

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL ESTADO DE HIDALGO O DE LOS INSOSPECHADOS DERROTADOS DE LA REFORMA.

INTRODUCCIÓN.

Los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Hidalgo, se visibilizan a partir la ejecución de una las atribuciones reservadas para el órgano rector nacional de elecciones a partir de la a Reforma Político-Electoral 2014. La recomposición (distritación) realizada por el Instituto Nacional Electoral, en los 18 Distritos Electorales locales, luego de que en veinte años se mantuvieran intocados en Hidalgo, caracterizó a tres de ellos en su tipología como Indígenas. Lo anterior al haber tomado como criterios para la distritación: el equilibrio poblacional, la integridad municipal y la población indígena¹.

En el presente trabajo se pone en perspectiva, las posibilidades dentro del diseño legislativo estatal, orientado a reflexionar sobre la representación política e inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en los órganos de gobierno municipal, haciendo énfasis en las posibilidades que emergen desde la redistritación, hacia su representación dentro del Congreso del Estado. Es decir, no aborda los sistemas normativos internos, sino las posibilidades que el marco normativo posibilite o no, respecto de su inclusión en los órganos de gobierno, dado el valor cultural y social que estos constituyen en la proclama constitucional mexicana, sobre la base de la pluralidad cultural.

¹ El día 30 de abril de 2015, la Comisión del Registro Federal de Electores del Consejo General del INE, aprobó la matriz que estableció la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015.

DESARROLLO

La democracia no es posible solo concebirla como un sistema político que organiza y mantiene a la sociedad civilizada en orden (López, 2010), sino que es también un sistema de convivencia que se fundamenta en la libertad y el respeto (Tocqueville, 1978), es decir, cualquier ciudadano que cumpla con los requerimientos para poder ser electo puede representar a la población de la cual él forma parte para defender los intereses grupales, mismos que en ocasiones se pueden anteponer a los propios. Partiendo de esto, la democracia es vista como un sistema representativo a gran escala basado en que los electores deciden qué perfil de los contendientes es afín a su vida y considera que es el más capacitado para tomar decisiones grupales (Dahl, 2004). Por lo anterior, es posible visualizar que el valor de la democracia recae en los principios de derecho y libertad que tienen los ciudadanos para elegir a sus representantes, guiados en algunas ocasiones por la identificación del sujeto con el grupo, motivado en los intereses, costumbres, tradiciones, ideologías que estos persiguen.

La relevancia del presente trabajo, radica en el porcentaje de población indígena que existe en nuestro estado, por lo que es conveniente preguntarse sobre el nivel de representación que estos mantienen en los órganos de gobierno local, dado que a pesar de ser un sector numeroso también se le considera como un sector desprotegido y vulnerable en materia de pobreza, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) alrededor del 80% de la población indígena se encuentra dentro de la pobreza y el 75% de ellos dentro de la pobreza extrema²; es decir sus ingresos son inferiores a la línea de bienestar (no cuentan con los recursos para satisfacer sus necesidades alimentarias).

Hidalgo es una de las cinco entidades federativas de México con mayor presencia de estos grupos, lo que se traduce en que el 21% de la población hidalguense se encuentra dentro de este sector (INEGI, 2010), incluso especial cuidado debe tenerse, para incurrir en reduccionismos de minoría, pues ese 21% indígena llega a concentrarse hasta hasta un

²Según el Informe de pobreza y evaluación del estado de Hidalgo, 2014 que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

80% en diversas localidades o municipios, de modo que la adecuada representación de estos grupos en los órganos de gobiernos locales, repercutiría necesariamente en la atención de sus necesidades y derechos.

LA reDISTRITACIÓN

La reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero 2014, implicó un cambio sustancial en la implementación de un nuevo sistema electoral, particularmente desde una redistribución de competencias entre un organismo nacional denominado Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos autónomos de las entidades federativas.

Una de las atribuciones reservadas para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue precisamente la relativa a la *DEFINICIÓN DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL, ASÍ COMO EL DISEÑO Y DETERMINACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES*, conforme a la fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 2. del artículo 41 Constitucional.

