

Willibald Sonnleitner



La representación legislativa de los indígenas en México.

De la *representatividad* descriptiva
a una *representación* de mejor calidad



**La representación legislativa
de los indígenas en México.**

De la *representatividad* descriptiva
a una *representación* de mejor calidad

Derechos Electorales
para Pueblos y Comunidades Indígenas

Editorial TEPJF

La representación legislativa de los indígenas en México.

De la *representatividad* descriptiva
a una *representación* de mejor calidad



Willibald Sonnleitner



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2018

342.314 Sonnleitner, Willibald.
S844r

La representación legislativa de los indígenas en México : De la *representatividad* descriptiva a una *representación* de mejor calidad / Willibald Sonnleitner. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

170 páginas ; 18 cm. -- (Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas)

ISBN 978-607-708-356-6

1. Derecho electoral indígena -- México. 2. Derecho consuetudinario -- México. 3. Pueblos indígenas -- representación política -- México. 4. Gobierno representativo y representación -- México. 5. Sistemas normativos indígenas -- México. I. Título. II. Serie.

Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas

La representación legislativa de los indígenas en México.

De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad

1.^a edición en la colección Temas selectos de Derecho Electoral, 2013.

1.^a edición en la colección Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas, 2016.

1.^a reimpresión, 2018.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-356-6

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Presidenta
Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Presidenta
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dra. Flavia Freidenberg
Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel
Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos
Lic. Arturo Ruiz Culebro
Secretarios Técnicos

Índice

Presentación	11
Introducción	17
Un balance preliminar de la representación legislativa indígena en México	23
Opciones estratégicas para mejorar la representación indígena	76
Conclusiones	125
Anexos	134
Fuentes consultadas	161

Presentación



La representación política de los indígenas en los órganos legislativos ha adquirido especial relevancia en los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina, tendencia de la cual México no es ajeno debido a que su población cuenta con un importante componente indígena.

Por esta razón resulta oportuno el presente estudio del doctor Willibald Sonnleitner, profesor investigador de El Colegio de México, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. Se trata de un diagnóstico sintético, pero muy sólido y completo, sobre el estado actual de la representación legislativa indígena en México.

De acuerdo con Sonnleitner, en los ámbitos académico y político existe una preocupación compartida sobre la necesidad de incrementar la representación política de los indígenas en los

órganos legislativos. Sin embargo, las divergencias aparecen cuando se trata de formular propuestas concretas de reforma, para reducir su persistente subrepresentación y para propiciar su participación efectiva en el Congreso a través de métodos democráticos, trascendiendo las prácticas corporativas y clientelares.

En la perspectiva de Sonnleitner, la literatura sobre el tema todavía carece de diagnósticos detallados, sustentados en investigaciones sistemáticas y en bases empíricas representativas, que permitan a los actores políticos involucrados (incluyendo los mismos dirigentes y movimientos indígenas) plantear reformas eficientes.

De ahí que este estudio exploratorio busque, por un lado, presentar un balance preliminar sobre el problema, en el cual se tratan de subsanar algunos de los vacíos metodológicos y empíricos; y por otro, plantear una agenda futura de investigación que contribuya a profundizar en el tema.

Desde esta perspectiva, el autor desarrolla en una primera parte una evaluación de la situación pasada, reciente y actual de la representación legislativa de los indígenas en México, en la que destaca la dificultad para definir con claridad quiénes pueden aspirar a ser reconocidos legítimamente como legisladores indígenas.

En efecto, aún no existen números “duros” sobre la representación indígena en México. Por ello, el investigador analiza los datos que recabó a través de diversos métodos y anexa listas detalladas de todas y todos los diputados y senadores indígenas que

identificó en las ocho legislaturas que se sucedieron desde 1988. De paso, señala las dificultades enfrentadas en su investigación y advierte la ambivalencia, fluidez y contingencia de las identidades indígenas. Desde el punto de vista político, la aclaración en esta cuestión básica resulta vigente, para no comprometer de entrada la legitimidad de cualquier medida de discriminación positiva que pudiera intentarse, como injusta, por insuficiente o por excesiva, según la perspectiva.

En un segundo apartado, Sonnleitner revisa algunos principios y modelos de representación política de minorías a la luz de las buenas prácticas internacionales. Explora en particular algunas experiencias de ingeniería electoral en el mundo que pudieran contribuir a plantear alternativas para una reforma del sistema electoral mexicano. Como lo subraya el autor, dicho sistema mixto también se caracteriza por una gran flexibilidad, por lo que cuenta con muchas posibilidades para propiciar una representación más incluyente y de mejor calidad. Entre ellas, se exploran cinco mecanismos de discriminación positiva, y se evalúan tres estrategias operativas de reforma en atención a las particularidades de la cuestión indígena en México.

Finalmente, en la última parte, Sonnleitner plantea una agenda futura de investigación en la que destaca como desafíos el desarrollo de análisis que identifiquen, con metodologías sólidas, el número preciso de legisladores indígenas en México; mantengan un enfoque que considere tanto la representación cuantitativa de

los indígenas como la calidad y sustantividad de ésta; interpreten la representación indígena en México a la luz de las experiencias exitosas en el mundo, y que consideren el contexto de diversidad, pluralidad y fragmentación extrema en que actualmente viven estas comunidades en el país e incluyan las experiencias de representación indígena en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Sin duda, una agenda de investigación amplia pero urgente, pues, como señala el autor, la situación material y política de los indígenas se sigue caracterizando por la desigualdad y la injusticia, lo que obliga a pensar su representación legislativa en un marco amplio y exigente en vistas de contribuir a relaciones más equitativas, plurales y democráticas con sus representantes, y con la nación.

Willibald Sonnleitner*



Profesor investigador de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Doctor en Sociología por la Universidad de la Sorbona (París, Francia), egresado del Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po).

Dirigió la revista *Estudios Sociológicos* y coordinó la antena centroamericana del Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) en Guatemala. Fue docente e investigador en las universidades de París III, París XIII, y en el Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine en París, Francia.

Especialista en sociología política y geografía electoral, ha publicado numerosas investigaciones sobre los procesos de cambio democrático en México y América Latina.

* El autor agradece el apoyo de Jaqueline Nájera Granados, quien fungió como asistente de investigación y recopiló amplia información sobre los legisladores indígenas entre 1988 y 2011.

Introducción

Del consenso normativo a la divergencia de métodos

La cuestión de la representación legislativa de los indígenas es un asunto que en México goza ahora de un gran consenso en el plano normativo: todos los actores parecen estar de acuerdo en que ésta, además de ser deseable, resulta indispensable para incluir a dichas minorías en el concierto de voces y de votos que definen las leyes y los destinos de la nación. No obstante, las divisiones y confusiones reaparecen cuando se trata de concretar las estrategias para reducir la subrepresentación indígena en el Congreso de la Unión.

¿Cómo propiciar la inclusión política y la participación efectiva de legisladores indígenas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República? Y ¿cómo lograrlo mediante métodos democráticos y plurales que, en lugar de regenerar viejas prácticas clientelares y corporativas, incentiven la competencia equitativa entre candidatos y la elección libre de auténticos representantes indígenas, la creación de vínculos de receptividad y responsabilidad ante sus electores, así como mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas?

El verdadero desafío reside, por lo tanto, no sólo en el incremento del número de legisladores indígenas, sino en la calidad y en la sustancialidad de su representación política; y el problema

a resolver radica menos en la definición de los objetivos que en la identificación de los medios adecuados para alcanzarlos. Ello implica partir de un diagnóstico acertado de la situación actual, basado en información rigurosa, sistemática y confiable, más que en prejuicios estereotipados y sesgados.

¿Cuáles son las dimensiones actuales de la subrepresentación legislativa indígena, y cuáles sus posibles causas? ¿Qué se ha hecho a la fecha en materia de reforma legislativa, y con qué resultados efectivos? ¿Cómo pasar del ideal abstracto de una inclusión política equitativa, a la formulación de metas de acción y de estrategias operativas que propicien una representación sustantiva de los intereses indígenas en el Congreso de la Unión? ¿Qué otras alternativas se pudieran explorar, y cómo se pueden evaluar esas opciones a la luz de las experiencias y “buenas prácticas” internacionales? ¿Qué se sabe, en suma, sobre la representación legislativa de los indígenas en México, y cuáles son las cuestiones pendientes por investigar, para poder actuar con mayor eficacia?

18 |

Para quien se interesa —con algún sentido de rigor y sistematicidad— en esta cuestión en México, no deja de sorprender el vacío actual en materia de conocimientos científicos. Como botón de muestra, incluso los expertos más destacados de la materia parecen ignorar cuál es siquiera el número preciso de diputados federales de origen o cultura indígenas en la vigente legislatura. Asimismo, las pocas cifras que son citadas en los estudios relacionados sufren de notables inconsistencias, pudiendo variar entre 8 y 16 diputados para el periodo de 2009-2012.

Estas deficiencias en el estado actual de la investigación empírica contrastan con el número creciente de ensayos y trabajos realizados desde diversas perspectivas normativas, así como con la presencia y visibilidad mediáticas que la cuestión indígena ha adquirido en distintas coyunturas del debate cultural y político. Parece haber un amplio consenso sobre lo que hay que hacer, que se acompaña de un pesimismo difuso sobre lo que se ha alcanzado a la fecha, y de un déficit de conocimientos precisos sobre la situación actual. De ahí la necesidad de averiguar, con un método confiable, cuál es el tamaño del problema, cuál ha sido su evolución reciente y cuál es su magnitud en el presente.

Assumiendo las limitaciones materiales y temporales que se tuvieron que enfrentar, esta contribución exploratoria no pretende remediar todas las deficiencias. Pero sí se propone esbozar un balance crítico de la representación actual de los indígenas en los órganos legislativos federales en México, aportando de paso elementos útiles para un debate mejor informado, así como un conjunto de interrogantes y propuestas para alimentar una agenda más ambiciosa de investigación científica.

Para hacerlo, habrá que partir de una evaluación de la situación pasada, reciente y actual de la representación legislativa de los indígenas en México. En efecto, el modelo de integración por asimilación que promovió el Estado posrevolucionario se agotó y se desechó paulatinamente desde principios de 1970, sin ser reemplazado aún por un modelo alternativo eficiente. Desde finales de

1980, se realizaron reformas importantes que fueron reconociendo y ampliando formalmente los derechos culturales e indígenas en México (firma del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] en 1989, reforma del artículo 4 de la Constitución en 1992, reformas de 2001 y creación de 28 distritos indígenas en 2003-2004). Sin embargo, los efectos de estos esfuerzos no resultan fáciles de evaluar, entre otras cosas por la carencia de investigaciones fundamentadas en datos empíricos. Si bien existe suficiente información sobre el tema, ésta sigue desarticulada y dispersa, pendiente de sistematizar y analizar.

Por otra parte, se trata de un tema polémico y ambivalente, lo que dificulta su estudio científico. Muestra de ello es que varias candidaturas han sido el objeto de conflictos e impugnaciones en los partidos que promueven la participación de representantes indígenas, ilustrando la dificultad de definir siquiera con claridad quiénes pueden aspirar a ser legítimamente legisladores “indígenas”. Dicha ambivalencia también se confirma cuando se busca identificar el número de diputados y senadores que entran en esta categoría compleja e intersubjetiva, lo que se refleja en inconsistencias reveladoras entre las estimaciones disponibles.

De ahí la necesidad de replantear la cuestión indígena más allá de las simplificaciones que siguen oscureciendo su comprensión empírica. El principal problema de la representación legislativa de estas poblaciones minoritarias reside en su enorme diversidad cultural y política, en su heterogeneidad sociodemográfica y en

su marcada dispersión territorial, que se suman para plantear considerables desafíos prácticos y operacionales.

Asimismo, cabe evitar la confusión recurrente entre el lenguaje mediático, los discursos de movilización y las bases sociológicas de las solidaridades e identidades colectivas que dan sentido a las culturas de las comunidades indígenas. Éstas se organizan, en su mayoría, en el ámbito municipal y carecen, con contadas excepciones, de estructuras articuladas en el ámbito regional y étnico-lingüístico. Contrario al imaginario culturalista de los mestizos, las poblaciones indígenas de México constituyen un mosaico extremadamente diverso, fragmentado y plural. Y dicha complejidad no puede ni debe ignorarse a la hora de legislar.

Por ello, la segunda parte de este trabajo presenta un abanico de elementos y opciones que pueden ser muy útiles para alimentar el debate sobre la reforma electoral. En lugar de privilegiar un modelo único y particular, se evalúan diversas alternativas considerando sus ventajas y riesgos respectivos. Para ello, se realiza una revisión sintética y crítica de algunos de los principios y modelos más influyentes en torno a la representación política de las minorías y su participación e inclusión en órganos legislativos en el mundo contemporáneo.

En esta materia parece haber un amplio consenso acerca de los objetivos normativos que se desean impulsar en México, pero no existe claridad sobre los medios más propicios para alcanzarlos. Persiste así un debate complejo, polémico y polarizado

de las estrategias disponibles y las reformas pendientes, sobrecargado de prejuicios y de estereotipos más o menos alejados de la realidad.

De ahí la utilidad de tomar alguna distancia, de considerar otras experiencias y “buenas prácticas” del ámbito internacional para evaluar, desde la perspectiva de la ingeniería electoral, diversos mecanismos y reformas para incentivar una representación legislativa más equitativa y sustantiva de las poblaciones indígenas. De ahí, también, el interés de valorar las fortalezas y ventajas del sistema electoral mexicano, que combina los principios de la representación mayoritaria y proporcional en una forma muy equilibrada y flexible. Todo esto abre numerosas posibilidades y oportunidades para propiciar una representación más democrática de las minorías étnico-lingüísticas.

22 |

Finalmente, se concluye con un conjunto de propuestas, ideas e hipótesis, para alimentar una agenda más ambiciosa de investigación empírica. Sin lugar a dudas, la tarea de definir qué es lo más conveniente es de índole política, por lo que le corresponde a los gobernantes (particularmente a los legisladores), a los partidos y a la sociedad civil en toda su diversidad. Pero para ello, también se requiere de información y de conocimientos sólidos, fundados no en opiniones o en proyectos ideológicos, sino en investigaciones rigurosas. Éstas tienen que partir de diagnósticos cuantitativos y estadísticos que permitan situar y contextualizar la magnitud de los problemas actuales de la

representación indígena. Pero también tienen que tender puentes hacia la interpretación cualitativa, mediante la utilización de técnicas y métodos etnográficos, de estudios de casos relevantes y de un meticuloso trabajo de campo (véase Conclusiones).

Un balance preliminar de la representación legislativa indígena en México

A pesar de las apariencias, de la desigualdad e injusticias persistentes, la situación actual de los indígenas en México refleja una ruptura notable con el pasado, distante y reciente. Atrás parecen haber quedado los tiempos en los que ser indio significaba pertenecer a una categoría jurídica diferenciada y separada de la sociedad dominante, con derechos pero sobre todo con obligaciones propias, con la protección y tutela de la Corona, pero obligados a rendir tributo y al servicio de la “gente de razón”. Atrás parecen haber quedado, también, las utopías republicanas, liberales e igualitaristas de la Independencia y los Constituyentes de 1857, así como las pretensiones revolucionarias de “desindianizar” a los indígenas para asimilarlos a una nación mestiza, unificada y culturalmente homogénea.

Ahora todos parecen estar de acuerdo en la legitimidad de reconocer, tal y como lo establece la Constitución federal desde 1992, el carácter pluriétnico de la nación mexicana, sustentada

originalmente en sus pueblos indígenas (CPEUM 1992, artículo 4). Pero, si bien, en público se ha vuelto ilegal y políticamente incorrecto segregar a las minorías étnicas del país, ello no significa que la discriminación haya sido superada. Con nuevas formas y ropajes, con tintes de benevolencia, caridad y paternalismo, una profunda desigualdad persiste en el trato hacia los “inditos”, que siguen siendo vistos con frecuencia como esencialmente diferentes, como inferiores y menores de edad.

Al respecto, las muestras generalizadas y repetidas de simpatía que suscitó el levantamiento neozapatista desde 1994 ilustran la ambivalencia de las representaciones sociales sobre los indígenas. Revelan una mezcla de solidaridad y fascinación, de identificación y diferenciación, de atracción y desconocimiento profundo de una alteridad a la vez familiar y exótica. Como si los indígenas no fueran mexicanos semejantes e iguales, es decir conciudadanos, sino una especie o raza aparte, idealizada o despreciada, “verdadera”, “degenerada” o “cósmica”, “manipulada” o “auténtica”, pero separada siempre e irremediabilmente del resto de la nación.

Es en este contexto sociocultural favorable pero ambivalente, que hay que plantear el problema de la representación legislativa de los indígenas en México. Desde una perspectiva normativa y simbólica el balance resulta sorprendentemente positivo. En apenas tres décadas, se ha ido valorando la indianidad como una identidad plural y positiva. Paralelamente, se ha ido construyendo un amplio consenso social, no sólo sobre la necesidad de reconocer la

diversidad cultural de la nación mexicana, sino en torno al imperativo de promover una mayor participación y una representación más equitativa de los indígenas en las instituciones que definen sus rumbos y destinos. Como se verá, se registra incluso un incremento reciente y notable en el número de legisladores indígenas, que invita a interrogarse respecto a los alcances y los sentidos de esta nueva representación descriptiva.

La necesidad de reconocer la diversidad cultural de la nación

En franco contraste con su situación material —de persistente marginación y pobreza extrema—, los indígenas mexicanos atraviesan actualmente por una coyuntura singularmente favorable en cuanto al reconocimiento de sus derechos políticos y ciudadanos. A lo largo de las últimas décadas, se ha ido consolidando un amplio consenso social sobre la urgencia no solamente de reconocer, sino de profundizar los alcances legales de dichas prerrogativas, recurriendo incluso a medidas de discriminación positiva.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la preocupación por la participación y representación políticas de los indígenas no es reciente, pero sí ha cambiado de enfoque y de sentido. Cuando Benito Juárez y Porfirio Díaz ejercieron la máxima magistratura, nadie los calificó como presidentes “indígenas”, aunque ambos pudieran cumplir con los requisitos para ser catalogados como

tales conforme a los criterios vigentes. Asimismo, cabe recordar que el mismo Manuel Gamio, independientemente de su perspectiva integracionista, abogó por la inclusión de legisladores indígenas en el Congreso de la Unión. Tampoco hay que olvidar que en tiempos más recientes, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió la participación y representación políticas de los pueblos originarios bajo diversas formas y modalidades. Entre ellas, destacan el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los consejos supremos que se crearon para cada grupo lingüístico a raíz del Congreso Indigenista de Pátzcuaro en 1975, con vistas a incorporar las reivindicaciones indígenas a la Confederación Nacional Campesina (CNC).

26 |

Lo que sí es nuevo es la promoción de la participación y representación indígenas desde una perspectiva multiculturalista, es decir, con énfasis en las diferencias culturales y la etnicidad por encima de las otras identidades que conforman y estructuran la sociedad. Ese proceso se remonta a principios de 1970, cuando una corriente crítica de la antropología empezó a cuestionar las tesis asimiladoras del indigenismo integracionista, valorando la diversidad cultural de la nación mexicana. Dicho cuestionamiento coincide con el agotamiento y con la crisis del modelo posrevolucionario de desarrollo estatista y autocentrado, cuya reestructuración a lo largo de la década de 1980 se refleja en la reformulación de los objetivos de la política indigenista hacia un enfoque más participativo, pluralista e incluyente de la diversidad cultural.

