferta se ve condicionada a la capacidad de negociación en el caso de los partidos políticos, y a la disposición del propio líder en el caso de las autoridades electorales.

No obstante lo anterior se debe recalcar que, a diferencia de lo que se piensa con respecto a la participación de los pueblos indígenas en la vida política, éstos tienen una participación activa, mas se enfoca en problemas de carácter regional y de soluciones inmediatas que afecten su ámbito territorial.

Por ellos de acuerdo con Gabriela Kraemer:

“La cultura política indígena, por el lado normativo, es coherente con una concepción del mundo y creencias religiosas mesoamericanas, así como con normas y valores tradicionales que se han adecuado a lo largo de los años a los cambios sociales, a nuevas relaciones con el sistema político dominante y a las actividades misioneras de religiosos católicos o protestantes. El saber hacer en el mundo político resulta de la experiencia al afrontar conflictos y realizar acciones, entre las cuales la defensa del territorio y el derecho al autogobierno han sido una constante para los pueblos indígenas...”

Es decir, bajo la concepción de cultura política, los grupos indígenas en general poseen un grado de cultura política considerable, no obstante, en su mayoría está dirigido a cuestiones regionales y no a cuestiones estatales o nacionales.

También es de destacar que el nivel de influencia que puede llegar a tener los líderes regionales determina el sentido de la participación interna y externa. Esto es, la participación interna se regirá por los intereses y la capacidad de influir por parte del líder regional, mientras que la participación hacia el exterior se negociará entre los intereses del líder regional y los intereses de los partidos políticos.

Así, el líder regional se convierte en un fiel en la balanza, que si bien es importante, no es determinante, toda vez que, como ya se mencionó, la cohesión y uniformidad de los intereses al interior de los grupos indígenas siguen teniendo ese carácter de interés comunitario que estructura la movilización de los indígenas.

Sin duda alguna, la construcción de regiones indígenas de acuerdo con los parámetros que utilizan el CDI y el IFE-INE, es meramente taxativo y no explicativo, esto sin menoscabo del trabajo metodológico realizado por ambas instituciones.

Por un lado, la regionalización que el CDI propone, trasgrede límites municipales y estatales, lo cual no es en sí algo inadecuado, pero sí problemático en cuanto a la atención de problemáticas concretas de las comunidades que se encuentran en los límites de las entidades federativas e incluso límites internacionales. Por otro lado, su construcción se ha basado en los propios parámetros de la lengua como principal elemento característico de los grupos indígenas y, aunque reconoce otros elementos que intentan explicar la pertenencia a un grupo indígena, no ha sido suficiente para caracterizar la amplia gama de elementos culturales que integran la pertenencia a un grupo indígena.

En lo que toca a la autoridad administrativa electoral y a nuestro objetivo, el problema se presenta al tener que construir un entramado geográfico que busca incluir a estos grupos e impulsar su participación. Esto es así porque, aunado al problema planteado en caso de CDI, la geografía electoral se construye con elementos que no están diseñados específicamente para atender a grupos indígenas, sino que se construyó con el fin de que, sin importar su ubicación geográfica, social, cultural o religiosa, se incluyera en una UGB para poder ser representado en igualdad de circunstancias que el resto de la población que habita la misma UGB. Es por ello que construir un distrito que garantice 1) la participación de los indígenas en el voto activo, y 2) garantice que se aun indígena quien represente a un distrito así llamado indígena; se presume como una tarea que escapa a los alcances que pudiera llegar a tener el IFE-INE o cualquier otra institución, ya sea electora o no.

Para ejemplificar aún más el reto que se tiene al tratar de construir un distrito que no sólo esté conformado por el 40% o más de población hablante de lengua indígena, sino que garantice el ejercicio y, sobre todo, la representación en los órganos ejecutivos y legislativos, se pone de manifiesto que existen municipios que tienen a dos o más grupos hablantes de lenguas indígenas diferentes.

También existen casos aún más difíciles de abordar, pues existen grupos indígenas diferenciados a su interior, es decir, hablan el mismo idioma y se denominan de la misma forma, no obstante la diferencia entre una región y otra que se encuentra a no más 20 kilómetros, marca profundos cambios en su forma de concebirse como grupo no obstante la coincidencias. Aunado a lo anterior, esas diferencias pueden marcar incluso conflictos que

deriven en un distanciamiento claramente marcado entre un grupo y otro, al grado de que existan desplazamientos a otros lugares.

Si bien es cierto que las condiciones para la participación de los grupos indígenas sigue siendo favorable desde el punto de vista procedimental, pues en cada elección se les acerca más las urnas para poder emitir su voto, también lo es que el sistema electoral aún no se ha adecuado a las formas comunitarias de participación.

Asimismo, existen otro tipo de limitantes que detienen la participación de estos grupos. La intervención de los líderes regionales que, mediante coacción o coerción dirigen la participación electoral; la desvinculación entre regiones culturalmente construidas que, a pesar de compartir elementos de la cultura y se colindantes, establecen diferencias que difícilmente pueden superar; límites geográficos que no facilitan la comunicación entre los distintos municipios y localidades; diferencias religiosas que ha generado desplazamientos humanos, y; la falta de compromiso por parte de los actores políticos para incluir no sólo a indígenas dentro de los candidatos a cargos de elección popular, sino un verdadero compromiso para incluir en la agenda de discusión, en los espacios de deliberación y toma de decisiones, los temas relevantes para las comunidades.