Por ello, el día 02 de Septiembre del año 2015, mediante acuerdo identificado como INE/CG826/2015, el Consejo General del INE aprobó la (re)Distritación Electoral Uninominal para el Estado de Hidalgo, en dónde 3 de los 18 distritos, conforme a la tipología (agrupación de municipios), fueron identificados como “Distritos Electorales Indígenas”, al presentar una integración superior al 40% de población indígena en el plano municipal, según datos proporcionados por la Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).³

³ Véase Tabla 1 anexa elaborada para caracterizar los tres distritos con presencia indígena.

Es importante referir como antecedente, que el propio Consejo General del INE mediante acuerdo INE/CG195/2015⁴, aprobó los *CRITERIOS Y REGLAS OPERATIVAS QUE DEBERÁN APLICARSE PARA EL ANÁLISIS Y LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PREVIO A SUS RESPECTIVOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES*. Y allí definió como los tres criterios principales para generación de los nuevos distritos electorales, aquéllos que derivan del propio texto de la CPEUM, en el orden de prelación siguiente: equilibrio poblacional, integridad municipal y población indígena, conforme a lo previsto en los artículos 53, 115 y 2º, respectivamente.

Ahora bien, respecto del tercer criterio sobre los *DISTRITOS INTEGRADOS CON MUNICIPIOS DE POBLACIÓN INDÍGENA*, en el citado Acuerdo, el Consejo General del INE señaló que:

“ ...

... el artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Federal, entre otras reformas y adiciones, señala que para establecer la demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

...

*Las disposiciones señaladas garantizan en todo momento la integridad y unidad de las comunidades indígenas, **con la intención de mejorar su participación política**. Por tanto, es necesario que en la conformación de los Distritos Electorales en las entidades federativas, se preserve, cuando sea factible, la integridad territorial de las comunidades indígenas que contengan.*

... ”

⁴ Acuerdo INE/CG195/2015 de fecha 15 de abril de 2015.

Con dicha reDistribución Electoral Local, durante la construcción, preservación y respeto del tercer criterio mencionado, prevalecieron para el Estado de Hidalgo, íntegros tres distritos con tales características, siendo los identificados como 03, 04 y 05, los cuáles corresponden a las Cabeceras distritales de: SAN FELIPE ORIZATLÁN, HUEJUTLA DE REYES e IXMIQUILPAN, ya que en los distintos escenarios presentados conforme al Plan de Trabajo⁵, se mantuvo en todo momento la tipología distrital primigénea sin cambio alguno, en razón de que la jerarquización de dicho criterio permitió la integración de polígonos distritales con características de población indígena, de conformidad con los datos aportados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁶.

No pasa inadvertido el hecho de que el Acuerdo de distritación fue recurrido por la representación del PRD ante la Sala Superior del TEPJF⁷, al considerar que no se respetó la metodología aprobada ni la conformación distrital avalada por el Comité Técnico⁸. De modo que aún bajo el supuesto de eventual revocación o modificación del Acuerdo recurrido, ningún efecto habría tenido respecto de los tres distritos electorales indígenas aprobados para el Estado de Hidalgo, atendiendo a la jerarquización de criterios y metodología empleada por el órgano electoral nacional para la integración de polígonos distritales con características de población indígena, durante las diferentes etapas desplegadas, (1er, 2º y Escenario Final de Distritación). Finalmente, el acuerdo recurrido fue confirmado en sus términos.

⁵ *“Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para las entidades federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017, aprobado mediante Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del INE, el día 26 de marzo de 2015 e identificado como: INE/JGE45/2015.*

⁶ Véase el Documento denominado *“ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL SEGUNDO ESCENARIO DE DISTRITACIÓN QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN PARA EL ESTADO DE HIDALGO”*, páginas 10 a 14, contenido como anexo al dictamen para el escenario final de distritación.

⁷ Recurso de Apelación bajo la identificación de Expediente SUP-RAP-0676-2015.

⁸ COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN. Creado el 19 de noviembre de 2014, por el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG258/2014, como instancia de asesoría técnico-científica para el desarrollo de las actividades o programas que le sean conferidas en materia de redistribución federal y local.