En poco más de una década se produjeron cambios sustanciales en materia de legislación y jurisprudencia, así como en el tratamiento que se les otorga a las minorías indígenas desde los partidos políticos. En 1990, México ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, reconociendo así a las culturas indígenas y asumiendo los compromisos establecidos en el documento.¹ Con base en las directrices de este convenio, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas (CNDI) del Instituto Nacional Indigenista (INI) redactó un proyecto legislativo para el reconocimiento constitucional de la cultura indígena. El 7 de septiembre de 1990, el presidente Salinas de Gortari presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de decreto que modificaba el artículo 4 de la Constitución. El 28 de enero de 1992, ésta se aprobó y consagró el reconocimiento de los pueblos indígenas y de la composición pluricultural de la nación mexicana, en los siguientes términos:

Artículo 4: La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La

¹ En el artículo 3º del convenio se establece, entre otras cosas, que “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (CNDI 2003, 6).

ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (CPEUM 1992, artículo 4).⁵

28 |

A partir de entonces, la política indigenista se rediseñó en el marco de las reformas del Estado en materia económica, dando forma a nuevas políticas sociales. Para responder a una ola creciente de movilizaciones indígenas independientes, se empezó a impulsar un indigenismo más “participativo” por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuya finalidad era la atención a la pobreza. La participación de las organizaciones y comunidades indígenas en los programas institucionales buscó facilitar el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero se encauzó en el marco de programas asistencialistas. A su vez, el INI siguió impulsando procesos productivos en las comunidades por medio de un programa llamado Fondos Regionales de Solidaridad, con el fin de otorgar financiamiento a las organizaciones campesino-indígenas y de generar el desarrollo económico de sus regiones con su participación directa.

⁵ Énfasis del original.

Esta política participativa también se ajustaba al nuevo papel del Estado en el modelo neoliberal, que pretendía romper con la dependencia de la población indígena y promovió la autogestión como forma de descentralización de las actividades dirigidas hacia la misma. Pero su eficacia no pareció convencer al conjunto de actores apuntados. En enero de 1994 se produjo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. Sin habérselo planteado en sus demandas iniciales, las movilizaciones sociales que desencadenó a lo largo y ancho del país vincularon rápidamente las luchas por la tierra con diversas reivindicaciones étnicas, desembocando en un amplio movimiento de protestas campesinas, populares e indígenas.

Tras una etapa de diálogos y negociaciones fallidas, en febrero de 1996 el EZLN y el gobierno federal firmaron una serie de compromisos en la comunidad indígena de San Andrés Larráinzar, conocidos como los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena o Acuerdos de San Andrés. Entre muchas otras disposiciones, éstos incluyen los siguientes preceptos en materia de representación y participación política:

| 29

1. Ampliación de la participación y representación políticas.

Fortalecimiento Municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que:

- a) Aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los Congresos locales, incorporando nuevos criterios en la

delimitación de los distritos electorales que corresponden a las comunidades y pueblos indígenas;

- b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria representación de los partidos (IILSEN 2001b, 99);[§]

Pero las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal se rompieron nuevamente y, con la esperanza de facilitar el diálogo, los legisladores de la Comisión de Concordancia y Pacificación (Cocopa) elaboraron una segunda propuesta de reforma constitucional, con base en los Acuerdos de San Andrés. Dicho proyecto fue presentado el 29 de noviembre de 1996, y propuso la reforma de los artículos 4, 18, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución, incluyendo a su vez disposiciones sobre la representación política de los indígenas:

30 |

ARTÍCULO 53.- Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representar políticas en el ámbito nacional.

ARTÍCULO 116. Para garantizar la participación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse

[§] Énfasis del original.

conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos (IILSEN 2001c, 123).[§]

El EZLN aceptó la propuesta, pero el gobierno la rechazó y presentó, el 15 de marzo de 1998, una tercera iniciativa en materia de derechos indígenas ante el Congreso de la Unión. Ésta también proyectaba reformas constitucionales a los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116, y retomó las disposiciones sobre la participación y representación indígena con algunos matices de redacción:

ARTÍCULO 53.- Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

ARTÍCULO 116. Con objeto de garantizar la representación de las comunidades indígenas en las legislaturas de los Estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades (IILSEN 2001e, 174).[§]

| 31

Tres días antes, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó dos propuestas adicionales de reforma constitucional, en marzo

[§] Énfasis del original.

de 1998, que retomaron a su vez disposiciones muy similares en el ámbito de la representación legislativa indígena.

En la llamada “Iniciativa Chiapas”, Acción Nacional plantea:

ARTÍCULO 53.- Para garantizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados, las autoridades electorales deberán considerar, en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la Ley, la distribución geográfica de las comunidades.

ARTÍCULO 116.- Para garantizar la representación de los indígenas en las legislaturas de los estados, las autoridades electorales deberán considerar en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la Ley, la distribución geográfica de las comunidades (IILSEN 2001d, 162 y 163).[§]

32 |

A su vez, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó otra iniciativa el 24 de marzo, agregando una fracción adicional al artículo 54, que propone ampliar los alcances de la representación indígena a las candidaturas en las circunscripciones plurinominales, que se formula en los siguientes términos:

Artículo 53. Para establecer la demarcación de los distritos electorales uninominales, se deberá ajustar a la ubicación de los

[§] Énfasis del original.

pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política.

Artículo 54. fracción VIII.- Cada partido político deberá acreditar la participación de individuos de origen étnico de forma proporcional a la población indígena de cada circunscripción plurinominal según el último censo de población, a fin de asegurar la representación de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión (IILSEN 2001f, 180 y 181).[§]

Como puede constatarse, todas estas iniciativas convergen en la necesidad y el método de promover la representación legislativa de los indígenas. Independientemente de las incontables divergencias en torno a las otras materias y temáticas tratadas en los distintos proyectos, se va construyendo así una posición consensual sobre este punto específico, que se concretará finalmente en 2001, en la coyuntura abierta por la alternancia presidencial del 2 de julio de 2000.

La derrota del PRI y la llegada a la presidencia de un hombre y un partido de ideología distinta, se acompañaron de nuevos cambios en la política indigenista oficial. Desde sus inicios, el gobierno de Vicente Fox adoptó un discurso favorable a la construcción de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, agregándole a los principios de participación ciudadana elementos del multiculturalismo.

[§] Énfasis del original.

En diciembre de 2000, un antropólogo indígena de origen náhuatl, Marcos Matías Alonso, fue designado como titular del INI. Su gestión duró solamente 12 meses pero su sucesor, Humberto Aldaz Hernández, también tiene credenciales étnicas como originario de una comunidad mixe. En contraste con Matías Alonso, que adoptó una línea de trabajo más indianista, Aldaz Hernández subrayó el papel del instituto como puente entre las políticas públicas y las comunidades indígenas. Asimismo, Xóchitl Gálvez fue nombrada titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Pero la nueva política de Fox fue más lejos. Con la apuesta de restablecer el diálogo con el EZLN, el presidente hizo suya la iniciativa de la Cocopa y la presentó ante el Congreso de la Unión. Se produjo entonces una intensa discusión legislativa y un polémico debate público. Para presionar a los diputados, los zapatistas organizaron una marcha simbólica que concluyó con la intervención pública de varios comandantes rebeldes en el Congreso de la Unión. Pero los legisladores decidieron retomar diversas propuestas y aprobaron finalmente un conjunto modificado de reformas constitucionales, lo que desembocó en una nueva ruptura del diálogo con el Ejército Zapatista.

Dicha reforma en materia de derechos y cultura indígenas introdujo numerosos cambios en los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Carta Magna, y se publicó el 14 de agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Su análisis e interpretación

detallada han dado lugar a mucha polémica y rebasa la ambición de este trabajo, por lo que solamente se destacan tres elementos importantes para la presente reflexión. En primer lugar, el artículo 2 ratifica que:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (CPEUM 2001, artículo 2).

| 35

En segundo lugar, la representación indígena queda finalmente establecida en el artículo 3 transitorio, en los siguientes términos:

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.

Pero sobre todo, se incorpora un párrafo adicional al artículo 1 de la Constitución, que podría denominarse la “cláusula formal de igualdad”, y se formula en los siguientes términos:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM 2001, artículo 1).

36 |

A final de cuentas, dicha reforma no contribuye a resolver el conflicto chiapaneco ni tampoco logra satisfacer a todos los actores implicados en el debate. Pero sí abre una vasta reflexión pública sobre la política indigenista, que incluye un diagnóstico acerca del INI y de su papel en el combate a la pobreza, la exclusión, la discriminación y la marginación de los pueblos indígenas. Como resultado del mencionado proceso, el 21 de mayo de 2003 dicho instituto se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con el propósito de cerrar oficialmente la página del indigenismo posrevolucionario y de construir una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Para lograrlo, se pretende superar el asistencialismo mediante una política de reconocimiento cultural, de la libre determinación

de los pueblos indígenas y de sus autonomías. Desde sus inicios, la CDI también promueve la participación de las poblaciones originarias dentro de la institución, mediante la creación de un Consejo Consultivo en el que 142 consejeros indígenas contribuyen activamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas en materia indígena.

El cambio se reflejó finalmente en la evolución del presupuesto. Tras haber alcanzado sus mayores asignaciones durante la década de 1970, cuando el INI contó hasta con 100 centros regionales a lo largo y ancho de la República, sus atribuciones disminuyeron considerablemente durante 1980 y 1990.² Para 2003, sus recursos financieros se habían reducido a un presupuesto de 604.7 millones de pesos. La creación de la CDI se tradujo en un incremento considerable de las asignaciones para la atención de los pueblos indígenas, que alcanzaron un presupuesto de 3,322.6 millones de pesos en 2004.³

Como también lo indica un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el periodo 2000-2009 el monto asignado para la atención de la población

² Entrevista con Rodolfo Stavenhagen, realizada el 8 de junio de 2011 en El Colegio de México.

³ Datos tomados del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP 2006). Para más información: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/4_ai.htm#Citar%20como.

indígena se multiplicó por 2.17, pasando de 12,952 millones al inicio a 28,127 millones de pesos al final del periodo (calculado en pesos constantes de 2002, que representan 38,103 millones de pesos corrientes). Dentro del gasto total, el presupuesto destinado al INI sumó 1,517 millones de pesos en 2001 (10.9% del total), para alcanzar 5,766 millones de pesos en 2009 (20.5% del total), es decir, una parte inferior a la ejercida mediante la Sedesol (27.5%) pero superior a la ejercida por la SEP (13.6%) o a través del Ramo 33 (13.8%). Si bien esos recursos representan solamente alrededor de 1.5% del gasto programable total, su incremento constante a lo largo de toda la década (y particularmente a partir de 2006) refleja la importancia renovada que adquiere la población indígena en la política estatal (PNUD 2010, 77-80).

38 |

No obstante, algunos críticos señalan que las acciones de la CDI deben ser consideradas como “neoindigenistas”, en la medida que no presentan elementos realmente innovadores y mantienen una continuidad con la política anterior. También apuntan que, independientemente del nuevo discurso de exaltación de la diversidad cultural y de la promoción de la participación indígena en la toma de decisiones, la comisión sigue siendo sobre todo la gestora de políticas sociales y programas públicos dirigidos a los pueblos indígenas (Cuadriello 2008; Hernández y Sierra 2004; Montemayor 2003).

Finalmente, cabe destacar que dentro del nuevo contexto de valoración de la participación ciudadana y del multiculturalismo,

los partidos políticos también adoptaron medidas internas para promover la participación y la representación política de candidatos indígenas dentro de sus filas. Asumiendo las lecciones de su derrota presidencial, el PRI actualizó su añeja política en esta materia. En el artículo 175 de sus documentos básicos de 2001, que se retomó en 2005 y 2008, esto se traduce en los siguientes términos:

Art. 175.- En los procesos federales y estatales por ambos principios en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos predominantes (PRI 2001, artículo 175).

A su vez, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha impulsado diversas iniciativas para promover los derechos y la representación indígena desde principios de 1990. En su VII Congreso Nacional, organizado en 2002, estableció la participación política de los indígenas, en sus documentos básicos, en el inciso c del artículo 10:

Art. 10. Las candidaturas a diputados federales y locales, y a senadoras por principio de representación proporcional se elegirán de la siguiente manera:

c) Por cada bloque de diez candidaturas a diputados de representación proporcional habrá por lo menos un representante

de los pueblos indios, en las entidades donde exista población indígena (PRD 2002).

Asimismo, el XII Congreso Nacional del PRD en 2009, retomó la cuestión de la participación política de los indígenas en los siguientes términos:

Art. 8.- Las reglas democráticas que rigen la vida interna del Partido se sujetarán a los siguientes principios básicos:

h) En los casos de registros por formulas de propietarios y suplentes para los cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, las candidaturas de suplentes tendrán las mismas cualidades respecto a la paridad de género y las acciones afirmativas de jóvenes, indígenas y migrantes que tengan los propietarios (PRD 2009).

40 |

Estas previsiones estatutarias no se han quedado simplemente en el papel. Como lo ilustran diversas sentencias que adoptó posteriormente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), éstas no solamente se han aplicado y han permitido la elección de legisladores indígenas, sino que están contribuyendo a generar toda una jurisprudencia en materia indígena. Sobre este punto se volverá enseguida.

Pero la iniciativa más tangible y ambiciosa para incrementar el número de legisladores indígenas se concretó entre 2003 y 2004,

cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) integró plenamente criterios étnico-lingüísticos en la nueva delimitación de los 300 distritos uninominales en los que se eligen los diputados de mayoría relativa. De esta forma, se concretó una medida de discriminación positiva que había sido propuesta tanto en los Acuerdos de San Andrés y en las iniciativas consecutivas de la Cocopa, del gobierno y de diversos partidos, así como en la reforma constitucional de 2001.

En suma, sin menoscabar las críticas y los cuestionamientos recientes, cabe señalar los avances alcanzados en el plano social, normativo y legislativo: partiendo del movimiento generalizado de valoración de las identidades indígenas, del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y de la composición pluriétnica de la nación mexicana, y de la prohibición constitucional de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la religión, la condición social o las preferencias; pasando por las medidas de inclusión preferencial de candidatos indígenas, promovidas por algunos partidos y ratificadas por la jurisprudencia del TEPJF en materia indígena; y terminando por la creación de 28 distritos con más de 40% de población indígena, diseñados con la intención de reducir su subrepresentación legislativa.

¿Cómo se reflejan concretamente estas tendencias en términos de representación, y qué efectos han tenido estos esfuerzos en el Congreso de la Unión?

| 41

Una aproximación empírica a la magnitud actual del problema en México

Contrario al pesimismo que permea el discurso de muchos abogados del indianismo, la evaluación empírica de la evolución reciente de la representación indígena en el Congreso de la Unión registra avances notables, al menos en lo que se refiere al incremento del número de legisladores de origen o cultura “indígenas”. Tras la redistribución de 2004, éste pasó de 7 diputados indígenas en 2003 a 18 en 2006 y a 16 en 2009, con 7, 17 y 10 legisladores electos en circunscripciones uninominales de mayoría relativa (véase gráfica 1).

Pero como se verá enseguida, las tendencias históricas son en realidad todavía más sorprendentes y contraintuitivas, a tal grado que obligan a cambiar de perspectiva. Las mejoras cuantitativas registradas en materia de representación descriptiva, lejos de ser suficientes, distan mucho de garantizar una representación legislativa de mejor calidad, más justa, legítima y efectiva de los intereses de dichas minorías. De ahí la necesidad de analizar en forma más detallada la evolución reciente del número de legisladores indígenas, así como de interrogarse sobre los procesos y mecanismos que se encuentran detrás de su elección.

Ambigüedad e inconsistencias de la identidad de los legisladores indígenas

Curiosamente, no resulta fácil conocer el número preciso de congresistas indígenas en México. Para empezar, los órganos legislativos no cuentan con estadísticas ni con registros de las pertenencias étnicas de sus integrantes, y la indianidad tampoco figura en sus *curriculum vitae*. Por ello, la única manera de identificarlos consiste en estudiar los orígenes, la formación, la carrera y las iniciativas legislativas impulsadas por cada uno de ellos. Pero incluso así, se trata de una tarea difícil y delicada, que implica utilizar criterios debatibles.

Para esta investigación exploratoria se realizó un ejercicio preliminar, partiendo de los pocos estudios que han sido publicados sobre el tema y completando los datos a partir de entrevistas con actores y expertos, así como mediante investigaciones hemerográficas sobre cada uno de los posibles legisladores indígenas. Entre nuestros hallazgos más significativos cabe destacar así, de entrada, la dificultad misma de identificar en forma objetiva quién se considera, puede ser o es considerado como un legislador indígena.

Nada más revelador al respecto que las incontables inconsistencias registradas entre las distintas fuentes consultadas y entrevistadas, cuyo detalle fue documentado para futuras investigaciones en los anexos de este trabajo. Como botón de muestra,

en la entrevista con el vocal ejecutivo del IFE en Chiapas para confirmar la presente lista de legisladores federales indígenas, éste no dudó en tomar su celular para llamar al vocal del Distrito 03 con sede en Ocosingo, e indagar directamente sobre la indianidad del diputado Luis Hernández Cruz. “Me dicen que no es indígena”, afirmó categóricamente, “no tiene ningún rasgo indígena, y parece que tampoco habla ninguna lengua indígena”.⁴ Pasó entonces casualmente la antropóloga Araceli Burguete, quien asesora a una de las corrientes indianistas más importantes de Chiapas desde 1980, e indagué con ella. “¿Cómo Luis no va a ser indígena? ¡Es tojolabal! ¡Es el hermano de Toño [Antonio Cruz Hernández], uno de los principales líderes del movimiento indígena!”, exclamó sorprendida.⁵

44 |

Este problema recurrente se complica todavía más cuando se trata de establecer la identidad étnica de algún diputado en las legislaturas de la década de 1980, cuando la indianidad no era valorada aún públicamente ni estaba en los reflectores de la opinión pública. Resulta por ello muy probable que las cifras correspondientes estén subestimadas, y que muchos legisladores indígenas simplemente escaparan al escrutinio de los periódicos y de las fuentes que se han podido consultar hasta la fecha. Es un

⁴ Entrevista con José Arturo Alfonso Aguilar, San Cristóbal de Las Casas, 9 de agosto de 2011.

⁵ Entrevista con Araceli Burguete, San Cristóbal de Las Casas, 9 de agosto de 2011.

primer interrogante cuyo estudio queda pendiente para futuras investigaciones.

Por otra parte, la caracterización e identificación pública de un diputado como “indígena” también tiene sesgos ideológicos y partidistas. Es bien sabido que el antiguo partido oficial promovió las carreras de muchos dirigentes indígenas dentro de sus filas, aunque lo hizo frecuentemente mediante su incorporación a las estructuras de la Confederación Nacional Campesina (CNC), subrayando por ende una identidad pública más bien agraria. Sin embargo, ello no implicó que estos líderes renunciaran a su identidad indígena, que también se manifestaba en espacios propios abiertos por el indigenismo oficial (por ejemplo, los consejos supremos creados después del Congreso Indígena de Pátzcuaro en 1975).