Otro límite que afecta la conformación de una geografía electoral incluyente es la propia diferencia característica de los grupos indígenas y no indígenas, que provoca formas distintas de ver la realidad y como consecuencia lógica, intereses y objetivos distintos.

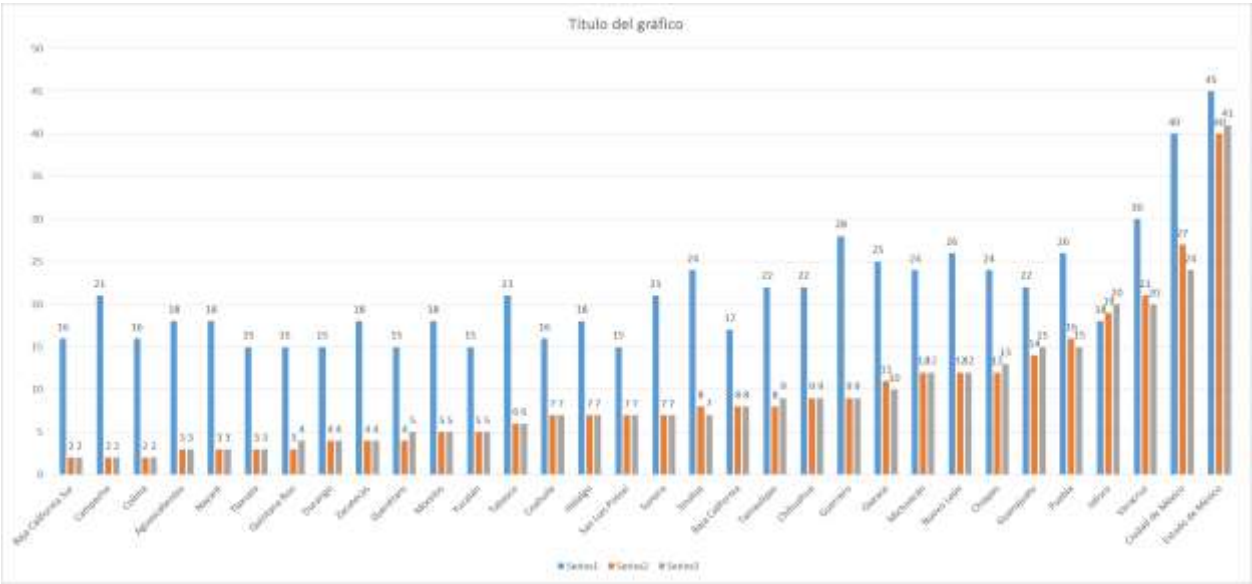
A pesar de lo anterior, en zonas con mayoría indígena, la propia naturaleza de la participación política ha encontrado la forma de equilibrar estas diferencias. En varios distritos en los que convive población indígena con no indígena se ha establecido una suerte de negociación política entre estos grupos con el objetivo de llevar a cabo la rotación de las candidaturas.

Cierto es que esta negociación se realiza entre líderes regionales y que se da al interior de un partido político, sin embargo, la existencia misma de este tipo de negociaciones abre la posibilidad de que la vinculación tanto entre regiones como entre grupos culturales supere las barreras antes descritas.

No obstante el trabajo realizado por el IFE, a la fecha el proceso de redistribución se encuentre detenido por la inminente transformación del sistema electoral mexicano. Pues el IFE no será más la autoridad administrativa a nivel federal, por ello tendremos que esperar a que la conformación del Instituto Nacional Electoral confirme o modifique los escenarios ya contruidos.

Otro hecho innegable es que la configuración de las circunscripciones a nivel local representan un nicho mucho más amplio y más eficiente para garantizar la representación de los grupos indígenas, pues de manera general el tamaño de los mismos es más reducido y puede dar cabida a mayor número de distritos indígenas.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Esta gráfica indica con la columna en color azul el número de distritos locales que cada entidad, de acuerdo con su Constitución Política tiene; en la columna naranja se muestran los distritos federales que actualmente tienen; mientras que la columna verde representa el número de distritos que, derivado del proceso de distritación que actualmente se lleva a cabo, tendrán para el PEF 2001-2018

Referencias

Diario Oficial de la Federación, 2014. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: s.n.

Gobierno del Estado de Chiapas, 2015. *Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas*. [En línea] Available at: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=Prontuario+Estad%C3%ADstico>

Gregory, D., 1987. *Diccionario Akal de Geografía Humana*. Madrid: Alianza Editorial.

H. Congreso de la Unión, 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: s.n.

Instituto Federal Electoral, 2005. *Distritación 2004-2005: Camino para la democracia*. Primera Edición ed. México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Federal Electoral, 2005. *Tipología de los distritos electorales para la aplicación de las actividades de la DRFE*, México: Instituto Federal Electoral.

Montemayor, A. C., 2003. Los indígenas de México. En: *Derechos indígenas y elecciones*. Ciudad de México(Distrito Federal): Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 165.

Morales Canales, L., 2008. *Multiculturalismo y democracia*. Primera ed. México: Instituto Federal Electoral.

Rincón Gracia, E. & Gutiérrez Andrade, M., 2005. Compacidad en celdas aplicada a diseño de zonas electorales. *EconoQuantum*, 5(2), pp. 73-96.