LA IMPORTANCIA DE LA REPRESENTACIÓN

El hombre moderno se enfrentó a la necesidad en su organización y forma de vida en lograr su verdadera representación dentro del gobierno (Carro, 2005), realizándose en tres etapas: a) la primera va en función ante la representación de la esfera de gobierno por medio del carácter de los órganos representativos, b) la segunda en función a la elección o nombramiento de los titulares de los poderes (dentro de esta etapa, según Schmitt los titulares expresan la voluntad política unitaria del pueblo, dándoles presencia a esos grupos) y c) el estado moderno se “forma” mediante la representación que a través de esos actúa y decide políticamente como unidad de mando.

En el punto de partida de Schmitt (2002) la teoría de la representación reposa en un cuadro de conceptos de decisión y de pueblo bajo dos principios fundamentales: el de identidad (es típico de la política democrática) y el de representación.

Dentro del principio de identidad, se concibe al Estado bajo la unión perfecta del pueblo, ya que no hay ningún Estado sin pueblo (García, 2002), de ahí que un pueblo siempre debe de tener la representación efectiva de los intereses que buscan que el Estado atienda. Ciertamente, bajo este mismo enfoque Rousseau señala que los hombres crean al soberano, de ahí que dicho cuerpo soberano alcanza la perfección en la medida que adquiere la verdadera unidad.

El pueblo puede y debe de actuar de manera directa, aunque como tal la voluntad general no es representable, debido a que la sociedad se integra por una diversidad de grupos de personas con diferentes cualidades e intereses, que no pueden coincidir en su totalidad con los intereses personales o grupales de los grupos poblacionales, es por ello que el valor de la unidad se considera como la “máxima perfección” (Manin, 1998). El pueblo debe de manera directa, hacer sus leyes, en función a cubrir las necesidades grupales, por lo que la existencia de intermediarios. Por tanto Rousseau, propone a la democracia directa como la forma de organización política verdadera.

En cuanto al segundo principio, se considera como tal que la unidad política no puede hallarse en la identidad real y por ello tiene que estar representada por hombres (Mill, 1985). En ambas situaciones de estos dos principios existe como tal un elemento que los diferencia en cuanto a la unidad que ambos hacen mención; siendo en el primero una presencia real y en el segundo se considera que es utópico hablar de una verdadera unidad, por lo que es necesario considerar a la verdadera representación como forma que los acerque a la atención de sus demandas.

Ciertamente, la representación solo puede tener lugar en la esfera de lo público (Vallés, 1997), ya que es ahí donde se atienden las necesidades reales de los grupos que representan por medio de la confluencia de los distintos actores de la sociedad civil. La representación como tal no es un fenómeno que se limite netamente al reconocimiento legal de un procedimiento, sino más bien es algo existencial, que se vuelve perceptible con la capacidad de hacer presencia ante el público.

De manera expresa, en los artículos 39, la fracción VIII del artículo 115 y, fracción II del artículo 116, todos de la Constitución federal, se proclama la República Representativa y se obliga a que los Ayuntamientos y los Congresos locales, incorporen instituciones desde una variante de la representación directa: la representación proporcional.

La unidad política es representada como un todo, entre personas diferentes con características plenamente identificadas, pero que se fusionan para buscar lograr una verdadera representatividad (Held, 1992), por ejemplo, la idea del gobierno legítimo como tal, representa a la unidad de un pueblo sin que esto signifique que el pueblo en su realidad natural se encuentre representado a través de una persona, dada las contraposiciones ideológicas, culturales, sociales y económicas que puedan existir entre estos. A raíz de esto, se llega a la idea de que el representante es independiente, lo que pareciera ser contradictorio al momento de buscar la representatividad, pero la independencia tiene que ver con opiniones y gustos personales que ahora se encuentran sometidos a la voluntad del grupo o grupos que representa (Ronanelli, 1997).

De esta manera, se estaría precisando que la representación en sí misma no es una realidad que vaya a ser netamente como algo que queda establecido en lo jurídico, sino que va más allá al ser una realidad política (Mill, 1985), que en ocasiones no es reconocida en su carácter formal, aunque en la mayor parte de las veces sea necesaria para tener un pleno reconocimiento.