Lo que resulta curioso es que con la valoración de la indianidad por parte de algunos sectores opositores, ésta empezó a negarse a los dirigentes y “caciques” indígenas priistas. Al respecto, los dos siguientes casos resultan paradigmáticos. Antes de ser electo diputado federal de la LVI Legislatura (1994-1997), Antonio Pérez Hernández tuvo una larga carrera como autoridad tradicional de San Pedro Chenalhó, cuya presidencia municipal ejerció entre 1968 y 1970, antes de ser nombrado presidente del Consejo Supremo Tzotzil en 1978, y de fungir como director de Bienestar Social de la Subsecretaría de Asuntos Indígenas. En la década de 1990, la prensa lo asoció con grupos civiles armados de extracción priista y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

(PFCRN), vinculándolo incluso a la masacre de Acteal de 1997. En ninguna de las fuentes consultadas, al ex diputado Pérez Hernández se le reconoce la calidad de indígena (véanse los anexos).

A su vez, el caso de Lázaro Hernández Vázquez ilustra este proceso de “mestizaje” o “excomuni3n” impuesto desde el exterior por razones ideol3gicas o partidistas. Tras haber sido uno de los principales impulsores y organizadores del Primer Congreso Indígena de San Crist3bal de las Casas en 1974, Hernández Vázquez fue uno de los líderes más destacados de la Quiptic Ta Lecubtsel, organizaci3n campesina que luch3 por la defensa y los derechos de los indígenas de la Selva Lacandona desde la d3cada de 1970. Sus m3ritos personales lo llevaron a ocupar el rango m3s elevado accesible a los catequistas indígenas dentro de la Di3cesis de San Crist3bal de Las Casas, lo que lo transform3 en un actor clave en la fundaci3n de las bases del EZLN en Chiapas y en uno de sus dirigentes indígenas de mayor prestigio. Sin embargo, Lázaro Hernández no apoy3 la decisi3n de levantarse en armas en enero de 1994, lo que se tradujo en una ruptura con el EZLN. Cuando fue electo diputado federal de la LVI Legislatura bajo las siglas del PRI, en agosto de 1994, tambi3n perdi3 la calidad de “indígena” a los ojos de quienes la reservan exclusivamente para los rebeldes neozapatistas (véanse los anexos).

Pero la dificultad de determinar la identidad 3tnica de los legisladores va todavía m3s lejos y se reproduce en el seno mismo de los partidos pol3ticos. En enero de 2009, Filem3n Navarro Aguilar

se postuló como candidato a una diputación de representación proporcional para las elecciones de julio. Y pretendió hacerlo no como cualquier militante, sino bajo el concepto de las cuotas que el PRD reserva en sus estatutos para representantes de los pueblos indígenas. En abril, el VII Consejo Nacional del partido rechazó su solicitud por considerar que no había acreditado debidamente su calidad indígena. Este dictamen fue impugnado por Navarro ante el TEPJF, cuya sentencia ratificó su derecho a ser candidato en la IV Circunscripción Plurinominal y ordenó que se le incluyera dentro de los primeros lugares de la lista del PRD (Hernández 2010).

Actualmente, Filemón Navarro Aguilar es diputado federal en la LXI Legislatura, integrante de la Comisión de Asuntos Indígenas y de Reforma Agraria. Curiosamente, su elección no se debió ni al apoyo electoral directo de algún distrito uninominal ni al reconocimiento de sus méritos dentro del partido (en el que militó como mestizo durante largos años), sino a que acreditó pertenecer al pueblo mixteco de la comunidad Totomixtlahuac de Tlacopa (Guerrero).

Finalmente, cabe destacar que la relación entre los partidos políticos y las comunidades indígenas puede resultar problemática, pero también juega frecuentemente en beneficio de su representación. Al respecto, el caso de Eufrosina Cruz Mendoza resulta interesante. Esta lideresa indígena de Oaxaca compitió y ganó la presidencia municipal de Santa María Quiévolani en 2007, pero su contrincante simplemente destruyó las boletas marcadas en

su favor, alegando exitosamente que los “usos y costumbres” de la comunidad no permitían la elegibilidad de mujeres para cargos públicos.

A pesar de sus reiteradas protestas y reclamos ante el organismo electoral estatal de Oaxaca, Cruz nunca pudo tomar protesta, sino que fue expulsada de su comunidad en el verano de 2008. Un año después, el PAN la postuló como candidata en su lista plurinominal, gracias a lo cual resultó electa como diputada del Congreso local en 2010. Sin embargo, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del estado de Oaxaca aún no puede regresar a su pueblo, del que ha sido desterrada por haber avergonzado y desacreditado las tradiciones de la comunidad (Eisenstadt 2011).

La cuestión de la indianidad de los legisladores resulta, pues, mucho más compleja de lo que se pudiera pensar a primera vista. Las incontables inconsistencias que fueron registradas en las fuentes periodísticas, académicas y documentales no sólo se deben a sesgos partidistas, políticos e ideológicos. Tampoco revelan un mero problema de discriminación racial, que le puede ser achacado al modelo integracionista, al indigenismo asimilacionista o al ideal de la nación mestiza que promovió el Estado posrevolucionario. Las actitudes de rechazo y segregación de lo indígena existieron desde la Conquista y siguen permeando amplios sectores de la sociedad mexicana. Pero hoy en día también se manifiestan en la forma de buenas intenciones, que ocultan frecuentemente actitudes de paternalismo e inspiran políticas públicas asistencialistas.

Por el momento, se destaca que las cifras disponibles resultan problemáticas e inconsistentes. Sin lugar a dudas, los datos que se recabaron pueden ser completados y deben ser mejorados. Resulta muy probable que todavía no se logre integrar al conjunto de legisladores indígenas, y también es posible que algunos de los incluidos deban ser considerados como mestizos. Ello obliga a subrayar la característica más importante de la identidad indígena: su flexibilidad e intangibilidad, como reflejo de procesos dinámicos, relacionales e intersubjetivos.

La ambivalencia de la indianidad remite, pues, en última instancia, a la “naturaleza” misma de toda identidad étnica. Independientemente de su pretensión de reflejar pertenencias primordiales, es una construcción y un artefacto sociocultural cambiante y contingente que no puede ser predeterminado y petrificado de una vez por todas, ni encerrado en categorías estáticas y objetivas.

Pero independientemente de las credenciales étnicas de los(as) legisladores(as), la pregunta que surge es si éstos(as) están representando realmente los intereses de las minorías indígenas en el Congreso de la Unión. Y para poder establecerlo, falta por analizar con mayor detalle el trabajo que éstos(as) realizan como diputados(as) y senadores(as), así como las iniciativas legislativas que presentan y promueven con éxito. Este punto fundamental se tratará en la segunda parte de este trabajo.

El número de legisladores indígenas en el Congreso de la Unión (1988-2009)

Más allá de su carácter relativo y de su “blandura” estadística, los datos sistematizados revelan evoluciones sumamente interesantes, que incitan a cuestionar algunos prejuicios ampliamente difundidos. Como lo ilustran las siguientes gráficas, las tendencias son mucho más precoces y crecientes de lo que se suele pensar. Pero a la vez, éstas no son constantes sino que parecen entrar ahora en una fase de reflujo y declive, tras haber conocido un auge impresionante en el pasado cercano.

50 |

Si bien el interés público por los diputados indígenas es un fenómeno muy reciente, en realidad su presencia en el Congreso de la Unión es añeja. Según los datos recabados, se registra al menos desde 1988, aunque es muy probable que sea muy anterior. Se trata, indudablemente, de una minoría de legisladores, pero lo que no es cierto es que ningún indígena haya accedido nunca al Congreso de la Unión en el pasado.

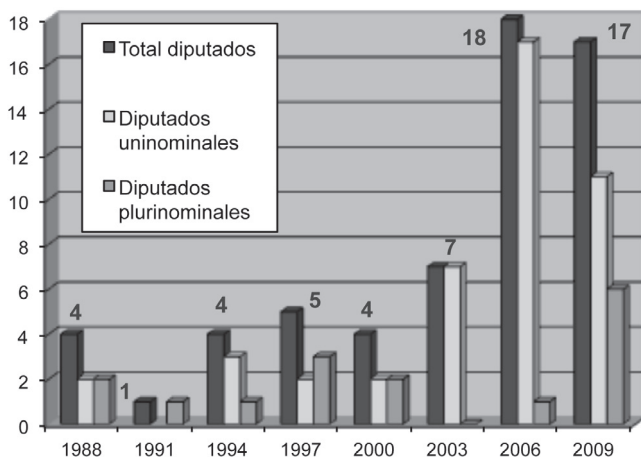
Ello es incluso cierto en el caso del Senado, donde al menos dos legisladores indígenas fueron electos para el periodo 1994-2000: la ex senadora Cirila Sánchez Cruz, de Oaxaca (bajo las siglas del PRI), y el ex senador Auldárico Hernández Jerónimo, de Tabasco (bajo las siglas del PRD). Asimismo, Víctor Manuel Méndez Lanz fue senador de Campeche y Daniel López Nelio, senador de Oaxaca durante el periodo 2000-2006; el primero bajo las siglas del PRI

y el segundo bajo las del PRD. Finalmente, Salomón Jara Cruz fue electo senador de Oaxaca por el PRD en 2006, aunque dejó el cargo para incorporarse al gobierno local de Oaxaca. Cabe, pues, destacar que no solamente ha habido por lo menos cuatro senadores, sino también una mujer senadora indígena (véanse los anexos).

Pero la presencia indígena ha sido todavía más notable en la Cámara de Diputados. Al menos desde 1988, ésta cuenta con uno o más legisladores de cultura y origen indígenas. Como lo ilustra la gráfica 1, se observa una tendencia volátil hasta el año 2000, pero desde 2003 ésta incrementa sensiblemente (con siete diputados indígenas), antes de alcanzar su máximo en 2006 (cuando suman 18) y de reducirse de nuevo en 2009 (registrando entonces 17).

En otras palabras, la participación indígena en la Cámara de Diputados es anterior a la firma del Convenio 169 de la OIT, a la reforma de 1992 y a la rebelión zapatista. Se vio favorecida probablemente por el contexto sociocultural general que valora cada vez más la diversidad cultural y étnica de la nación mexicana, lo que se reflejó tanto en la reforma constitucional de 2001 como en la elección de siete diputados indígenas en 2003. Y se incrementó sobre todo en 2006, tras la redistribución que reconfiguró 28 circunscripciones con más de 40% de población indígena. Sin embargo, tampoco se puede hablar de una tendencia consolidada de crecimiento, como bien lo recuerda el declive más reciente del número de diputados indígenas en 2009.

Gráfica 1. Evolución absoluta del número de diputados indígenas (1988-2009)

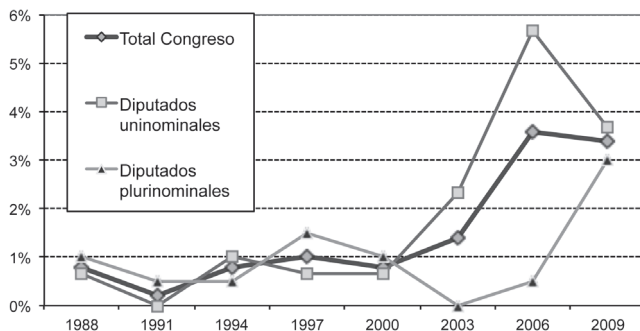


52 |

¿A qué se debe dicha tendencia? Como lo muestra la gráfica 2, el incremento registrado entre 2003 y 2006 se debió principalmente a los diputados uninominales electos en los distritos con fuerte presencia indígena. Esta tendencia diverge claramente de la evolución del número de diputados plurinominales, cuya elección se debió fundamentalmente a las políticas de cuotas que han adoptado algunos partidos políticos para promover candidaturas de grupos minoritarios. Este segundo componente también se venía observando tímidamente entre 1988 y el año 2000, pero sólo cobró fuerza en 2009, cuando compensó en parte el acentuado

declive registrado en el número de diputados indígenas de mayoría relativa (gráfica 2).

Gráfica 2. Evolución relativa del porcentaje de diputados indígenas, desagregada por tipo de circunscripción uninominal/plurinominal (1988-2009)



En tercer lugar, se observa una relación significativa entre los porcentajes de población indígena de los distritos uninominales y las probabilidades de que los diputados electos también sean indígenas. Su análisis permite evaluar los resultados efectivos de la reforma constitucional de 2001 y de la redistribución de 2004. Como ya se mencionó, el IFE realizó un esfuerzo importante para integrar la distribución territorial de la población indígena dentro de los criterios de la nueva delimitación de los 300 distritos federales uninominales. Ello permitió la creación de 28 circunscripciones con más de 40% de población indígena.

Sin embargo, cabe destacar una diferencia importante entre la recomendación teórica que sustenta esta opción de discriminación positiva y la manera práctica en la que ésta se aplicó en México. Para producir efectos importantes, este tipo de distritos debería concentrar una clara mayoría de ciudadanos pertenecientes a la minoría que se desea favorecer (por lo general, alrededor de 65% del total de la población del distrito).

En este caso, los criterios que se seleccionaron para la redistribución permitieron maximizar formalmente el número absoluto de distritos “indígenas”, pero no produjeron mecánicamente los efectos esperados en términos de representación legislativa. Tras haberse situado en un promedio de 2.25 entre 1988 y 2000, el número de diputados uninominales indígenas se incrementó a siete en 2003, antes de pasar a 17 en 2006 y de volver a reducirse a 11 en 2009. Si bien se registró un aumento considerable que se relaciona muy probablemente con las reformas realizadas, éstas no permitieron la elección de 28 legisladores indígenas.

Sin poder ser explicado en su totalidad, este fenómeno se debe, al menos en parte, a dos factores técnicos: el umbral de referencia y el criterio estadístico que sirvió para la delimitación de los distritos “indígenas”. En efecto, la existencia actual de 28 circunscripciones uninominales con al menos 40% de población indígena no garantiza en los hechos que se trate de distritos mayoritariamente indígenas. En muchos casos, los candidatos indígenas siguen compitiendo, de

facto, en condiciones minoritarias, sin beneficiarse del efecto buscado por discriminación positiva.

En primer lugar, el umbral de 40% está muy lejano del umbral de 65% que sugiere la teoría en vistas de generar ventajas reales para los candidatos de las minorías de enfoque. Con la delimitación actual, solamente 14 de los 28 distritos en cuestión concentran más de 65% de población indígena, mientras que seis más tienen entre 52 y 64% de población indígena, y en los nueve restantes ésta representa en realidad menos de 50% de la población total.

Pero la situación real es todavía menos favorable para los candidatos indígenas que compiten por estos 28 escaños uninominales. Al tomar como referencia la “población indígena” promovida por la CDI (2006a) —siguiendo la metodología por hogares que tiende a sobreestimar el número efectivo de indígenas con respecto al criterio tradicional de “Hablantes de Lenguas Indígenas” utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)— se consigue paradójicamente el efecto inverso al esperado. En efecto, la parte de Hablantes de Lenguas Indígenas (HLI) apenas rebasa 65% de la población en 10 distritos, situándose por encima de 50% en cuatro circunscripciones más, pero sumando tan sólo entre una tercera y una quinta parte de los electores potenciales en 14 de ellos (cuadro 1).

**Cuadro 1. Composición étnica
y lingüística de los 28 distritos indígenas**

Estado	Dis. Fed. 06	POBTOT	POBINDI (cpi 2006)	%POBINDI	P5_MAS	P5_HLI	%HLI
Yucatán	01	313,935	281,094	89.5	272,583	189,886	69.7
Oaxaca	02	294,604	262,380	89.1	255,514	207,008	81.0
Yucatán	05	335,666	282,506	84.2	295,874	172,672	58.4
Guerrero	05	334,834	278,415	83.2	277,477	211,882	76.4
Puebla	04	348,885	279,918	80.2	295,678	195,859	66.2
Hidalgo	01	344,209	288,364	78.0	299,957	196,249	65.4
Oaxaca	04	321,044	245,966	76.6	284,343	187,933	66.1
Chiapas	02	287,687	215,118	74.8	219,433	162,334	74.0
San Luis	07	372,306	276,588	74.3	321,344	196,084	61.0
Veraacruz	02	365,776	266,722	72.9	319,404	188,696	59.1
Chiapas	05	314,128	226,827	72.2	261,500	174,280	66.6
Chiapas	01	365,666	262,683	71.8	290,301	206,272	71.1
Chiapas	03	301,133	201,159	66.8	208,008	152,978	73.5

Continuación.

Estado	Dis. Fed. 06	POBTOT	POBINDI (cni 2006)	%POBINDI	P5_MAS	P5_HLI	%HLI
Oaxaca	07	329,088	209,848	63.8	290,834	137,166	47.2
Oaxaca	06	324,848	203,026	62.5	280,988	145,999	52.0
Yucatán	02	303,554	186,366	61.4	270,285	94,509	35.0
Puebla	16	284,521	163,779	57.6	239,987	116,399	48.5
Veracruz	06	325,892	170,271	52.2	288,572	102,812	35.6
Veracruz	18	338,583	176,285	52.1	293,540	129,201	44.0
México	09	419,341	208,187	49.6	347,484	85,912	24.7
Quintana Roo	02	299,581	141,545	47.2	260,273	81,856	31.5
Hidalgo	02	325,737	149,144	45.8	286,437	76,356	26.7
Oaxaca	11	335,878	145,161	43.2	290,582	99,332	34.2
Oaxaca	10	303,801	128,915	42.4	261,807	87,304	33.3
Puebla	01	354,471	147,095	41.5	302,172	87,319	28.9
Oaxaca	05	282,929	117,285	41.5	252,321	68,352	27.1
Campeche	01	328,299	132,890	40.5	292,598	70,086	24.0
Oaxaca	01	307,864	124,258	40.4	270,403	75,248	27.8

En otras palabras, las ventajas competitivas que proporciona esta medida de *gerrymandering* afirmativo solamente juega de pleno en 10 de los 28 distritos “indígenas”, generando alguna ventaja en cuatro distritos más, pero situando de hecho a los candidatos indígenas en condiciones minoritarias en los 14 distritos restantes. De ahí que no sorprenda el éxito limitado de estas reformas pioneras, muy generosas en sus intenciones pero deficientes en sus alcances concretos. La adopción de criterios más exigentes y restrictivos, al concentrar en mayor grado a las comunidades y los municipios indígenas, disminuiría indudablemente el número absoluto de estos distritos. Sin embargo, proporcionaría a cambio ventajas efectivas a los candidatos no mestizos, que siguen compitiendo actualmente como miembros de grupos minoritarios de facto en la mitad de los 28 distritos virtualmente “indígenas”.

58 |

Dicho error técnico en el diseño de la estrategia de la redistribución se refleja con claridad en los resultados legislativos de las elecciones de 2006. Entonces, 11 de los 17 diputados uninominales indígenas fueron electos en alguno de los 19 distritos con más de 50% de “población indígena”, mientras que solamente tres lo fueron en alguno de los nueve distritos con entre 40 y 50%, y los tres restantes lo fueron en distritos mestizos. En otras palabras, 58% de los distritos mayoritariamente indígenas fueron ganados efectivamente por candidatos indígenas, mientras que en los nueve restantes ello solamente se produjo en 33% de los casos. Pero sobre todo, seis de los nueve distritos con más de 65% de HLI fueron

ganados efectivamente por candidatos indígenas (lo que representa una tasa de éxito de 66.6%).

Tres años después, la caída drástica del número de diputados uninominales indígenas (que pasó de 17 a solamente 11) dificulta el análisis y anula la significancia estadística de esta variable. En 2009, cuatro de ellos se eligieron en alguno de los nueve distritos eminentemente indígenas (con más de 65% de HLI), uno más en distritos mayoritariamente indígenas (con 61% de HLI) y los seis restantes en alguno de los distritos con presencia indígena (entre 49 y 16% de HLI). Entonces, el incremento inusitado del número de diputados plurinominales permitió contrarrestar este fenómeno, al pasar de uno en 2006 a seis en 2009, y al llevar en total a 17 legisladores indígenas.

En otras palabras, el efecto inicial de la redistribución fue muy notable en 2006, pero parece haberse esfumado en 2009. En contraste, la política voluntaria de cuotas adoptadas por diversos partidos (particularmente, pero no exclusivamente el PRI y el PRD) sí muestra una tendencia creciente en 2009, pero también resulta mucho más tímida, volátil e incierta entre 1988 y 2006. Ello recuerda que cualquier medida de discriminación positiva requiere de un contexto sociocultural favorable y de actores comprometidos con ella para poder ser efectiva. Estas dos variables resultan de mayor importancia que el diseño abstracto de un sistema electoral que beneficie potencialmente a las minorías.

A final de cuentas, tampoco hay que olvidar que ni las políticas de cuotas internas ni los distritos mayoritariamente indígenas

son elementos verdaderamente nuevos en el sistema electoral mexicano. Desde 1991 existieron de hecho cinco distritos con más de 65%, cinco con más de 50% y seis adicionales con más de 40% de HLI. Incluso, sin proponérselo, la redistribución de 1996 creó siete distritos con más de 65%, cinco con más de 50% y cinco con más de 40% de HLI. Fue precisamente en estas 16 y 17 circunscripciones en las que se eligieron los 18 diputados uninominales indígenas que participaron en las cinco legislaturas consecutivas entre 1991 y 2003.

Por otra parte, no hay que olvidar que las tendencias federales pueden ocultar dinámicas regionales muy diferenciadas a lo largo y ancho de la Federación. Sin contar todavía con el conjunto de datos para analizar las peculiaridades de cada entidad con presencia indígena de la República, el estudio del caso de Chiapas arroja pistas muy sugerentes e importantes para la reflexión. En efecto, no sólo se trata de uno de los estados con mayor población indígena, sino de una entidad pionera en materia de representación legislativa indígena.

60 |

La experiencia pionera del Congreso local de Chiapas (1985-2010)

Con 1 millón 104 mil HLI (24.1% de la población mayor de 5 años, según el censo del INEGI de 2000) y una población indígena estimada en 1 millón 115 mil personas (28.4% de la población total según la CDI [2006a]), Chiapas ocupa el segundo (en términos

absolutos) o el tercer lugar (en términos relativos) de las entidades con mayor presencia indígena de México, justo después de Yucatán (con entre 37.1 y 59.1%) y Oaxaca (con entre 36.6 y 47.8%).

Asimismo, la entidad ha estado bajo los reflectores de la opinión pública desde el levantamiento del EZLN en enero de 1994. Sin embargo, la movilización política de los campesinos indígenas chiapanecos es mucho más precoz y rebasa ampliamente los confines de la rebelión, iniciando desde la década de 1960 en regiones que no participaron en el conflicto armado. No debe sorprender, por ello, que la representación indígena en el Congreso local de Chiapas se registre, al menos, desde 1985, ni que se haya considerado a las poblaciones indígenas desde la reforma que rediseñó los distritos electorales locales en 1995.

El vanguardismo de Chiapas en materia indianista se debe a la misma sensibilidad de las élites priistas, así como al papel precursor de una corriente del movimiento campesino-indígena independiente que se desarrolla desde principios de la década de 1980 en el seno de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). Si bien esta organización tiene una agenda agrarista y se muestra reacia a las reivindicaciones etnicistas, algunos de sus militantes promueven activamente un proyecto indianista. Con todo y las resistencias que enfrentan de parte de sus compañeros mestizos, un grupo de dirigentes tojolabales de la CIOAC impulsan la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP).⁶

⁶ Entrevista con Araceli Burguete, antropóloga del CIESAS-Sureste, realizada el 10 de agosto de 2011 en San Cristóbal de Las Casas. Véase también Ruiz Hernández (1999) y Ruiz Hernández y Burguete (2003).

Y pese al carácter autoritario del régimen político, obtienen éxitos notables desde principios de la década de 1980, al contar con los primeros diputados indígenas de oposición en Chiapas. En 1985, el profesor Sebastián Pérez Núñez es electo diputado plurinominal de la LVI Legislatura de Chiapas, bajo las siglas del Partido Socialista Unificado de México y gracias al apoyo de diversas organizaciones magisteriales y campesinas, entre las que destacan la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) y la misma CIOAC. Le sigue el líder campesino-indígena de la CIOAC, Luis López Vásquez, postulado y electo por el Partido Mexicano Socialista (PMS) tres años después.

En 1988, los partidos de oposición perdieron terreno en Chiapas y ninguno de sus dirigentes indígenas logró una diputación. Pero en esta ocasión, fue el PRI el que postuló entre sus candidatos plurinominales a un profesor originario de Chamula, Mariano Gómez López, uno de los primeros indígenas en promover una iniciativa muy peculiar para defender la cultura y los derechos comunitarios (véase *infra*). Ese mismo año, Margarito Xib Ruiz Hernández apoya la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, participa como miembro fundador del PRD y se transforma en su primer legislador indígena en la Cámara de Diputados, desde donde promueve una iniciativa para crear la RAP. Le sucederán pronto dos líderes indígenas más de la CIOAC: los hermanos Antonio y Luis Hernández Cruz.

Chiapas también es el estado en el que se concentraría varios años después el impacto simbólico del levantamiento zapatista. Desde 1991, tanto el PRI como el PRD comprendieron el interés potencial de integrar las demandas y los liderazgos indígenas entre sus filas. En agosto de 1994, dicha sensibilidad se concretó y se tradujo en las candidaturas de varios distritos federales mayoritariamente indígenas. Es así que son electos, bajo las siglas del tricolor, el diputado tzotzil Antonio Pérez Hernández en el Distrito 02 de Chamula, y el diputado tzeltal Lázaro Hernández Vázquez en el Distrito 09 de Ocosingo. A su vez, Antonio Hernández Cruz obtuvo una posición ganadora en la lista plurinominal del PRD en la III Circunscripción de representación proporcional, por lo que también resultó electo diputado federal.⁷ A partir de entonces, y al menos hasta el año 2000, tanto el PRI como el PRD impulsaron candidaturas indígenas en los distritos donde éstos permiten hablar de poblaciones mayoritarias.

Pero es sobre todo en 1995 que esta coyuntura alcanzó su punto álgido en mayo, cuando una reforma del Código Electoral del Estado de Chiapas en el artículo 37, fracción XV, rediseñó los distritos locales, considerando la distribución territorial de las comunidades y estableciendo que

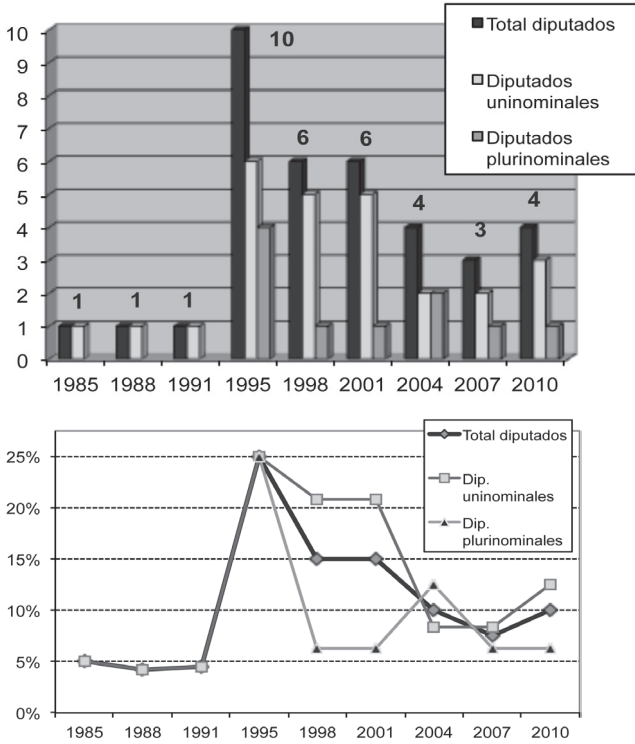
⁷ Véanse los cuadros adjuntos en los anexos para las fuentes consultadas.

en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres.

Con ello se reconoce legalmente una práctica informal que se venía aplicando de hecho desde 1985 y se crean siete distritos mayoritariamente indígenas con cabeceras en Bochil (X), Pueblo Nuevo Solistahuacán (XI), Chamula (XXII), Tenejapa (XXI), Yajalón (VIII), Ocosingo (VII) y Las Margaritas (XX).

Aunado al contexto abierto por el conflicto armado, ello propicia la elección de 10 diputados indígenas en los comicios locales de octubre de 1995: cuatro de ellos son electos por el PRI, en los distritos mayoritariamente indígenas de Yajalón, Las Margaritas, Tenejapa y Chamula, así como en el distrito mestizo de Motozintla; por el PRD, se eligen un diputado en el distrito indígena de Ocosingo y tres diputados plurinominales; finalmente, el Partido del Frente Cardenista (PCF) también le otorga su escaño proporcional a un legislador indígena (Rodríguez 2006, 95). Entonces, la representación indígena alcanza puntualmente 25% de los 40 legisladores que integran el Congreso de Chiapas, es decir, una proporción prácticamente equivalente a su peso demográfico efectivo (gráficas 3 y 4).

Gráficas 3 y 4. Número y tipo de diputados indígenas en Chiapas (1985-2010)⁸

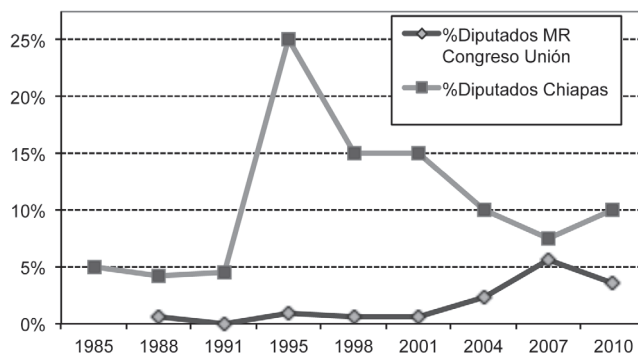
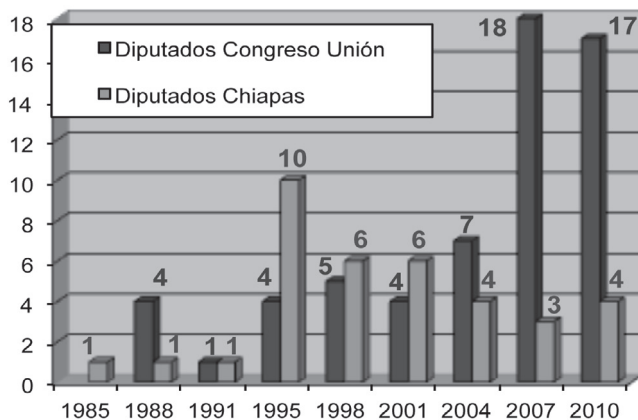


⁸ Los datos sobre el número de diputados indígenas entre 1985 y 2004 provienen de Rodríguez 2006, y fueron completados mediante investigaciones propias para 2007 y 2010. En particular, hay que agradecer a Julio Esponda (antiguo

Curiosamente, a partir de entonces se registra un lento pero constante declive en el número absoluto y relativo de legisladores indígenas en el Congreso de Chiapas. Desde 1998, éste cae a seis y se mantiene en 2001, pero disminuye de nuevo a cuatro en 2004, antes de situarse en tres en 2007 y 2010 (gráfica 3). Asimismo, se observan tendencias distintas en los escaños de mayoría relativa (que reflejan en parte las preferencias de los electores) y en los proporcionales (que reflejan las prioridades de los partidos). Esta evolución es tanto más sorprendente cuanto se distingue de la tendencia observada en el ámbito federal. ¿Por qué no logra consolidarse la representación indígena en Chiapas? ¿Por qué, tras haber alcanzado una proporción equitativa a mediados de los años de 1990, ésta vuelve a caer a niveles similares a los alcanzados desde 1980?

consejero del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas) y a Araceli Burguete por el apoyo en esta tarea, y en corroborar la identidad indígena de los diputados identificados.

Gráficas 5 y 6. Evolución del número y del porcentaje de diputados indígenas en Chiapas y en la Cámara de Diputados de la Unión (1985-2010)



Más allá de su singularidad, la tendencia registrada en Chiapas plantea interrogantes importantes para reflexionar sobre la representación legislativa en el ámbito federal. Se trata, en efecto, de un caso pionero, que anticipa desde 1995 lo que empieza a observarse más de una década después en el Congreso de la Unión. Como se verá ahora, el auge efímero y el declive posterior de los diputados indígenas locales en Chiapas revelan el fracaso y el desencanto con un modelo meramente descriptivo de la representación indígena. Advierte sobre lo que pudiera producirse en el resto del país si no se toman medidas para impulsar una representación más sustantiva y de mejor calidad, requisito indispensable para dotar a los legisladores de efectividad y legitimidad.

Existen diversas razones que contribuyen a explicar el auge y el declive de la representación indígena en Chiapas. Entre ellas, destaca el problema de la calidad de la representación y el hecho notorio de que muchos diputados indígenas fueron designados, no necesariamente por defender los intereses y gracias al apoyo de sus comunidades, sino desde las cimas del poder o desde las cúpulas de los partidos políticos. Pero más allá de las limitaciones de este tipo de discriminación positiva meramente descriptiva, también

cabe reflexionar sobre los costos y riesgos que puede conllevar la sobrepolitización de las identidades étnicas.

Como se acaba de ver, la “indianización” de los cargos de representación legislativa es un fenómeno añejo, que inicia probablemente en la década de 1970, tanto en el seno de las organizaciones corporativas del PRI como en algunas corrientes indianistas de movimientos campesino-indígenas independientes. La verdadera novedad del fenómeno en la década de 1990 reside en la visibilidad que adquiere en los medios de comunicación a raíz del levantamiento zapatista. Ésta revela a su vez un cambio importante en el imaginario social dominante, que valora la diversidad cultural y las identidades indígenas. Y todo esto se refleja finalmente en el debate público y en las agendas de los principales actores políticos.

Desde fines de la década de 1980, los principales partidos políticos (particularmente el PRI y el PRD) empiezan a promover cada vez más candidaturas choles, tzotziles, tzeltales y tojolabales, con el fin de captar votos en los distritos electorales predominantemente indígenas de Chiapas. Pero a la fecha, los diputados rara vez se preocupan por promover iniciativas en beneficio de las comunidades indígenas, concentrándose sobre todo en actividades de gestión y movilización electoral que les permiten promover sus carreras políticas personales. De esta forma, algunas curules indígenas en Chiapas se transformaron de hecho en el monopolio de grupos selectos de caciques, que se disputan los escaños entre

ellos sin preocuparse por representar, consultar o rendir cuentas a sus comunidades.

Para dar un ejemplo ilustrativo, el diputado tzotzil local que fue electo por candidatura del PRI en 1998 era un perfecto desconocido en el Distrito XXII. Tan sólo en Chalchihuitán, de donde era originario, la comunidad lo conocía aunque apenas 565 de los 4,656 ciudadanos inscritos votaron efectivamente por él. Pero esto no tuvo la menor importancia. Su candidatura se decidió “desde la cúpula”, como resultado de una conflictiva negociación que enfrentó a los principales caciques de la región. Y fue gracias a los 8,893 sufragios de sus aliados de Chamula, bastión alteño del tricolor que gracias a su peso demográfico domina el Distrito local XXII, que éste ganó efectivamente la diputación estatal en 1998 (Sonnleitner, en prensa).

70 |

Así, este tipo de concesión política se ha transformado en una nueva manera de obtener votos cautivos por medio de lealtades y de redes corporativas de poder que gozan de gran autonomía con respecto a los partidos políticos, pero distan mucho de ser democráticas. A su vez, algunos caciques indígenas alteños consolidan su erosionado poder local gracias a sus relaciones con algunos dirigentes estatales, y acceden a las diputaciones por el simple hecho de pretender “representar” a minorías reconocidas por el Estado.

En otras palabras, hay que diferenciar claramente entre una representación meramente cuantitativa y descriptiva, y una representación sustantiva, de mejor calidad. Como lo muestra Miriam

Rodríguez Armenta, quien le dio seguimiento al trabajo legislativo realizado por los diputados indígenas entre 2000 y 2005, la gran mayoría de ellos funge como gestores de proyectos y ayudas para sus comunidades o distritos, pero no participan en las comisiones de asuntos indígenas ni promueven legislación específica en beneficio de los pueblos originarios. Pero sobre todo, la enorme diversidad de su procedencia, formación, trayectoria, preferencia ideológica y afiliación partidista se refleja en sus opiniones, perspectivas e intereses personales, por encima de cualquier proyecto común de corte o contenido “indígena” (Rodríguez 2006, 109-55).

Existen, por supuesto, excepciones a la regla. Ya se vieron los casos de los dirigentes indianistas de la CIOAC, que sí promovieron iniciativas autonomistas durante sus mandatos legislativos locales y federales. Pero en los hechos, a la fecha no parece existir una agenda compartida y propiamente indígena, sino más bien un abanico muy amplio de proyectos encontrados que reflejan preferencias y divergencias ideológicas.

A diferencia de muchos de sus homólogos priistas, el diputado chamula Mariano Gómez López también impulsó una agenda “indígena” antes de finalizar su mandato legislativo local (1989-1991). Ésta incluyó una iniciativa de ley para “proteger a las culturas indígenas” que obligaba a todos los miembros de una comunidad a educar a sus hijos en su lengua materna, a celebrar las fiestas tradicionales del pueblo y a pagar contribuciones para éstas. Dicha

propuesta de ley también estipulaba que los partidos distintos al PRI no podían hacer campañas en las comunidades indígenas y que las religiones distintas a la católica “costumbrista” debían ser erradicadas. Incluso preveía la obligación de “cambiar de domicilio” en caso de no cumplir con las costumbres de la comunidad, legalizando de paso aquella de los caciques tradicionalistas de expulsar a los disidentes, que se venía aplicando desde principios de 1970 y de la que habían sido víctimas decenas de miles de tzotziles (Rodríguez 2006, 93). Pese a las simpatías que suscitó en algunos sectores del PRI, dicha iniciativa fue severamente criticada y tuvo que ser rechazada, en un contexto en el que los conflictos político-religiosos se desbordaban en Chiapas (Viqueira 2002).