En resumen, el Estado se apoya en los principios de representación y unidad como instrumentos que aseguran el acceso a la atención de las demandas de los grupos ante las necesidades que estos enfrentan en su día a día, fomentando un vínculo muy cercano de identidad. Abordar el tema de la representación política ha sido un debate complejo sobre los efectos que éste tiene (Sartori, 1998), no solo en el grupo de personas que apoyan el posicionamiento del individuo que los gobernará, sino por la definición de voluntad colectiva que resultaría utópica de plasmar, dadas las características diferenciadas de la población establecida en un espacio determinado, que si bien comparten las mismas problemáticas, cada una requerirá de la atención conforme a los criterios y prejuicios que establece cada individuo.

Las características que definen a la representación política tienen un papel trascendental en cuanto a la “significación”; es decir una referencia que sitúe al individuo ante la voluntad popular o al menos al sector que representa (Aragon, 2000), por lo que el poder de decisión se usa como fuente del poder de autoridad generando obediencia y respeto a las decisiones, a menos que contravenga con los intereses de la mayor parte de la población a la cual resulte afectada.

El valor del pueblo recae en el poder elegir libremente a sus representantes a través de algunos criterios de decisión que permitan al grupo del cual siente identidad el posicionarse en un lugar de privilegio donde la toma de decisiones beneficiara de manera directa o indirecta la defensa de su afinidades y gustos, por lo que los grupos atienden conforme a sus propios intereses el poder de elección.

En el caso de los grupos indígenas, es conveniente el precisar sobre que es un indígena o pueblo indígena resulta uno de los problemas más complejos de definir, ya que diferentes autores, organismos internacionales y en el caso mexicano de sus instituciones

plantean diferentes conceptualizaciones, ya que no se ha presentado una verdadera definición que cumpla con las expectativas y elementos de los que forman parte estos grupos (Marzal, 1978). El identificar a una persona o a un grupo como indígena, puede ser contradictorio dependiendo de la postura de quien la define, sin embargo uno de los antecedentes que marcó la pauta en cuanto a los elementos que integraban el concepto de indígena, fue la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde los considera como aquellos descendientes de la población originaria que vive en un territorio determinado después de una o varias colonizaciones.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en un estudio elaborado en 1987 sobre la discriminación de los pueblos indígenas define a los grupos indígenas como aquellos que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que prevalecen en sus territorios o en parte de ellos (ONU, 1987).

El termino indígena tiene como significado “originario de un país” y es empleado de manera oficial por las leyes e instituciones de México, de ahí que sea el concepto bajo el cual se desarrollará el presente trabajo. En la actualidad, se considera a los grupos indígenas como un sector minoritario con altos niveles de rezago social y baja representación política, debido a que gran parte de ellos no hablan “la lengua nacional”, situación que los coloca

Según los censos de población para que un individuo pueda ser considerado como indígena, se requiere de la aplicación de dos criterios: a) el criterio lingüístico, es decir, la condición de la lengua y b) la pertenencia a un grupo étnico (CDPI, 2010). En México existen diferentes categorías dependiendo de cada institución para considerar a los grupos como indígenas, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) considera como indígenas aquellos que hablan alguna lengua y aquellos hogares donde el jefe o jefa de la casa declara hablar una lengua. Por su parte el Consejo Nacional de Población (CONAPO) define a los indígenas como aquella parte de la población donde en cada vivienda al menos algún miembro habla alguna lengua indígena. Finalmente, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDPI) emplea la técnica de hogar indígena para medir la población indígena, definiendo a éste como “*la unidad*

familiar donde el jefe y/o el cónyuge y/o el padre y/o la madre y/o el suegro y/o la suegra hablen alguna lengua indígena” (CDPI, 2002).

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS.

En materia de representación, la consideración de los pueblos y comunidades indígenas dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 quedó excluido, siendo a partir de la reforma electoral de 1977 se ha venido dando una serie de reformas que continúan con la tendencia de apertura a nuevos grupos y sectores de la población (Woldenberg, 2007). En el año de 1992 se realizó una reforma al artículo 4° de la CPEUM donde se le da un reconocimiento a la composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas.