72 |

De manera general, existe un riesgo de sobrepolitización del discurso etnicista que, aunque es una construcción abstracta y reciente, bien pudiera terminar desencadenando odios seculares entre indios y mestizos. Cómo lo mostró Sophie Hvosstoff en una minuciosa investigación sobre las relaciones interétnicas en San Cristóbal de Las Casas, la valoración de la indianidad está propiciando nuevos espacios de convivencia y movilidad dentro de las regiones indígenas de Chiapas. En efecto, los inmigrantes tzotziles, tzeltales, choles y tojolabales de la ciudad han adquirido una masa crítica y ya no tienen que renunciar a su indianidad para poder ascender en la escala social. Tras haber sido un estigma, la

reivindicación de su condición étnica incluso se empieza a transformar en un recurso estratégico para obtener ciertas prebendas de gobiernos y organizaciones internacionales.⁹

Sin embargo, también se observan tendencias opuestas de crispación y polarización de ambas identidades —con la posibilidad inherente de confrontación—. La expansión demográfica de los indígenas, aunada a la exacerbación de las reivindicaciones indianistas y a los temores de algunos mestizos *coletos*,¹⁰ se refleja en diversos fantasmas y rumores, como el que los indígenas ya escogieron las casas que van a ocupar cuando se apoderen de la ciudad. Dichas tensiones también se cristalizan en el ámbito político-electoral. En marzo de 2000, 15 representantes priistas de los 11 municipios indígenas del entonces 05 Distrito federal se reunieron en “territorio neutral” —es decir, en la colonia Morelos de San Cristóbal— para definir quién sería el candidato a la diputación del tricolor y quien su suplente, rechazando por unanimidad una candidatura ladina¹¹ para ambos puestos.¹²

⁹ Véanse al respecto dos trabajos de Sophie Hvostoff, “Le nouveau visage indien de San Cristóbal de Las Casas. Dynamiques d’intégration et redéfinition des frontières ethnique” y “Hacia nuevas identidades indígenas” (Hvostoff 2002 y 2003).

¹⁰ Se autodesignan como *coletos(as)* los habitantes originarios (nacidos o “auténticos”) de San Cristóbal de Las Casas.

¹¹ La palabra *ladinos* designa a todos los no indígenas en Chiapas.

¹² Para un relato más detallado sobre este tema véase el trabajo de Morquecho (2000).

Desde 1994, se había llegado al acuerdo que los diputados priistas de esta circunscripción debían ser indígenas, pero el puesto de suplente seguiría reservado para un mestizo. Los coletos priistas, quienes desde varias semanas antes cuestionaban esa reciente “costumbre” y promovían una candidatura mestiza, fueron tomados por sorpresa. Su protesta a la llamada “Convención de Morelos” fue inmediata y vehemente. Quejándose de no ser representados y de volverse minorías en su propio territorio, los más radicales incluso demandaron una redistribución electoral para conformar una nueva circunscripción mestiza junto con el pequeño municipio de Teopisca, el segundo bastión ladino de Los Altos. La gravedad del conflicto fue tal que la dirección estatal del PRI tuvo que intervenir para imponer un suplente ladino junto al candidato indígena.¹³

74 |

Después de todo, prevaleció el acuerdo y Nicolás Lorenzo Álvarez, el antiguo presidente municipal de Huixtlán (1995-1998), quien también había sido secretario general de la CNC en Huixtlán entre 1992 y 1995, resultó electo diputado uninominal. Sin embargo, este sonado conflicto anticipó el declive posterior de la representación indígena en el Distrito federal con cabecera en San Cristóbal de Las Casas. Desde 2003, este escaño ha sido ocupado por legisladores mestizos.

¹³ Véase Morquecho (2000) y Hvostoff (2002 y 2003).

No obstante, la sobrepolitización de la indianidad, al activar y al polarizar viejas identidades coloniales, bien pudiera comprometer los nuevos espacios de diálogo y convivencia, en un momento en que la coexistencia de facto de ambos grupos requiere más bien, como lo destaca Sophie Hvostoff (2002 y 2003), de nuevos mecanismos de mediación y cooperación interétnica. En contraste con los convencionalistas priistas de la colonia Morelos, otros grupos privilegian modelos más flexibles e incluyentes, estableciendo por ejemplo la alternancia y rotación entre mestizos e indígenas para las candidaturas a las diputaciones y la presidencia municipal, como en el caso de los perredistas en Las Margaritas (Rodríguez 2006, 158-9).

En suma, el balance de la evolución reciente de la representación legislativa indígena en México resulta positivo en el plano jurídico, y también presenta avances notables en términos cuantitativos. No obstante, existe el riesgo de quedarse en una concepción meramente descriptiva, que no garantiza una mejor calidad de la representación. El incremento cuantitativo de legisladores indígenas constituye un paso importante, pero resulta insuficiente para promover una representación sustantiva y de mejor calidad de las minorías originarias. La solución a este delicado problema no consiste necesariamente en crear fueros especiales para un número limitado de aliados indígenas profesionales, sino en propiciar que los legisladores sean designados democráticamente y que, una vez electos, sigan siendo políticamente responsables ante los representados.

Esto requiere, antes que nada, de mecanismos efectivos de selección, control y sanción política que los obliguen a competir y a rendir cuentas ante sus comunidades, so riesgo de no acceder a los cargos públicos o de ser sancionados por eventuales abusos de poder. En pocas palabras, el reto para el Estado no es el de maquillar sus instituciones con nuevos caciques indígenas, sino el de propiciar una democratización genuina de las relaciones políticas, sociales y culturales en las regiones indígenas del país. ¿Cómo lograrlo y cómo proceder?

Opciones estratégicas para mejorar la representación indígena

76 |

Como se ha visto, México ya implementó algunas medidas para reducir la subrepresentación cuantitativa de los indígenas en el Congreso de la Unión, cuyos resultados son notables pero pueden ser mejorados. Al mismo tiempo, las divergencias en torno a la aplicación práctica de las cuotas partidistas y las dificultades mismas para identificar a los legisladores indígenas muestran que no resulta simple establecer en forma objetiva la “indianidad” de quien ocupa o postula a dichos escaños legislativos.

Pero sobre todo, la identidad sociocultural o étnica de un legislador no garantiza que éste tenga la posibilidad y la voluntad de defender efectivamente los intereses del grupo que pretende “representar”. Como también lo ilustran diversas experiencias

internacionales, la aplicación de medidas rígidas de discriminación positiva no garantiza automáticamente una mejor calidad de la representación política. Puede tener incluso efectos contraproducentes, al politizar y al fijar legalmente identidades multifacéticas y flexibles, cambiantes y diversas; polarizando y exacerbando por ende eventuales tensiones étnicas.

Por ello, en lugar de exacerbar las divergencias mediante la reificación de las diferencias culturales, religiosas, étnicas o lingüísticas, lo que debería privilegiarse y promoverse es el carácter democrático e incluyente de la representación indígena: es decir, que ésta se fundamente en mecanismos plurales y transparentes que permitan participar y competir con equidad, pero no obliguen a nadie ni a postularse ni a votar exclusivamente en función de su condición étnica. Para dotar a los legisladores de una genuina legitimidad popular, resulta elemental que éstos cuenten con el respaldo libre y efectivo de los ciudadanos que buscan representar y que, independientemente de su identidad sociocultural, también estén sujetos al control y a la rendición de cuentas ante sus electores y comunidades.

Desde un punto de vista técnico, existen diversas opciones de ingeniería electoral para reducir, en forma “mecánica”, la subrepresentación de grupos minoritarios (mujeres, minorías religiosas, culturales, étnicas, etcétera). Éstas pueden ser diseñadas para sistemas electorales mayoritarios (con distritos uninominales), para sistemas proporcionales (con distritos plurinominales) o para sistemas semiproportionales y mixtos. En México, el carácter

híbrido del sistema electoral permite utilizar y combinar muchas de estas opciones: empezando por medidas moderadas que incentiven las candidaturas indígenas en los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales donde se concentra dicha población; implementando medidas radicales de discriminación positiva que reserven escaños especiales o impongan cuotas de representación conforme a su peso demográfico efectivo; o bien, adoptando estrategias intermedias y progresivas, que privilegien la calidad y sustantividad de la representación por encima de su dimensión meramente cuantitativa y descriptiva.

De ahí el interés de debatir y diseñar una estrategia gradual de reformas electorales, que partan de la especificidad de la problemática indígena en México para explorar y combinar diversas opciones técnicas de ingeniería electoral con vistas a mejorar la representación descriptiva, pero sin perder de vista los imperativos medulares de la representación democrática de las minorías socioculturales. Como se tratará en este apartado, el reto crucial consiste en ampliar los derechos de los indígenas en lugar de restringirlos.

78 |

Principios y modelos para la representación política de minorías étnicas

La noción de representación se encuentra en el corazón de la democracia contemporánea, al grado que muchos definen nuestros sistemas políticos como democracias “representativas”, para

distinguir las de otras formas participativas de gobierno, populares o socialistas, radicales o directas. A diferencia de la democracia antigua, que se inventó y prosperó en sociedades de escala territorial y demográfica reducida, la democracia moderna se practica en estados nacionales de una gran extensión y magnitud. Ello exige la aplicación de mecanismos complejos de delegación, representación e intermediación política, con vistas a conciliar el principio abstracto de la soberanía popular con los imperativos prácticos de la gobernabilidad democrática. De ahí la necesidad de pasar de los ideales de la representación nacional a sus modalidades institucionales y operativas.

La representación es un dispositivo crucial del gobierno democrático, indispensable para organizar la división del poder en sociedades complejas, y fundamental para generar mecanismos plurales y efectivos de receptividad y liderazgo, representatividad y rendición de cuentas. Nuestros sistemas políticos contemporáneos, constituidos en el nivel del Estado nacional, son demasiado poblados y extensos para poder gobernarse sin delegar el poder a representantes electos, encargados de ejercerlo desde los órganos ejecutivos, de controlarlo y reglamentarlo desde los órganos legislativos, de limitarlo y constreñirlo desde los órganos judiciales. El gobierno democrático moderno se fundamenta, así, en mecanismos diversos de delegación y elección que permiten que la soberanía popular se ejerza de una forma eficiente y equilibrada, representativa y plural.

Conforme al paradigma de la gobernabilidad democrática, un buen sistema de gobierno debe maximizar tres objetivos diferentes, y en ocasiones contradictorios: la participación popular, su representación equitativa y la eficiencia gubernamental. La primera le otorgará al régimen un valioso sustento ciudadano y una legitimidad democrática; la segunda garantizará la inclusión de todas las fuerzas relevantes y organizadas de la sociedad; y la tercera le permitirá al Ejecutivo implementar políticas coherentes y eficientes para generar resultados tangibles. Evidentemente, la consecución de cada uno de estos fines plantea retos distintos, que pueden incluso entrar en conflicto.

80 |

Sin embargo, cuando se logra articularlos mediante una estrategia equilibrada, estas tres dimensiones de la gobernabilidad democrática permitirán aprovechar el conjunto de fuerzas activas de una nación. La ampliación de las capacidades y libertades de la ciudadanía, la consideración de sus preocupaciones y preferencias para la formulación de las políticas públicas, la integración de su diversidad sociocultural y la resolución de sus conflictos por medio de mecanismos plurales e institucionales, así como la ejecución de la acción gubernamental en coordinación con los diversos actores políticos y sociales, no solamente le proporcionarán estabilidad y legitimidad al sistema político, sino que contribuirán a generar un ambiente propicio para la creación de riquezas, que podrán ser utilizadas para el desarrollo humano de la sociedad.

En otras palabras, la gobernabilidad democrática parte de, pero rebasa ampliamente el problema de la conformación de mayorías legislativas estables que apoyen al Ejecutivo en la difícil tarea de gobernar. También requiere de la participación y representación efectiva de la ciudadanía en toda su pluralidad, en cuya inclusión reside *in fine* el mejor sustento para la legitimidad y estabilidad de un sistema político democrático.

En el caso particular de los órganos legislativos —cuya función central es crear leyes, autorizar los presupuestos y fiscalizar la ejecución de las políticas públicas impulsadas por el gobierno—, los parlamentarios fungen como los lugartenientes de sus electores, que los eligen para representarlos en estas tareas tan complejas como fundamentales. Pero en una democracia representativa, los legisladores son mucho más que simples delegados de grupos particulares con mandatos acotados e imperativos; también son los representantes de los intereses generales del conjunto de la nación. El ideal de la representación nacional adquiere así un sentido de voluntad general que trasciende los intereses de grupo, partiendo de la particularidad y la diversidad de los proyectos, pero articulando el conjunto de identidades que componen la nación.

De ahí la complejidad de la noción de representación política y la necesidad de desglosar sus diferentes dimensiones y significados. En democracia, dicho concepto recubre diversos mecanismos y dispositivos, complementarios pero distintivos. Para empezar la noción remite, por supuesto, a la idea de representatividad: la

legitimidad democrática implica que los representantes políticos deben estar familiarizados con y “parecerse a” sus electores, para poder conocer realmente sus preocupaciones e identificarse con sus necesidades cotidianas. Se trata de la famosa dimensión descriptiva (o de espejo) de la democracia representativa, que se asocia con el principio práctico de la proporcionalidad. Sin embargo, la “representatividad” formal y la “proporcionalidad” numérica de un parlamento bien pueden reflejar idóneamente la diversidad sociocultural de una nación, sin garantizar necesariamente que sus miembros, en efecto, estén cumpliendo con las funciones y responsabilidades que les fueron confiadas.

Por ello, la representación política contiene un sentido mucho más exigente y ambicioso. Más allá de la dimensión cuantitativa y descriptiva de la representatividad, lo que resulta crucial en una democracia son las cuestiones relacionadas con la calidad y la sustantividad de la representación. Los legisladores no solamente deberían parecerse a, sino que deberían trabajar para promover y defender los intereses de las personas y grupos que dicen representar. Y es aquí que se complican las cosas: independientemente de su pertenencia socioeconómica, cultural, sexual, étnica o lingüística, ¿quién se siente realmente representado por su diputado hoy en día, no sólo en México, sino en cualquier otra democracia del mundo? ¿Cómo propiciar, entonces, una representación política más equitativa, plural y democrática?

Para responder a esta pregunta, cabe precisar lo que se espera de la representación democrática. Esto implica reflexionar sobre tres criterios complementarios: la receptividad (o atención a los electores), la responsabilidad (o rendición de cuentas) y la removilidad (o posibilidad de alternancia). Como bien lo subraya Giovanni Sartori:

la teoría de la representación política “electiva” trae consigo: a) una actitud atenta de los parlamentarios para escuchar a su electorado y ceder a sus demandas (*responsiveness*); b) asimismo, éstos tienen que responder y rendir cuentas de sus actos (*accountability*); finalmente, tienen que c) ser destituibles (*removability*), si bien únicamente en momentos determinados (por ejemplo, mediante un castigo electoral) (Sartori en Carbonell 2005, 25).

A la vez, la representación democrática parte de intereses particulares pero tiene que llegar mucho más allá de ellos. En un mundo perfecto, un legislador no debe defender única y exclusivamente los intereses de sus electores; debe representar a todos los ciudadanos y pensar en el bienestar de todo el país. No es un simple delegado de un grupo particular que debe cumplir con un mandato imperativo; es un representante de la nación, que tiene que defender la voluntad y el interés general de toda la sociedad. Y ello implica, por lo tanto, que cuente con cierta libertad para decidir en función de su consciencia y criterio propios.

Esta tensión constitutiva remite al debate fundador entre la soberanía popular y la soberanía nacional, y se ha planteado desde que nació la democracia representativa. Se trata de un debate fundamental porque se relaciona estrechamente con otro dilema que enfrenta la representación democrática: el tipo de liderazgo que se espera de un representante. La ciencia política distingue teóricamente dos tipos de liderazgos democráticos. El primero pudiera denominarse transaccional, e implica una relación de intercambio entre los gobernantes y los gobernados. En esta óptica, un buen diputado se preocupa por “sus” electores y promueve el desarrollo de “su” circunscripción, a los que debe su elección, a los que tiene que mantenerse receptivo y a los que debería rendir cuentas. Se constituye, pues, en un comisionado y defensor de intereses particulares, que representa en la formulación y en el control de las políticas públicas nacionales.

Pero también existe otro tipo de liderazgo, al menos tan importante y necesario para el desarrollo y la gobernabilidad democrática: el liderazgo transformador, que busca modificar las estructuras vigentes para incidir con propuestas innovadoras sobre las relaciones existentes de poder, con miras a promover una sociedad más equitativa y justa para todos. Para tener buenos representantes con liderazgos no solamente transaccionales sino también transformadores, resulta indispensable establecer mecanismos libres, competitivos e igualitarios de selección, control y renovación de las élites políticas, que permitan elegir a los

aspirantes más preparados y competentes con independencia de su estatus económico, sociocultural, religioso o étnico.

Por ende, todos estos problemas se plantean de manera particularmente aguda cuando la política se relaciona con la etnicidad y cuando se busca promover la participación y la representación democrática de (y dentro de) los pueblos indígenas. Con todo y los avances registrados en el plano legislativo y de la jurisprudencia, su situación material y política se sigue caracterizando por marcadas desigualdades, no solamente con respecto a la sociedad nacional, sino en el mismo seno de las comunidades que le dan sentido a sus identidades. Dichas desigualdades e injusticias, externas e internas, exigen pensar la representación indígena en un marco más amplio y exigente, que inicia con la dimensión numérica y descriptiva, pero plantea sobre todo el reto general de construir relaciones más equitativas, plurales y democráticas entre los gobernantes y los gobernados.

¿Qué experiencias de “buenas prácticas” y qué modelos operativos existen, ahora, para la representación legislativa de minorías? A la fecha, se cuenta con numerosos estudios de países particulares, pero todavía no se tienen investigaciones sistemáticas y exhaustivas que proporcionen una visión comparativa y global sobre la representación parlamentaria de las minorías étnicas en el mundo. Un esfuerzo pionero está siendo realizado bajo la coordinación de Andrew Reynolds, en el marco del proyecto “Promoviendo parlamentos incluyentes: La representación de minorías

y pueblos indígenas en el parlamento”, auspiciado por el Minority Rights Group International (Reynolds 2006 y 2007).

Dicho estudio considera las experiencias de 31 países, y arroja conclusiones preliminares que incitan a matizar muchas ideas y prenociones intuitivas. Lamentablemente, la investigación sólo incluye dos casos americanos (Estados Unidos y Canadá) y no considera ninguna experiencia latinoamericana ni mucho menos la de México. Sin embargo, algunas consideraciones y recomendaciones generales que se desprenden del análisis comparativo pueden ser valiosas para nuestra reflexión, a condición de inscribirlas e interpretarlas en el contexto específico de la cuestión indígena en México.

86 |

En primer lugar, la importancia y actualidad de la representación de minorías se relaciona frecuentemente con tensiones étnicas, que han llegado desembocar en algunos casos en violentos y sangrientos conflictos interétnicos, tanto en África (Ruanda, Sudan, Etiopía, Zimbabwe, Sudáfrica) y en Asia (Iraq, Afganistán, India, Sri Lanka, Nepal), como en la misma Europa (Serbia, Kosovo, Macedonia, Bosnia). Por ello, en el ámbito internacional la cuestión se relaciona con coyunturas difíciles, con la búsqueda de compromisos y con la negociación de acuerdos de paz.

En segundo lugar, la protección de los derechos de las minorías y el éxito de su representación legislativa dependen de una combinación equilibrada entre la sensibilidad y la apertura de las mayorías, y la adopción de medidas que incentiven su inclusión

política. Sin embargo, el primer elemento sociocultural suele ser mucho más importante que cualquier dispositivo político-institucional, en la medida que el segundo solamente puede producir efectos al ser aplicado e integrado por los principales actores que componen la sociedad. Por ello, la representación descriptiva debe ser concebida como el inicio, pero no debe transformarse en la finalidad única de la inclusión política de las minorías, que tiene que plantearse en una perspectiva mucho más amplia (social, económica y cultural) y multidimensional (en los tres ámbitos del poder, en todos los niveles de la administración y del gobierno).

En cuanto a la “mejor manera” de representar a las minorías, Reynolds distingue dos tipos de contextos. En países que salen de graves conflictos armados, las coyunturas excepcionales abiertas por las negociaciones de paz pueden propiciar acuerdos ambiciosos de redistribución del poder. En el resto de casos, la variable crucial es que la sociedad esté y se mantenga abierta a la inclusión de las minorías. Más allá del papel instrumental de los sistemas electorales y de las medidas de discriminación positiva, lo que más cuenta es que las élites y los electores compartan una sensibilidad positiva hacia la cuestión, y comprendan el interés y los beneficios de cooperar con los representantes de las minorías.

Pero sobre todo, el estudio subraya el imperativo de incentivar una mayor inclusión sin generar nuevas exclusiones. Para incrementar la inclusión democrática de las minorías, un sistema electoral no sólo debe buscar la representación equitativa de cada grupo.

Tiene que evitar que se generen tensiones, permitir e incentivar una cooperación plural y respetuosa entre ellos. Por ello, los derechos de las minorías siempre tienen que ser promovidos en el marco de un contrato social más amplio que sea aceptable y legítimo para todos, con estricto respeto a los derechos fundamentales e individuales de cada elector, incluyendo su derecho de escoger libremente la cultura, la lengua, la religión y la pertenencia étnica que desea privilegiar. En otras palabras, *el sistema electoral no debe predeterminar las identidades, ni obligar a los candidatos o a los electores a competir o a votar según criterios exclusivamente étnicos.*

88 |

En última instancia, la mejor manera de representar minorías consiste en garantizar que sus diputados sean verdaderamente legítimos, tanto entre sus homólogos en el parlamento como en el seno de sus propias comunidades. En efecto, siempre existe el riesgo de que los representantes de minorías no tengan una influencia real en el parlamento, en la medida en que su mismo número y condición minoritaria los posiciona de entrada en una situación de desventaja. Por ello, resulta todavía más crucial que éstos cuenten con el respaldo y el apoyo efectivo de sus comunidades, que tengan capacidades y méritos propios, y que no les deban sus carreras solamente a mecanismos técnicos de discriminación positiva, sin lo cual corren el riesgo de transformarse en representantes meramente simbólicos y figurativos, sin voz ni voto propios.

En suma, no se puede subestimar la importancia de la calidad y la sustantividad de la representación de las minorías. No hay

nada menos legítimo y más contraproducente que la designación de legisladores minoritarios que no cuenten ni con el reconocimiento de sus pares mayoritarios ni con el respaldo activo de sus comunidades de origen. Ello conduce a las posibilidades y a los problemas del diseño de medidas adecuadas de ingeniería electoral.

Medidas de discriminación positiva desde la ingeniería electoral

Sin ser una varita mágica, el diseño técnico del sistema electoral proporciona herramientas valiosas para incidir en la representación legislativa, particularmente por medio de cinco de sus componentes básicos cuyos efectos se pueden modular:

1) la *fórmula de asignación* que transforma los votos en escaños (que puede obedecer a principios mayoritarios, de pluralidad y/o proporcionales);

2) el *tamaño*, la *magnitud* y la *delimitación territorial* de las circunscripciones (que pueden elegir entre un solo legislador en muchos distritos de reducida extensión, hasta al conjunto de legisladores en una única circunscripción nacional);

3) el llamado *umbral* para acceder a la representación (que depende en parte de la magnitud de los distritos, pero también puede ser determinado directamente por la legislación electoral y tener en cuenta minorías específicas);

- 4) la forma de votar y el diseño de las *boletas electorales* (voto directo o indirecto, por personas o por partidos, en listas cerradas o abiertas, bloqueadas o con voto preferencial, etcétera); y
- 5) el establecimiento de otros *mecanismos especiales* (circunscripciones para minorías, escaños reservados, cuotas, etcétera) para candidatos de grupos particulares.

En el ámbito de la representación legislativa de las minorías socioeconómicas, sexuales, culturales, étnicas o religiosas, la ingeniería electoral ofrece principalmente las siguientes cinco opciones.

1. Entre las medidas más básicas y conocidas, se encuentra la delimitación territorial de las circunscripciones con miras a maximizar la concentración demográfica de las minorías para permitirles competir en condiciones mayoritarias (*gerrymandering* afirmativo).

Esta opción suele aplicarse en sistemas mayoritarios con distritos uninominales y se ha implementado con mucha notoriedad en los Estados Unidos de América. También conocida como *gerrymandering* afirmativo, ha permitido incrementar la representación no solamente de las minorías latino y afroamericanas, sino la de otros grupos tradicionalmente marginados del ámbito legislativo y del gobierno local (entre ellos, los gays en San Francisco) (Wells 1978, 10-8).

Como ya se vio, este tipo de medida se adoptó en México durante la redistribución de 2004, dando lugar a la creación de 28 distritos “indígenas”. Pero cabe destacar una diferencia importante entre la versión teórica de esta opción y su aplicación mexicana: para producir efectos importantes este tipo de distritos debería concentrar una clara mayoría de ciudadanos “minoritarios” (por lo general, alrededor de 65% del total de la población del distrito). En México, los criterios que se retuvieron para la redistribución (40% o más de población indígena, es decir 24% o más de hablantes de lenguas indígenas) permitieron maximizar formalmente el número de distritos “indígenas”, pero no produjeron todos los efectos esperados en términos de representación legislativa.

Asimismo, se han esgrimido diversas críticas sobre la delimitación actual de varios distritos indígenas, ya que los criterios no coinciden siempre ni necesariamente con identidades regionales efectivas. Por ello, aún queda algún margen de acción para optimizar la eficiencia de esta medida de discriminación positiva, adoptando criterios más exigentes que garanticen que los candidatos indígenas no terminen compitiendo en condiciones de minorías (véase *infra*).

2. Una segunda alternativa consiste en incrementar el tamaño y en modular la magnitud de las circunscripciones legislativas indígenas, de manera que compense su número deficitario mediante una sobrerrepresentación de los distritos en los que se concentran las poblaciones minoritarias (malaportamiento afirmativo).

Esta modalidad implica abandonar el sistema estrictamente uninominal utilizado actualmente en México para la elección de los 300 diputados de mayoría relativa, para abrir la posibilidad de crear distritos indígenas más extensos o de asignarles un número mayor de escaños legislativos (dos, tres, cuatro y hasta ocho, en función de su respectiva importancia demográfica).

Al respecto, la experiencia de Panamá proporciona un excelente ejemplo operativo. El territorio panameño se divide en 39 circuitos legislativos, de los que 26 son uninominales y los 13 restantes plurinominales (en ellos se eligen respectivamente entre dos y hasta siete legisladores proporcionales). Las poblaciones indígenas se concentran en cuatro circuitos uninominales (situados en la provincia de Darién y en la comarca indígena de Kuna Yala), cuyos diputados representan a alrededor de 10,000 electores. En contraste, en algunos circuitos de la zona metropolitana, dicho promedio rebasa los 30,000 ciudadanos. Así, el voto de un elector de Kuna Yala o Darién tiene, de entrada, un peso tres veces mayor al sufragio de muchos ciudadanos de la capital.

Pero a este malaportamiento en la asignación de los diputados puede agregarse una desproporcionalidad adicional, relacionada con las diferencias regionales en las tasas de participación electoral. En los más recientes comicios de 2009, un circuito uninominal de Kuna Yala (que cuenta con 11,000 electores inscritos) eligió así a su diputado con 4,114 votos, mientras que en el circuito

plurinominal 8.6 de la capital (en el que residen 227,673 ciudadanos) los legisladores fueron electos con más de 31,000 votos por cada diputado. En otras palabras, un voto en la comarca indígena de Kuna Yala tuvo una influencia ocho veces más importante para la elección de un diputado que un voto en uno de los circuitos urbanos de la ciudad de Panamá.

De esta manera, las poblaciones indígenas de Panamá cuentan hoy con seis de los 71 diputados de la Asamblea Nacional, es decir, un porcentaje ligeramente inferior (8.5%) a su peso demográfico efectivo en el nivel nacional (10.1%), pero notablemente superior al porcentaje de la población que reside efectivamente en alguna de las comarcas (5.5%). De ahí el efecto contraintuitivo de inclusión que puede tener el malaportamiento legislativo cuando éste sobrerrepresenta a minorías geográficamente concentradas, beneficiando en este caso a las comarcas indígenas de Ngöbe Buglé, Kuna Yala, Emberá Wounaan y Kuna de Wargandí (Sonnleitner 2010).

En el caso de México, un efecto similar pudiera obtenerse rediseñando las fronteras y ajustando la magnitud de los distritos indígenas. Para dar solamente dos ejemplos ilustrativos, los ocho y los cuatro distritos uninominales que existen actualmente en Oaxaca y en Chiapas pudieran ser reunidos en una, dos o tres circunscripciones más amplias, en las que se pudieran elegir entre dos y hasta ocho legisladores. Ello reduciría drásticamente los

umbrales para acceder a la representación y proporcionaría muchas nuevas posibilidades para mejorar el diseño de los distritos indígenas. Entre otras cosas, se multiplicarían las opciones de delimitación territorial y se abriría la opción de asignar un número mayor de diputados o senadores, introduciendo de esa forma un malaportamiento afirmativo que pudiera contribuir a reequilibrar la subrepresentación actual de las poblaciones indígenas.

Por supuesto, este tipo de estrategia de discriminación positiva también puede tener efectos perversos, por lo que es fundamental diseñarla de una forma cuidadosa, plural e incluyente, partiendo de objetivos ampliamente consensuados, de las particularidades de los distintos estados y de cada región indígena. Habrá que volver sobre estos puntos.

94 |

3. Por otra parte, los sistemas de representación proporcional abren un amplio abanico de posibilidades adicionales, facilitando la elección de legisladores de pequeñas minorías territorialmente dispersas mediante diversos mecanismos de cuotas, que pueden ser reservadas para candidatos de grupos particulares en las listas plurinominales de los partidos políticos (“cuotas étnicas”).

Este tipo de estrategia parte de una perspectiva distinta, se sitúa en el nivel intrapartidista y admite muchas modalidades: puede ser voluntaria u obligatoria, generalizarse al conjunto o limitarse a algunos partidos, aplicarse en todos los niveles o descentralizarse en diversos ámbitos de representación. En el caso

de México, tal como se ha dicho, varios partidos han incluido por iniciativa propia alguna referencia sobre la inclusión de candidatos indígenas en sus estatutos, pero solamente el PRD y el PRI cuentan con normas lo suficientemente concretas como para tener efectos vinculantes. Sin embargo, incluso en esos casos de inclusión voluntaria, su aplicación genera tensiones, litigios y conflictos (como se vio en el caso de Filemón Navarro Aguilar).

Por ello, no hay que perder de vista las limitaciones y los riesgos de este tipo de medidas de discriminación positiva, sobre todo cuando éstas son aplicadas, o bien con arbitrariedad y flexibilidad excesiva o bien, con demasiada rigidez y con criterios esencialistas. En la política democrática no hay nadie menos legítimo que el supuesto representante de algún grupo que resulta electo, no gracias al apoyo y mandato efectivo de sus integrantes, sino porque se benefició de algún privilegio concedido desde instancias superiores, independientemente de su arraigo popular o de sus méritos propios, y en algunos casos incluso sin pertenecer siquiera al grupo al que pretende representar.

Por otra parte, la regulación demasiado rígida de dichas cuotas también puede contribuir a exacerbar tensiones latentes pero difusas entre distintos grupos étnicos, en la medida en la que obliga a definir legalmente quiénes pertenecen a una minoría particular. Ello conlleva el peligro de fijar artificialmente fronteras socioculturales simbólicas y contingentes, fundamentalmente situacionales y relacionales, dinámicas y porosas. Pero sobre

todo, puede conducir a sobrepolitizar, a simplificar y a polarizar diferencias de la más diversa índole bajo el concepto unificador de la etnicidad, atribuyéndole contenidos que pueden volverla excluyente, conflictiva y en ocasiones explosiva. Se volverá sobre este punto enseguida.

4. En cuarto lugar, existe la posibilidad de crear circunscripciones o listas especiales que reservan un número determinado de escaños para legisladores de ciertas minorías (“circunscripciones especiales”).

De nuevo, esta estrategia admite muchas modalidades, con medidas más o menos radicales de discriminación positiva, así como con diversas ventajas, costos y riesgos potenciales. A primera vista, este tipo de dispositivos puede resolver de golpe el problema de la subrepresentación de las minorías, al garantizarles directamente el acceso a un número determinado de escaños, en proporción a su peso demográfico respectivo. Pero a diferencia de las cuotas intrapartidistas, en este caso el problema de la preterminación y la politización de las diferencias identitarias se agrava todavía más: ya no solamente se limita a las candidaturas de los aspirantes en el seno de los partidos, sino que se extiende a todo el espacio público al plantear la cuestión de quiénes deben tener el derecho de elegirlos.

Dicho problema se plantea particularmente en los sistemas en los que los legisladores no son electos en circunscripciones abiertas al conjunto de electores (opción que vuelve a diluir el peso y la

influencia de los mismos grupos minoritarios en la designación de sus propios representantes), sino en circunscripciones especiales en las que sólo pueden votar los miembros de dichas minorías. En este último caso se incrementa la representatividad potencial de los legisladores “minoritarios”, pero también se limita considerablemente la libertad de los electores de optar por la persona de su preferencia, obligándolos de paso a renunciar a la posibilidad de privilegiar una identidad plural y abierta.

Ello puede desembocar incluso en nuevas prácticas de discriminación y exclusión, al cosificar y al polarizar las identidades “étnicas”. Porque lejos de ser una variable externa, independiente o neutra, la política es uno de los elementos cruciales en las dinámicas de construcción, cambio y resignificación de cualquier identidad étnica. Todo proceso de politización, si bien permite cohesionar y unificar simbólicamente a quienes se identifican con algún grupo o proyecto particular, también impone una visión simplificada del mundo que reorganiza y divide en amigos *versus* enemigos (Schmitt 1932). Por lo tanto, cuando la política se mezcla con la etnicidad ésta tiende a minimizar las convergencias y a invisibilizar la pluralidad, a acentuar las diferencias y a exacerbar las representaciones dicotómicas y las distinciones primordiales.

A ello se agregan dos problemas prácticos, igualmente delicados: la definición de los grupos que merecen legítimamente el acceso a escaños reservados (y los agravios que resultan de la exclusión de todos aquellos grupos que no lo obtienen), así como la

cuantificación precisa y la actualización indispensable del número de escaños que le corresponden a cada minoría reconocida (que puede complicarse considerablemente cuando se carece de estadísticas regulares y confiables, aceptadas sin controversias por todas las partes). Ambos pueden resultar muy difíciles de resolver, sobre todo cuando se trata de grupos que conocen procesos de cambio acelerados, con tasas diferenciadas de reproducción demográfica y elevados flujos de migración (como sucede precisamente con los indígenas en México).

Como lo ilustra la experiencia internacional, la aplicación de este tipo de modelos ha podido ser beneficiosa, pero también ha tenido efectos desastrosos. Según Andrew Reynolds (2007), una treintena de estados han creado recientemente escaños especiales o mecanismos similares de discriminación positiva, sobre todo en África y en Asia. Entre ellos, Sudáfrica destaca como una de las experiencias más exitosas, al propiciar la representación de legisladores blancos (14%), mestizos (8%) e hindúes (2.4%), junto con la mayoría del resto de diputados negros, que incluyen miembros de los grupos ndebele, pedi, tswana, sotho, venda, xhosa y zulu (Reynolds 2006, 15). Ello sin duda contribuyó de manera crucial a la transición pacífica del antiguo sistema de *apartheid* al modelo abierto y plural de la famosa “Nación arcoíris” (*Rainbow Nation*).

Sin embargo, también se registran casos verdaderamente trágicos. Tras un sangriento conflicto en Bosnia, los acuerdos de paz legalizaron una distribución étnicamente paritaria del

parlamento, conformado por 15 diputados croatas, 15 serbios y 15 bosnios musulmanes. No obstante, la necesidad de registrar a cada elector en alguna de las tres listas especiales se transformó en un verdadero censo étnico, obligando a cada ciudadano a predeterminar su supuesta identidad cultural, eliminando la libertad de conservar una identidad abierta y excluyendo de la representación a las minorías. De esta forma, lo que fue concebido como una solución se transformó en parte del problema, en la medida en la que ha contribuido a complicar el establecimiento de relaciones de cooperación interétnicas (Reynolds 2006, 20 y 27).

A la fecha aún no se cuenta con investigaciones comparativas lo suficientemente exhaustivas para establecer tendencias representativas a escala mundial. En América Latina, solamente tres países han experimentado este tipo de estrategias. Desde 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) reserva tres escaños especiales para diputados indígenas, que se eligen respetando sus tradiciones y costumbres (CRBV 1999, artículo 186).¹⁴ A su vez, en 1987 Nicaragua implementó un modelo muy interesante de regiones autónomas pluriétnicas para reconocer a las minorías indígenas y afroestizas asentadas en

¹⁴ “Artículo 186. Los Pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.

el Atlántico, cuyos resultados son polémicos pero cuyo estudio merece ser profundizado.¹⁵

Finalmente, el caso de Colombia presenta un excelente ejemplo de las posibilidades y contradicciones de las circunscripciones especiales, y resulta particularmente útil para esta reflexión. En 1991, la nueva Constitución estableció una circunscripción nacional especial para la elección de dos senadores indígenas, así como otras circunscripciones especiales en las que eligen a un diputado indígena, dos diputados de las comunidades afroestizas y tres diputados reservados para partidos, movimientos, coaliciones, organizaciones sociales o grupos ciudadanos minoritarios que obtienen más de 0.5% de los votos válidos, pero no alcanzan representación en la Cámara de Representantes del Congreso de la República.¹⁶

100 |

Sin embargo, los efectos de estas medidas han sido muy variables y resultan contraintuitivos. Como lo ha mostrado Yann

¹⁵ Al respecto puede consultarse Corona de la Peña (2006) y Díaz Polanco (1998).

¹⁶ “Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas” (CP 1991).

“Artículo 176. La Cámara de representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes” (CP 1991).

Basset (2011) en un sesudo análisis de la evolución de la representación de minorías desde que se implementaron las reformas, hasta 2002 éstas propiciaron efectivamente que se eligieran diputados indígenas, no solamente en la circunscripción especial, sino incluso fuera de ellas. Sin embargo, desde entonces esos efectos se han revertido, mientras que los partidos empiezan a subvertir los mecanismos de discriminación positiva para hacer elegir a candidatos de dudosa reputación y origen indígena.