A partir de esto, la evolución y tendencia en el desarrollo de políticas y medidas en como son tratados los grupos y poblaciones indígenas de nuestro país ha venido cambiando, pasando de un nivel mayor de marginación y exclusión a uno más completo e integral de reconocimiento y respeto de libertades (Sochet, 2014), aunque es conveniente también señalar que esto no significa que sea definitivo. El fundamento de este nuevo enfoque y trato hacia la población indígena tiene como fundamento los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se considera al desarrollo como un asunto de libertades (PNUD, 2010:20). El nuevo enfoque de integración que comienza a ser adoptado por México en cuanto al reconocimiento de estos grupos va en función a la aceptación de su diversidad, más que a una cuestión de homogeneidad, pues se considera que la única homogeneidad que debe de replantearse es la igualdad de oportunidades y de derechos humanos.

En México, a lo largo de la historia a la población indígena se le ha caracterizado por ser un grupo con altos niveles de rezago y marginación, esto como consecuencia de la discriminación de la que son víctimas por las costumbres, tradiciones y lengua que culturalmente los define (Stavenhagen, 2001). Ante este panorama, la erradicación de pobreza y marginación se pretende solucionar a través de un proceso orientado a la

construcción de libertades, mismas que servirán para reconocer y dotar de derechos en su integración con la sociedad (PNUD, 2004:2). No se trata entonces de forzar la integración de los grupos indígenas, ni de excluirlos por su comportamiento y estilo de vida distinto al de la mayor parte de la población, sino más bien de dotarles de instrumentos y oportunidades que les permita coexistir en una igualdad de oportunidades.

La nueva visión que retoma el gobierno mexicano en materia de inclusión de los grupos indígenas ha sido gradual, pues en 2008 el CONEVAL en su medición de pobreza que realiza, señala que el 93.9% de la población indígena se encontraba privada en al menos uno de los seis derechos sociales (educación, salud, seguridad social, servicios básicos, vivienda y alimentación) y el 64.2% en al menos tres. Resultado de lo anterior, el gobierno mexicano se ha apoyado de una visión asistencialista que poco ayuda, pues los recursos y programas están orientados en combatir la pobreza, ejemplo de esto es la inversión del monto asignado para la atención de la población indígena en el periodo 2000-2009 donde creció 2.17 veces la cantidad invertida, representando el 1.5% del gasto total de la federación (PNUD, 2010). A partir de esto, podemos identificar la brecha existente entre la normatividad jurídica y la realidad en la que todavía habitan los grupos indígenas.

Lo cierto, es que a finales del siglo XX y a comienzos del siglo XXI en México se han llevado diversos esfuerzos que pretenden hacer valer estas modificaciones constitucionales a la práctica, pero que distan mucho de ser aplicados y reconocidos por la sociedad, porque si bien es cierto que el pleno reconocimiento de estos derechos o libertades, también es cierto que las características de dichos grupos los posiciona en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la cobertura y garantía del cumplimiento de sus necesidades básicas.

Este problema se acentúa en las entidades federativas en las que se presenta una mayor población de estos grupos, dado que es una condicionante determinante de desarrollo. En el estado de Hidalgo el 21.58% (575,161) de la población total (2,665,018), pertenece a población indígena (CDPI, 2015) contando con 3 nuevos distritos electorales indígenas desde la aprobación del Acuerdo de redistribución del INE en 2015.

Debe destacarse que ninguna modificación legislativa política electoral local, federal o nacional, sobrevino posterior a la fecha del Acuerdo de Distritación en el Estado de Hidalgo, a efecto de modificar alguna base o en su caso, para garantizar el acceso a los cargos públicos o integración de los órganos de representación de los poderes públicos locales.

Las consecuencias que ha originado el poco trato de reconocimiento y aceptación de políticas hacia los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Hidalgo, ha sido a que a partir del año 2000 del que se tiene registro, dicho grupo poblacional ha venido a la baja en su conformación, ya que en ese mismo año representaban el 25.9% de la población total, lo que para el 2005 representó el 23.38% y para el 2015 el 21.58% (PNUD, 2015). Este escenario local, nos remite a lo que esta sucediendo en el plano nacional, debido a que gran parte de ellos al no encontrar oportunidades de crecimiento, ni políticas reales de inclusión, deciden abandonar su tierra de origen para migrar a otras entidades del país que les permita sobrevivir.