Por ello, Basset considera que ha llegado el tiempo de revisar el modelo. El análisis de las tendencias electorales demuestra que los candidatos de los movimientos indígenas ganarían al competir en circunscripción nacional en el marco de un partido único para cada uno, en el cual las diferencias internas se resolverían mediante el voto preferente. Ello no solamente mejoraría su representación descriptiva, sino que contribuiría a su consolidación como movimiento indígena (Basset 2011).

Sin caer en simplificaciones ni en analogías falaces, todas estas experiencias merecen ser consideradas para reflexionar sobre las ventajas y los inconvenientes de este tipo de estrategias en México. Pero ello tiene que hacerse de una forma prudente y rigurosa, privilegiando las especificidades y la diversidad empírica de las situaciones que caracterizan a las poblaciones indígenas. En la actualidad, la indianidad en México es una identidad fundamentalmente abierta, flexible y plural, que proporciona las más diversas posibilidades a quienes desean conservar, reproducir o

transformar sus pertenencias y culturas tradicionales. Si bien es cierto que persisten formas diversas de paternalismo, segregación y hasta racismo, también es cierto que el contexto actual resulta más bien favorable, al valorar la diversidad cultural y étnica de la nación mexicana (véase *supra*).

5. Finalmente, existen diversos mecanismos alternativos para propiciar la representación de minorías por otras vías, como la creación de organismos especiales, con facultades consultivas y mecanismos propios de representación, que pueden incidir con distintas modalidades en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial (“órganos especiales de representación étnica”).

Al respecto, la experiencia internacional resulta particularmente rica y diversa en posibilidades. En países como Bélgica o Irlanda del Norte (tras los acuerdos de paz de 1997), los intereses de las minorías lingüísticas o religiosas son salvaguardados mediante distintos mecanismos especiales, que incluyen votos con mayorías calificadas y ponderadas (que exigen el apoyo de más de 60% de un grupo y más de 40% del otro grupo) o con formulas de “consenso paralelo” (que exigen la constitución de mayorías dentro de cada grupo), derechos de veto e inclusive poderes especiales en cuestiones que afectan los intereses de los grupos minoritarios, además de otros procedimientos institucionales para propiciar la toma de decisiones consensuadas y transcomunitarias.

Pero la participación de las minorías también puede ser garantizada mediante órganos administrativos especiales, que pueden

tener un papel activo en la formulación, la implementación y la fiscalización de políticas públicas destinadas a los grupos minoritarios. Sus integrantes pueden ser electos o designados, tener un papel consultivo, facultades particulares o atribuciones vinculantes mucho más importantes. Este tipo de soluciones se aplica particularmente en países en los que las minorías son muy pequeñas o se caracterizan por una fuerte dispersión territorial. Un ejemplo interesante es la Comisión de Aborígenes e Insulares de Torres Strait que representa los intereses de dichos grupos en Australia. También se pueden citar los casos de la Asamblea Sami en Noruega, así como de los Parlamentos Sami en Finlandia y Suecia (Varenes 1998). Sin ir tan lejos, la CDI cuenta con un órgano interno de representantes de todos los grupos lingüísticos de México, cuyas posibilidades de ampliación no debieran ser desestimadas.

Opciones y estrategias operativas para México

Como se ha visto en el primer apartado, pese a la crisis profunda de representación que caracteriza el contexto internacional en la actualidad, en México se asiste a un momento muy favorable para debatir los desafíos y dilemas de la representación indígena. ¿Cómo formular, ahora, una estrategia adecuada y adaptada a las peculiaridades que caracterizan la cuestión indígena en México?

En teoría, las posibilidades abiertas por un sistema de mayoría relativa con distritos uninominales favorecen la representación de minorías con una presencia numérica importante y con una fuerte concentración geográfica, mientras que los sistemas proporcionales permiten una representación más efectiva de grupos minoritarios pequeños y dispersos. Pero en la práctica, las especificidades socioculturales de cada país dificultan considerablemente el diseño de un sistema electoral eficiente y apropiado.

Como se tratará en el siguiente apartado, en el caso de México el problema crucial reside en la diversidad sociocultural, en la heterogeneidad interna y en la dispersión territorial extremas de las poblaciones indígenas, cuya identidad se estructura fundamentalmente en el ámbito comunal, en cientos de municipios, en miles de ejidos y comunidades agrarias, e incluso en un número superior de localidades urbanas y rurales. Mientras que en Chiapas, en Guerrero y en Oaxaca, las comunidades autóctonas tienden a concentrarse en algunas regiones pluriétnicas claramente delimitadas, la territorialidad de las comunidades yaquis, seris, huicholes o tarahumaras es tan fragmentada y dispersa que ni siquiera coincide con las fronteras municipales.

En cambio, México cuenta con las ventajas que ofrece un sistema electoral mixto relativamente sofisticado, lo que permite utilizar y combinar un gran abanico de modalidades técnicas. Como es bien sabido, la Cámara baja está compuesta por 300 diputados electos por mayoría relativa en un número equivalente de

distritos uninominales, así como por 200 diputados de representación proporcional que son electos por medio de listas cerradas y bloqueadas en cinco circunscripciones plurinominales. Por su parte, la Cámara alta está compuesta por 128 senadores, de los cuales 96 se eligen mediante un sistema mayoritario en las 32 circunscripciones que conforma cada entidad federal, y 32 se eligen en una circunscripción nacional única mediante una fórmula proporcional (Cofipe, artículo 11.2). De ahí la posibilidad de concebir no una solución genérica y monolítica, sino un conjunto de estrategias flexibles y diferenciadas, con objetivos comunes y claros pero con modalidades diversas y regionalmente adaptadas.

Rediseñar los distritos indígenas con criterios más estrictos

Para empezar, hay que explorar la posibilidad de rediseñar los 28 distritos “indígenas”, para optimizar la eficiencia de los efectos buscados del *gerrymandering* afirmativo. En la redistribución de 2003/2004, el IFE solamente consideró el criterio demográfico de la población indígena, tal y como había sido estimada por la CDI. Pero sobre todo, el umbral retenido de 40% fue demasiado bajo, contribuyendo a contrarrestar los efectos buscados. Así, apenas en la mitad de los 28 distritos creados los candidatos indígenas se encuentran realmente en condiciones mayoritarias, compitiendo en los hechos en condiciones de minoría en el resto de los distritos (véase *supra*).

| 105

Pero más allá de las limitaciones de estos criterios técnicos, el problema de fondo es que el IFE partió de la idea de que las lenguas son el fundamento de las identidades indígenas, lo que resulta totalmente equivocado en la enorme mayoría de los casos. En realidad, éstas casi nunca corresponden con las fronteras lingüísticas, sino que se estructuran fundamentalmente en el ámbito comunal, que coincide en muchos casos con el municipal, o bien con los confines de los ejidos o de las comunidades agrarias, e incluso con los de algunas agencias municipales con dinámicas propias (en municipios más poblados y dispersos). La cuestión del nivel en el que se organizan y autoidentifican concretamente los llamados “pueblos” indígenas resulta tan compleja como crucial, ya que es ahí que adquieren sentido las formas tradicionales de participación y representación, así como las redes de solidaridad comunitarias.

Este ámbito comunal tiene que ser considerado de una forma más rigurosa y sistemática en cualquier política pública destinada a las poblaciones indígenas. Puede variar considerablemente en los distintos estados y regiones indígenas. Se sitúa numéricamente entre los 803 municipios y las 28,338 localidades que cuentan con más de 30% de HLI, y se relaciona probablemente con los territorios y las fronteras de los 5,632 ejidos y comunidades agrarias, compuestas por más de 854,000 comuneros y ejidatarios (Warman 2003, 103 y 136).

Dicho nivel básico de las comunidades indígenas resulta fundamental para el ejercicio efectivo de los famosos “usos y costumbres”. Pero no es en este ámbito que se puede resolver el problema de la representación legislativa en la escala nacional, a no ser que se constituya un órgano especializado conformado por miles de representantes indígenas. Si se considera que debe haber alguna proporción entre el número de habitantes (112 millones) y el número de legisladores (500 diputados y 128 senadores), cada uno de ellos debería representar alrededor de 224,000 u 875,000 ciudadanos.

Este nivel territorial se corresponde más bien con el de las “regiones de refugio” conceptualizadas por Gonzalo Aguirre Beltrán (1967), o bien, con el de las 25 regiones que maneja actualmente la CDI (2006b). Se trata en ambos casos de grandes regiones pluriétnicas que comparten dinámicas sociodemográficas, económicas y políticas comunes, lo que se refleja en la organización de los flujos migratorios, del comercio y de las mismas infraestructuras. Como bien lo subrayó Aguirre Beltrán (1967), todas ellas no solamente incluyen comunidades de diversas lenguas y tradiciones indígenas, sino que se articulan primordialmente con una cabecera mestiza que funge como el centro rector de cada región. Es en torno a esa cabecera que se estructuran las principales relaciones de subordinación económica y política, ya que las comunidades indígenas no cuentan con instituciones comunes ni con identidades que las unan entre ellas en la escala regional.

Es de hecho a esta escala a la que corresponden actualmente algunos de los distritos uninominales federales indígenas, aunque al privilegiar el criterio lingüístico, su delimitación dividió muchas de las regiones socioculturales realmente existentes. Al respecto, la redistribución en Los Altos de Chiapas proporciona un excelente ejemplo. Como es bien sabido, se trata de una de las regiones indígenas más coherentes de toda la República, que sirvió de hecho como modelo para los centros coordinadores indigenistas del INI. Sin embargo, tras haber pertenecido al 05 Distrito de San Cristóbal de Las Casas entre 1997 y 2003, las comunidades eminentemente alteñas de Chalchihuitán, Chenalhó, Larráinzar y Pantelhó pasaron a formar parte, a raíz del rediseño de 2004, del Distrito 02 de Bochil, integrado por municipios indígenas de la región Norte, que se caracterizan por una historia, por dinámicas demográficas, económicas y socioculturales muy distintas (Viqueira y Ruz 1995; Viqueira 2002).

Finalmente, cabe mencionar la confusión que suele resultar de la existencia de distritos distintos para las elecciones legislativas federales y locales. Por elegir a un número mayor de diputados para la integración de los congresos locales, los distritos estatales uninominales tienen que ser necesariamente de un menor tamaño territorial y demográfico. Sin embargo, las fronteras entre ambos tipos de distritos sí podrían ser más consistentes entre ellas, al apoyarse en dinámicas socioculturales efectivas más que en criterios lingüísticos abstractos. Ello plantea el desafío de

coordinar los próximos esfuerzos federales de redistribución con las autoridades autónomas encargadas de la organización de los comicios locales.

Si se adopta la estrategia de una nueva redistribución, ésta debería incluir un cuidadoso estudio que posibilite integrar no solamente algún criterio étnico-lingüístico, sino más bien un conjunto de criterios más complejos que permitan identificar los territorios pluriétnicos y las dinámicas socioculturales compartidas por las comunidades en las distintas zonas en las que se concentra la población indígena. Para ello, el trabajo realizado por la CDI (2006b) proporciona un punto de partida, pero pudiera ser profundizado y ampliado para incluir el mayor número posible de criterios y perspectivas.

Asimismo, el rediseño de las circunscripciones indígenas pudiera hacerse abriendo la posibilidad de incrementar la magnitud distrital, para adaptarla a las especificidades de cada zona indígena. Como en el caso de Panamá, ello también permitiría implementar medidas específicas de malaportamiento afirmativo para generar una sobrerrepresentación compensatoria de algunas minorías. En todo caso, resulta fundamental partir de la peculiaridad de cada situación específica, lo que implica privilegiar los ámbitos estatal y regional, en el marco de una estrategia federal con objetivos claros pero con modalidades flexibles.

Minimizar los costos de las estrategias maximalistas

En segundo lugar, se pueden considerar opciones más radicales y maximalistas, a condición de considerar cuidadosamente sus riesgos y de tomar medidas para minimizar sus costos eventuales. Esto concierne particularmente la creación de cuotas rígidas o de escaños reservados, así como de listas y circunscripciones especiales. Como ya se ha visto, las cuotas étnicas pueden producir efectos no deseados, mientras que las circunscripciones y listas especiales pueden transformarse en mecanismos de exclusión y hasta en verdaderos censos étnicos. De ahí el imperativo de destacar que ninguna medida de discriminación positiva debe obligar a los candidatos o a los electores a competir o votar exclusivamente en función de su condición sociocultural o étnico-lingüística.

110 |

En una óptica opuesta, mucho más abierta y plural, las cuotas promovidas voluntaria e internamente por los partidos políticos sí pueden generar incentivos positivos para la inclusión de candidatos indígenas. Por lo tanto, una buena estrategia consistiría en promover la generalización de este tipo de mecanismos con el conjunto de partidos políticos, proporcionando información sobre las modalidades concretas disponibles y sobre las ventajas que éstas pueden tener para los mismos partidos. En México, estas medidas deberían impulsarse particularmente en las

circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados federales proporcionales, así como en las listas de los 32 senadores que son electos por el principio de representación proporcional.

Lo fundamental aquí es la construcción de un consenso amplio sobre las modalidades específicas y sobre el número concreto de escaños que serían atribuidos por esta vía. Para ser eficaces, estas medidas deben combinarse con mecanismos más o menos sofisticados de asignación, no solamente del número de candidatos, sino de las posiciones alternantes que éstos deben ocupar en el orden de las listas. La solución más simple y conocida consiste en introducir sistemas de bloques o *zippers*, que garantizan que los candidatos de las minorías obtengan una posición en cada bloque de X diputados (en el caso de la representación de mujeres, esto implica que a cada candidatura masculina le tiene que suceder una candidatura femenina, y viceversa).

Pero también pueden concebirse mecanismos compensatorios de otra índole. Como lo han propuesto algunos legisladores de distintos partidos en el pasado, se pudiera reservar un número determinado de las 32 senadurías plurinominales para candidatos de origen y cultura indígenas. Asimismo, existe la posibilidad de crear una sexta circunscripción especial para la elección de los diputados proporcionales, con alrededor de 50

| III

escaños adicionales reservados para candidatos indígenas.¹⁷ En esta hipótesis, quedaría por definir si su elección se haría en las circunscripciones existentes o si se requeriría de una delimitación territorial específica. Asimismo, habría que cuidar que ninguna de las medidas adoptadas para regular estas circunscripciones conduzca a forzar a ningún candidato o ciudadano a predeterminar sus preferencias y estrategias políticas en función exclusiva de su identidad sociocultural (véase *supra*).

Pero antes que nada, se tendrá que construir un amplio consenso sobre el número de curules reservadas. A título indicativo, el cuadro 2 retoma el criterio tradicional del INEGI (2001) y la población indígena estimada por la CDI (2006a), para dar una idea aproximativa de las proporciones respectivas que representan en cada circunscripción legislativa (regional para los diputados, nacional para los senadores).

¹⁷ Este tipo de propuestas han sido hechas, por ejemplo, por el diputado perredista e indígena Margarito Ruiz Hernández, durante la LIV Legislatura (1989-1991) (Ruiz 1999).

Cuadro 2. Composición étnica y lingüística de las cinco circunscripciones federales de representación proporcional (2000)

NOM	POBTOT	POBINDI	%POBINDI	P5_MAS	P5_HLI	p_HLI	Rank-CDI	pTot-POBINDI
Circunscripción No. 3	19,313,348	5,421,988	28.1%	16,868,474	3,420,048	20.3%	1	56.8%
Circunscripción No. 4	18,938,509	1,959,361	10.3%	16,611,559	1,129,322	6.8%	2	75.6%
Circunscripción No. 5	19,860,571	1,688,349	8.5%	17,008,618	826,619	4.9%	3	89.3%
Circunscripción No. 1	19,408,976	606,926	3.1%	16,824,810	333,961	2.0%	4	94.9%
Circunscripción No. 2	19,550,026	507,724	2.6%	17,132,092	309,888	1.8%	5	100.0%
Total México	97,071,430	10,184,348	10.5%	84,445,553	6,019,838	7.1%		100.0%

Fuentes: POBINDI (CDI 2006); HLI (INEGI 2000).

Sin embargo, las distintas estimaciones de la población indígena no dejan de ser controversiales, lo que indica la existencia de un problema real de sesgos relacionados con los instrumentos y métodos estadísticos. Como lo ilustran los siguientes datos, las estimaciones actuales sufren de inconsistencias notables que rebasan ampliamente las variaciones relacionadas con tendencias demográficas plausibles.

Sin remontarse a los tiempos de la Conquista (cuyas estimaciones sufren de notorias deficiencias), recuérdese que entre la Independencia en 1810 y el estallido de la Revolución de 1910, la parte relativa de la población indígena descendió de 60 a solamente 15% del total, lo que indica un proceso poco estudiado de aculturación, que se mantuvo hasta 1970 con un ritmo menos acelerado (Warman 2003, 61). Entonces, el número de indígenas se sitúa en alrededor de 3.1 millones, representando 7.8% de la población total. A lo largo de los últimos 40 años, el número absoluto de Hablantes de Lenguas Indígenas (HLI) se incrementa en forma importante, pasando a 5.3 millones en 1990, a 6.3 millones en 2000 y a 6.6 millones en 2010. Sin embargo, su parte relativa disminuye ligeramente al pasar de 7.5 a 7.1% entre 1990 y 2000, antes de registrar 6.5% en 2010 (INEGI 1970, 1991, 2001 y 2011).

Sin embargo, las críticas reiteradas al criterio lingüístico llevan a experimentar con metodologías alternativas, y a incluir nuevas preguntas en los censos del INEGI en 2000 y 2010. Los resultados son sorprendentes pero no reflejan tendencias demográficas

plausibles. En el 2000, un primer cuestionario ampliado incluye una pregunta para aproximarse a la adscripción étnica, que arroja respuestas positivas de 5.3 millones de mexicanos de más de cinco años de edad (6.1% del total). Pero curiosamente sólo 4.2 millones de ellos también declaran hablar alguna lengua originaria, mientras que una tercera parte (2.1 de los 6.3 millones) de los HLI no considera ser indígena. En otras palabras, 1.1 millones de mexicanos que se consideran indígenas no hablan ninguna lengua mesoamericana, mientras que 2.1 millones sí lo hacen pero no se consideran indígenas (Warman 2003, 82; INEGI 2001).

En el censo más reciente de 2010 se modificó la pregunta, pero persisten las inconsistencias entre las categorías estadísticas que permiten aproximarse al número de habitantes indígenas. Si bien el porcentaje de HLI mayores a 5 años prácticamente no cambia (6.6% del total), en esta ocasión se produce un incremento exponencial del número de respuestas a la nueva pregunta de autoadscripción étnica, alcanzando 14.9% de la población mayor a 3 años. Una vez más se registran inconsistencias importantes entre ambas aproximaciones. De los 7 millones de HLI, 6% no se considera indígena, mientras que de los 15.7 millones que declaran considerarse indígenas, tan sólo 6.5 millones (41.7%) también declaran hablar alguna lengua indígena (INEGI 2011).