Un ejemplo de las consecuencias que ha traído la migración de estos pueblos, ha sido que en el estado de Hidalgo en el año del 2000 se tenían registradas 2,647 comunidades indígenas, mientras que para el 2005 pasaron a ser 144 localidades menos (CDI, 2015). Este fenómeno que se ha venido dando dentro del estado de Hidalgo ha provocado que se presente una mayor dispersión de los grupos indígenas, por lo que de los 84 municipios que conforman el territorio político geográfico, 23 mantienen la característica de ser indígenas (debido a que el 40% de su población pertenece a este sector), 7 tienen presencia indígena y en 54 la población indígena se encuentra dispersa (Valle, 2011). Las principales concentraciones de estos grupos se ubican en tres regiones de la entidad: a) la huasteca hidalguense, b) la otomí y c) la sierra norte de Puebla (Serrano, 2010). En consecuencia, la migración de dichos grupos está generando no solo el abandono o disminución del porcentaje de integración indígena en el estado de Hidalgo, sino que ocasiona la pérdida de la identidad de las futuras generaciones en cuanto al habla de la lengua, así como la preservación de la tradición y cultura como patrimonio de nuestro estado, de ahí que sea necesario el poder integrarlos no solo en políticas asistencialistas sino en verdaderos espacios de decisión que les permita desarrollarse e integrarse según sus

características poblacionales, como de sus costumbres y tradiciones, en el sentido de que nuestro estado a nivel nacional se considera como una de las pocas entidades con tal riqueza.

En el caso de algunas entidades federativas, se han elaborado diversos procedimientos que permitan incluir a la población indígena en los ayuntamientos, por ejemplo, en algunas de ellas solo se permite través de los partidos políticos como es el caso de San Luis Potosí y Chiapas. En algunas otras entidades federativas, no existe como tal una obligatoriedad en cuanto a la integración de estos grupos a los cargos de representación popular, sino donde solo se promueve su participación por ejemplo Puebla. A su vez, existen diversos casos aislados pero muy poco efectivos en cuanto a una verdadera inclusión y valor en la toma de decisiones de los gobiernos locales por ejemplo en Tlaxcala existe la figura de presidente de comunidad o en Sonora se tiene la figura de regidor étnico junto con su suplente (Singer, 2014). La entidad que sirve de referencia debido a su alto nivel de composición poblacional indígena es Oaxaca, ya que se considera que la mitad de la población pertenece a estos grupos, de ahí que los avances más relevantes en cuanto al reconocimiento y garantía de representación en los 570 municipios que la integran (Hernández, 2007) por miedo del respeto de las elecciones por usos y costumbres.

Si bien la tendencia en cuanto al tratamiento de estos grupos ha sido la adopción del reconocimiento de sus libertades y derechos ya que se pretende evitar la extinción de estos, los pueblos y comunidades indígenas se les sigue considerando como sujetos pasivos, ya que el mayor problema que se presenta más allá del rezago social y marginación de la que son víctimas, es su ausencia de participación en las decisiones trascendentales, que van desde los mecanismos de evaluación de las políticas, hasta la planeación del desarrollo (Singer, 2014). En este sentido, la inclusión va más allá del acceso y reconocimiento de sus derechos, sino que también implica directamente la verdadera representación política en las instancias gubernamentales.

CASO HIDALGO

El contenido y alcance de la ya lejana reforma constitucional del año 2001 en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, surtió competencia hacia las entidades federativas para el reconocimiento legal de los pueblos y comunidades indígenas⁹, tutela que en el caso del Estado de Hidalgo, aconteció parcialmente con la promulgación de la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* en el año 2010, sin embargo, ninguna definición o reconocimiento expreso vertía sobre cuáles comunidades y pueblos indígenas eran reconocidos.

Fue hasta la reciente reforma a la *Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo* publicada el 24 de marzo de 2014, cuando se reconoció expresamente a 3 Pueblos Indígenas: Jaltocán (hoy incluido en la cabecera distrital electoral de Huejutla), Xochiatipan y Yahualica (incluidos a su vez, en la cabecera distrital de San Felipe Orizatlán), así como a poco más de 1,000 Comunidades Indígenas distribuidas en 31 municipios hidalguenses, por lo que dichas implicaciones y prospectivas legales en el ámbito de la autoridad administrativa electoral, al involucrarse derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, se considera importante que deban ser analizadas y debidamente ponderadas como función de estudio y eventual tutela a cargo de la autoridad administrativa electoral.

Sobre tales consideraciones y en el contexto de las atribuciones de las autoridades administrativas electorales en general, es que debe destacarse el contenido y alcance del Expediente SUP-JDC-9167/2011 emitido por la Sala Superior del TEPJF (caso Cherán), en donde se sostuvo la necesidad de eliminar cualquier obstáculo técnico o fáctico que impida o inhiba el ejercicio de las comunidades indígenas o de cualquiera de sus integrantes, a un acceso pleno a la jurisdicción del estado, incluyendo el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de grupos o comunidades indígenas. Por otra parte, los precedentes SUP-JDC-325/2014, SUP-JDC-3116/2012 y SUP-REC-836/2014, delimitan la

obligación de las autoridades administrativas electorales locales, para generar y garantizar condiciones de coadyuvancia, tutela y protección maximizadora del derecho de autogobierno, asociación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas. Es así como todo análisis e impacto en el ámbito estatal de tales derechos en el marco del sistema electoral hidalguense en lo particular, deberá ser atendido de manera necesaria e integral.

Es bajo este contexto de la nueva definición geográfico-electoral que se desarrolla la exigencia de reconocer y proteger no sólo la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas de Hidalgo, sino de hacer válido su derecho político-electoral a la autodeterminación y autogobierno, pues incluso el marco normativo local, obliga a atender el contenido y alcance del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre de Hidalgo que a la letra dispone:

“..

El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y plurilingüe sustentada originalmente en los pueblos indígenas Nahuatl, Otomí, Tepehua, Tének y Pame, así como las autodenominaciones que se deriven de los mismos; que conservan sus propias estructuras sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. ...

...”

Recientemente, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de mayo del año en curso, se publicó la Reforma a la fracción III, del Apartado A del artículo 2º de la CPEUM, en el sentido de garantizar el derecho de las mujeres y los hombres indígenas para el disfrute y ejercicio de su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es necesario asegurar en el Estado de Hidalgo la inclusión de este grupo poblacional que se ha visto marginado y aislado durante muchos años de una verdadera representación, misma que le proporcione condiciones que le permitan atender de manera oportuna los problemas que por sí mismos han arrastrado y vulnerado su derecho de acceso a los servicios básicos de todo ser humano.

Las instituciones del Estado, deben orientarse a promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente los pueblos y comunidades indígenas se sitúan frente a los procesos electorales de carácter constitucional con **participación preponderante de los partidos políticos**, en donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; **CORRESPONDE TAMBIÉN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, **promover la participación de los indígenas** en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.

En tal sentido, el Estado mexicano tiene la obligación constitucional y convencional de adoptar las medidas protectoras que resulten necesarias y hacerlas extensivas a los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público, específicamente diseñadas para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, quienes deben considerar en sus procesos internos de selección y postulación de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, las particulares condiciones de desigualdad de militantes integrantes de comunidades indígenas, a fin de no colocarlos en estado de indefensión, a efecto de que se garantice su derecho fundamental a ser votados. Tal y como lo establecen las Tesis

XLI/2015 y LXXVII/2015 bajo los rubros: *DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA, y: PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS*, ambas a cargo de la Sala Superior del TEPJF.

Para la autoridad administrativa electoral del Estado de Hidalgo, debe ser el ente público que refuerce su compromiso para que el despliegue de facultades y atribuciones institucionales, sea congruente a sus fines tales como: contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, no debe hallar otro sino, que atender el derecho de autogobierno¹⁰ de los pueblos y comunidades indígenas como manifestación concreta de la autonomía de los pueblos y comunidades Nahuatl, Otomí, Tepehua, Tének y Pame, asentadas en el Estado de Hidalgo.

Tabla 1.

Según datos aportados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 21.58% (575,161)¹¹ de la población total hidalguense (2,665,018), pertenece a población

¹⁰ Tesis XXXV/2013 COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

¹¹ Véase el Documento denominado “ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL SEGUNDO ESCENARIO DE DISTRITACIÓN QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN PARA EL ESTADO DE HIDALGO”, páginas 10 a 14.

indígena, (mientras que en los nuevos 3 “Distritos Electorales Indígenas” el porcentaje supera al 70% en el caso de la cabecera distrital Ixmiquilpan, mientras que las cabeceras de Huejutla y San Felipe Orizatlán, supera el 80%), tal y como se presentan en la tabla siguiente:

Distrito	Municipio	Población Total municipal	Población Indígena municipal	Porcentaje de Población Indígena municipal	Subtotal de Población Distrital	Subtotal de Población Indígena Distrital	Porcentaje de población indígena Distrital
03	46. San Felipe Orizatlán	39181	29918	76.358439	150468	125022	83.09
	11. Atlapexco	19452	17502	89.9753239			
	26. Huazalingo	12779	11458	89.6627279			
	72. Tlanchinol	36382	24776	68.0996097			
	78. Xochiatipan	19067	18998	99.6381182			
	80. Yahualica	23607	22370	94.7600288			
04	28. Huejutla de Reyes	122905	93315	75.9244945	156459	125164	80.00
	25. Huautla	22621	21145	93.4750895			
	32. Jaltocán	10933	10704	97.9054239			
05	30. Ixmiquilpan	86363	55613	64.3944745	144854	101671	70.19
	15. Cardonal	18427	15400	83.5730179			
	19. Chilcuautla	17436	11779	67.555632			
	43. Nicolás Flores	6614	5302	80.16329			

55. Santiago de Anaya	16014	13577	84.7820657
-----------------------	-------	-------	------------

Bibliografía

- ❖ Aragon Reyes, Manuel, 2000, “Democracia y representatividad: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho del sufragio, anuario de derecho parlamentario, España.
- ❖ Carro, Alfonso, (2008), “Introducción a la teoría de la representación política”, Revista Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- ❖ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDPI), 2002, “Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México”, México.
- ❖ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDPI), 2015, “Informe poblacional de los grupos indígenas en el estado de Hidalgo”, México.
- ❖ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDPI), 2015, “Panorama socioeconómico de la población indígena del estado de Hidalgo”, Pueblos indígenas: por una cultura de la información., México.
- ❖ Dahl, Robert (2004), “La democracia”, Enciclopedia británica, Yale, Estados Unidos.
- ❖ García Guitián, Elena, 2002, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, Revista de estudios políticos, España.
- ❖ Held, David, 1992, “*Modelos de Democracia*”. Alianza Universidad, Madrid, España
- ❖ Hernández Navarro, Luis, 2007, “Movimiento indígena: autonomía y representación política”, UNAM, México.
- ❖ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011, “Censo de Población y Vivienda 2010 del Estado de Hidalgo”, México.
- ❖ López, José, 2010, “La importancia de la democracia”, México, pp. 1
- ❖ Manin, Bernard, 1998, “*Los principios del gobierno representativo*”. Alianza Editorial, España,
- ❖ Marzal, Manuel, 1978, “Indigenismo y constitución”, Centro de Estudios Tecnológicos de la Amazonia, Perú.

- ❖ Mill, John S, 1985, “*Del gobierno representativo*”. Tecnos, Madrid, España
- ❖ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010, “Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades”, México, pág. 10.
- ❖ Ronanelli, Raffaele (1997) “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo”, Cátedra, Madrid, España.
- ❖ Sartori Giovanni, 1998, “En defensa de la representación política”, Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978,
- ❖ Schmitt, C., 2002, “*Teoría de la constitución*”, Alianza, Madrid, España
- ❖ Serrano Carreto, Enrique, 2010, “Regiones indígenas de México”, Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, México.
- ❖ Sochet Singer, Martha, 2014, “¿Exclusión o inclusión indígena?”, Estudios Políticos de México, México
- ❖ Stavenhagen, Rodolfo, 2001, "El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Reunión de Expertas sobre Racismo y Género”, Chile.
- ❖ Tocqueville, Alexis de, 1978, “La democracia de América”, Fondo de Cultura Económica, México.
- ❖ Valle Esquivel, Julieta, 2011, “Nahuas de la huasteca”, Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, México.
- ❖ Vallés, Josep y Agustí Bosch, 1997, “*Sistemas electorales y gobierno representativo*”. Ariel, Ciencia Política. Barcelona, España,
- ❖ Woldenberg, José, 2007, “El cambio político en México”, El Colegio del Estado de Hidalgo, Serie de cuadernos de divulgación, México.

Autor: **Augusto Hernández Abogado**, Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Penal, Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Correo Electrónico;

ahabogado@hotmail.com