A estas divergencias hay que agregarle las conclusiones de las investigaciones demográficas realizadas sobre las tendencias recientes de reemplazo etnolingüístico. En contraste con el

incremento exponencial de la nueva categoría de autoadscripción, se observa una extinción creciente de numerosas lenguas indígenas. De los 62 grupos analizados, 34 se encuentran así en un proceso de extinción lenta (12) o acelerada (22), 10 se sitúan en una situación de equilibrio y 18 se encuentran en un proceso de extinción lenta. Curiosamente, dichos procesos no se relacionan ni con el tamaño demográfico ni con la dispersión territorial de los grupos, pero sí se asocian con los niveles municipales de marginación y pobreza: es así en las regiones más desfavorecidas que se concentran los 18 grupos en expansión lenta (Ordorica *et al.* 2009).

¿Cuál es, pues, el número real de indígenas en México? Más allá de las sutilezas estadísticas, de las ventajas y limitaciones de las distintas metodologías, lo que hay que destacar aquí es la ausencia de un consenso indispensable sobre el porcentaje preciso de mexicanos indígenas. Antes de legislar sobre la materia, deberá aclararse esta cuestión técnica, para no comprometer la legitimidad de medidas que pueden ser interpretadas como excesivas o injustas, contrarrestando de entrada los objetivos de cualquier medida de discriminación positiva.

116 |

Las ventajas de una estrategia de reformas graduales

De manera general, el imperativo de la legitimidad, de la aceptación amplia y consensuada de toda reforma en esta materia, parece

crucial cuanto más que su éxito efectivo depende, en realidad, de la apertura, de la sensibilidad y de la voluntad de cooperación de los actores del sistema político. De ahí la necesidad de partir de las iniciativas y de los puntos de acuerdo ya existentes, para consolidar los avances obtenidos e ir ampliándolos paulatinamente. Ello implica subrayar no los rencores difusos y las “culpabilidades” históricas, sino las ventajas que puede tener la participación indígena para enriquecer la pluralidad de proyectos y perspectivas de una nación pluriétnica y multicultural como México.

En esta óptica, la cuestión de la representación indígena adquiere un contenido genuinamente universal, de enorme actualidad e importancia nacional. En efecto, muchos de los problemas que revela su falta de inclusión política se relacionan, en realidad, con dinámicas de exclusión mucho más amplias y generalizadas, que atañen a vastos sectores de la sociedad mexicana. Por ello, la problemática indígena proporciona un verdadero laboratorio para reflexionar sobre la calidad y la sustantividad de la representación política, lo que abre un complejo debate sobre los mecanismos más propicios para incentivar la representatividad, la receptividad, la responsabilidad, la competencia, la alternancia, la rendición de cuentas y el tipo de liderazgos que requiere la gobernabilidad democrática.

Si se acepta esta premisa, la solución a la subrepresentación indígena justifica la aplicación de medidas de discriminación positiva y la ampliación de sus derechos políticos, pero también exige una

reflexión sobre las responsabilidades y obligaciones que se derivan de ellos. En esta óptica, los más diversos e innovadores modelos pudieran concebirse teniendo siempre en mente los imperativos de privilegiar la dimensión sustantiva y la calidad de la representación, y de no generar nuevos mecanismos de exclusión política.

Desde una perspectiva técnica y empírica, la dificultad y el reto fundamental se relacionan con la diversidad y la heterogeneidad, la dispersión y la fragmentación extremas de los pueblos indígenas, cuyo número rebasa ampliamente las 64 familias lingüísticas y se sitúa muy probablemente en más de mil comunidades con instituciones, costumbres e identidades propias. Para recoger toda la riqueza y pluralidad de opiniones, intereses y perspectivas que se expresan en ellas, una opción consistiría en crear, ya sea un mecanismo apropiado de elección indirecta que permita su participación en el proceso de selección de los representantes indígenas, ya sea una institución propia que garantice su representación efectiva.

118 |

La primera alternativa admite un sinnúmero de modalidades técnicas. Pero en todo caso, habría que cuidar que la diversidad pueda expresarse y canalizarse no solamente en el nivel de las relaciones entre pueblos indígenas, sino en el mismo seno de las comunidades. Es sabido, en efecto, a través de una amplia documentación y rica información empírica, que los pueblos y las comunidades indígenas se caracterizan actualmente por una marcada pluralidad interna. Ésta se refleja, de hecho, entre muchas

otras formas, en los perfiles de los diputados indígenas electos, cuya procedencia, trayectoria, ideología y afiliación político-partidista es al menos tan diversa y compleja como la que se encuentra en el perfil sociológico del resto de los legisladores mestizos.

Así, la pregunta de fondo consiste en identificar el nivel y los mecanismos más propicios para garantizar que dicha pluralidad se refleje efectivamente. Por ejemplo, se le pudiera asignar un “gran elector” a cada facción que lograra un porcentaje relevante de votos en las contiendas municipales o legislativas (5, 10 o 15%), y todos estos grandes electores pudieran designar, en un segundo tiempo, a los diputados indígenas de los distritos uni o plurinominales en los que residen, delimitados ya sea en el ámbito de las regiones pluriétnicas (elección de diputados), o bien en el estatal (elección de senadores). Pero también sería imaginable llevar este mecanismo de elección indirecta por debajo del nivel municipal, para poder integrar las comunidades que no cuentan actualmente con sus propios municipios libres y soberanos. En este caso, los grandes electores se asignarían más bien por agencias municipales, lo que permitiría representar una mayor diversidad de intereses y perspectivas.¹⁸

¹⁸ Araceli Burguete, quien ha estudiado los procesos recientes de remunicipalización en Chiapas, privilegia este nivel de representación política territorializada, sugiriendo que los mandatos de cada agente municipal se pudieran asignar a

La gran ventaja de este tipo de estrategia es que no implicaría gastos desproporcionados, en la medida en la que podría derivarse de los mismos resultados electorales oficiales (municipales o legislativos, locales o federales), lo que garantizaría de paso que ninguna minoría relevante quedara excluida del mecanismo participativo, libre y competitivo de elección, contribuyendo así a la calidad y la sustantividad de la representación. Y esto crearía de paso nuevos espacios plurales y multipartidistas (por el momento inexistentes). En ellos se tendrían que debatir programas y propuestas, lo que permitiría conocer las preocupaciones de todas las comunidades y sectores organizados. Asimismo, se generarían incentivos concretos para la rotación de los cargos, la fiscalización y la rendición de cuentas, contribuyendo a la articulación de intereses compartidos, ya no por algunos líderes sino por las mayorías indígenas.

Este método de elección indirecta por un cuerpo electoral intermedio de grandes electores indígenas también se puede aplicar a la elección de instituciones representativas propias (por ejemplo, mediante la creación de un parlamento indígena) o bien para la integración de órganos consultivos y administrativos. Éstos existen, de hecho, en el pasado, con la limitante decisiva de que

través de asambleas comunitarias en cada agencia municipal. Entrevista realizada el 10 de agosto de 2011 en San Cristóbal de Las Casas.

se crearon ya sea desde el partido oficialista (como los Consejos Supremos del PRI), ya sea desde partidos de oposición (como la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía [ANIPA] promovida por militantes indianistas relacionados con el PRD) o desde movimientos independientes (como el Congreso Nacional Indígena impulsado por los simpatizantes del EZLN), eliminando de entrada la posibilidad de representar no proyectos políticos particulares, sino a los pueblos y comunidades indígenas en toda su diversidad y pluralidad.

De ahí la necesidad de contrarrestar los riesgos del corporativismo de este tipo de iniciativas, que terminan generando dinámicas excluyentes, espacios restringidos o fueros especiales, en los que se privilegian intereses particulares por encima de la calidad de la representación. De ahí, también, el imperativo de concebir mecanismos libres, plurales e incluyentes de competición y elección, indispensables para integrar tanto la diversidad sociocultural como la pluralidad política que existe hoy entre y dentro de las comunidades indígenas.

Finalmente, hay que llevar la cuestión de la representación indígena más allá del ámbito legislativo federal. La elevada dispersión territorial de las poblaciones indígenas implica inevitablemente que muchas medidas tienen que ser pensadas, concebidas y aplicadas con un grado considerable de descentralización, iniciando con el nivel de las regiones pluriétnicas en las que los indígenas dejan de

ser “minoría” pero privilegiando sobre todo el ámbito comunal, en el que los pueblos y las comunidades ejercen el poder efectivamente.

Como se vio, el caso de Chiapas proporciona un primer ejemplo de las posibilidades y de la importancia de las legislaturas locales en un sistema federal como el mexicano. Sin embargo, la situación territorial y demográfica de las poblaciones indígenas varía enormemente a lo largo y ancho del país, y muchas soluciones tienen que ser pensadas e implementadas en el ámbito estatal, previas investigaciones sistemáticas que permitan comprender sus especificidades regionales y locales.

Pero *in fine*, el núcleo básico de las identidades indígenas se sitúa en el ámbito de la comunidad, por lo que los esfuerzos tienen que llegar hasta este nivel crucial para la organización, la participación y la representación indígenas. En muchos casos, las fronteras comunales coinciden con las de un municipio particular, lo que les proporciona el acceso efectivo a este ámbito fundamental de gobierno. Pero en otros, las comunidades se sitúan en municipios mucho más amplios y extensos dentro de los que apenas cuentan con una (algunas) agencia(s) municipal(es).

Ello obliga a replantear la urgencia de retomar la cuestión pendiente de la remunicipalización, que no se limita a las comunidades indígenas sino que sufre de un rezago generalizado a lo largo y ancho del país. Como botón de muestra, el promedio de la población de los 2,449 municipios se situaba en 39,806 habitantes en el año 2000, con una mediana de 11,742. Por ello, si bien

es cierto que una cuarta parte de los municipios del país tenían entonces menos de 4,040 habitantes, el cuartil superior rebasaba los 28,638 habitantes. Pero en realidad, más de 57.8 millones de mexicanos (59% del total) vivían en municipios con más de 100,000 habitantes, mientras que tan sólo 12.5 millones (12.8%) residían en municipios con menos de 4,040 habitantes (INEGI 2001).

En otras palabras, para la gran mayoría de los mexicanos, el municipio ya no corresponde con un nivel efectivo de gobierno local ni puede cumplir con muchas de las expectativas que los ciudadanos lleguen a tener ante sus representantes en los ayuntamientos. Si bien se trata de un problema mucho más general que merece un debate por separado, los desafíos de la remunicipalización y democratización de la política local también afectan directamente la cuestión de la representación indígena.

Junto con ello, cabe subrayar el interés de adoptar sistemas más proporcionales para la elección e integración de los consejos municipales. Como bien lo destaca Juan Pedro Viqueira, el sistema actual de mayoría relativa, al otorgarle al partido ganador la casi totalidad del poder en los cabildos, tiende a excluir de la toma de decisiones al resto de los grupos locales, aun cuando en su conjunto éstos pueden ser mayoritarios. Tal situación no solamente dificulta una gestión plural de los recursos municipales, sino que le resta a las autoridades legitimidad y capacidad para resolver conflictos con facciones rivales marginadas del poder. De ahí las ventajas de un sistema más proporcional, especialmente en

un contexto en el que cualquier grupo, independientemente de su adscripción partidista, corre el riesgo de transformarse en minoría y de quedar excluido del espacio institucional (Viqueira 2000).

Para terminar, ninguna reforma eficiente puede caer en excesos de complejidad. Entre las virtudes básicas de todo sistema electoral destacan su claridad y comprensibilidad, indispensables para propiciar la participación y la legitimidad. De no ser así, siempre se presenta el peligro de generar la percepción que las contiendas no son justas, lo que socava la legitimidad de todos los representantes electos. Por ello, también resulta fundamental que cualquier modalidad cuente con una amplia aceptación entre las élites y los electorados.

En suma, conviene privilegiar una estrategia gradualista de reformas que evite los riesgos de las opciones maximalistas y radicales. El desafío central consiste en crear incentivos para que los mismos actores contribuyan a mejorar la calidad de la representación indígena. *In fine* y a largo plazo, lo óptimo sería que los candidatos indígenas logaran ser electos en contiendas plurales y competitivas, sin incentivos particulares de discriminación positiva. Asimismo, resulta imprescindible preservar la libertad básica de todo ciudadano de elegir, en el anonimato de la mampara, entre candidatos que pueden pero no tienen que ser de una minoría. Pero sobre todo, no hay que perder de vista que lo que cuenta, por encima de la cantidad de diputados indígenas, es la

calidad y legitimidad de estos representantes, indispensables para la inclusión de un sector fundamental de la nación.

Conclusiones

Superando las barreras de la representación indígena en México

En muy resumidas cuentas, la síntesis de esta primera investigación exploratoria arroja cuatro conclusiones contundentes, con consecuencias importantes sobre la subrepresentación legislativa de los indígenas en México y sobre las cuestiones que merecen ser profundizadas en futuros proyectos de investigación.

En primer lugar, cabe destacar la dificultad de identificar en forma objetiva el número preciso de legisladores indígenas que en los últimos 20 años ocuparon escaños en el Congreso de la Unión. Junto con las inconsistencias registradas en la literatura y en la documentación revisada, este problema técnico de medición advierte sobre una característica fundamental de la indianidad: su flexibilidad e intangibilidad, como reflejo de procesos sociales dinámicos, relacionales e intersubjetivos. Independientemente de sus pretensiones de encarnar pertenencias primordiales, las identidades indígenas son construcciones socioculturales cambiantes y contingentes, que no pueden ser predeterminadas de una vez por todas, ni encerradas en categorías estáticas y “objetivas”.

| 125

La segunda conclusión se relaciona con las limitaciones de un enfoque meramente cuantitativo y descriptivo, que subestima la importancia crucial de la calidad y la sustantividad de la representación política. El verdadero problema no consiste en incrementar el número de legisladores indígenas, sino en incentivar la elección de representantes democráticos dotados de legitimidad y de la capacidad de incidir efectivamente en la agenda legislativa, en la formulación y en el control de las políticas públicas. Para ser legítimos y eficientes, dichos legisladores no tienen que mostrar los rasgos de alguna etnia particular; tienen que ser electos en una forma plural y ampliamente aceptada por todos, tras haber sido seleccionados de una forma competitiva, transparente e incluyente. Solamente así también se preocuparán, una vez que estén en el Congreso, de mantenerse receptivos a los problemas de sus electores, de responder de las decisiones que toman en su representación y de rendir cuentas de sus actividades y gestiones.

En tercer lugar, y en franco contraste con el pasado lejano y reciente, la coyuntura actual parece más favorable que nunca para replantear la cuestión indígena en México, para concebir y debatir estrategias más eficientes, para concertar y diseñar reformas incluyentes. Desde esta óptica, las propuestas desarrolladas a partir del multiculturalismo han contribuido de manera importante a mirar las cosas con perspectivas frescas e innovadoras, abriendo valiosos espacios de reflexión. Sin embargo, tampoco se puede caer en la trampa de sustituir un viejo paradigma (el indigenismo

asimilacionista antaño idealizado y ahora satanizado) por una nueva ideología exótica (pero ambivalente y contradictoria). Más allá de las promesas generosas de las teorías utópicas, lo que debe ser rescatado para el debate de reformas en materia de participación política y de representación legislativa indígena son las experiencias concretas con modelos operativos y exitosos, pero adaptándolos previa y minuciosamente a las especificidades nacionales, estatales, regionales y locales que caracterizan la cuestión indígena en México.

Porque como lo destaca la cuarta conclusión de este estudio, el meollo del problema reside en la diversidad, pluralidad y fragmentación extremas de las comunidades indígenas, particularmente en su dimensión política y organizativa. Ello obliga a replantear las peculiaridades históricas y geográficas, sociodemográficas y económicas, culturales y lingüísticas de las regiones, de los pueblos y de las identidades indígenas en México. Lejos de conformar una contracivilización con un proyecto unificado y coherente, el millar de comunidades que integran el mosaico indígena se caracteriza hoy por una marcada heterogeneidad y pluralidad de formas de organización, de participación y de representación, así como de proyectos e identidades colectivas. Y si bien la etnicidad contribuye a una diferenciación operativa cuando se trata de distinguir entre ladinos e indígenas, una vez que se cruza dicha frontera simbólica se vuelve inútil para comprender los mecanismos económicos y socioculturales, las lealtades y las redes de solidaridad que

estructuran la vida cotidiana dentro de las regiones pluriétnicas donde conviven estrechamente comunidades mestizas e indígenas.

De ahí la necesidad de partir de conocimientos sistemáticos y confiables, que sólo pueden ser generados mediante estudios empíricos rigurosos. Lejos de agotar el tema, estas últimas reflexiones plantean algunas cuestiones que merecen mayor consideración, con el objetivo de destacar los asuntos pendientes para una agenda más completa y ambiciosa de investigación. Dicha agenda tiene que iniciar por una crítica meticulosa de los prejuicios que siguen oscureciendo la comprensión de la cuestión indígena en México, sin perder de vista la necesidad de mejorar la equidad y la calidad de la representación, lo que plantea el desafío de ampliar los derechos indígenas, en lugar de restringirlos o de generar nuevas dinámicas de exclusión.

128 |

Antes que nada, hay que propiciar una discusión amplia e incluyente que permita acordar criterios comunes para identificar el número y tamaño efectivo de las poblaciones indígenas de México, sin lo cual cualquier política pública de discriminación positiva está condenada a ser polémica, conflictiva y controversial. Pero ello no debe conducir a pensar que la indianidad es una esencia primordial, que puede ser fijada y predeterminada de una vez por todas, sino que se debe considerar el hecho de que es una construcción sociocultural e histórica, que cambia y se reformula frecuentemente, por lo que debe permanecer abierta y ser pensada en una perspectiva plural.

Asimismo, cabe desechar la idea recurrente de que los indígenas no participan en la política nacional, ni acceden al Congreso de la Unión. En México, las comunidades indígenas han sido parte activa e integrante del proceso de democratización, movilizándose incluso en algunos casos en mayor proporción que las comunidades mestizas. De la misma forma, si bien es cierto que los legisladores indígenas siguen estando subrepresentados, éstos han estado presentes al menos desde la década de 1980 y su número se ha incrementado notablemente en los últimos años en la Cámara de Diputados.

Por ello, hace falta profundizar en el estudio de la participación y representación política de los indígenas mexicanos, así como efectuar una investigación más ambiciosa sobre la composición histórica del Congreso de la Unión, que permita indagar en las trayectorias y en las agendas de los diputados y senadores indígenas. ¿Cuántos ha habido realmente en el pasado, qué iniciativas legislativas han promovido y qué resultados han conseguido concretamente?

En tercer lugar, falta profundizar en el análisis de los procesos regionales y de la evolución de las legislaturas estatales. Como se vio, la experiencia particular de Chiapas arroja mucha luz sobre las tendencias federales. Asimismo, está surgiendo un interés político genuino por la utilidad de concebir estrategias en este nivel, como lo ilustra la iniciativa reciente de homologación de las distintas legislaciones locales en materia de derechos indígenas,

promovida por la CDI. Este tipo de enfoque jurídico ganaría mucho al ser complementado por una reflexión sistemática desde la perspectiva sociológica.

¿Cuán específico es el caso de Chiapas, y cómo se presenta la situación en las otras entidades (Yucatán, Oaxaca y Quintana Roo) que concentran una gran o una importante proporción de poblaciones indígenas (Hidalgo, Campeche, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz)? ¿Existen experiencias exitosas de participación y representación indígena en los estados que cuentan con menos población indígena (Tabasco, Michoacán, Estado de México, Chihuahua, Tlaxcala, Sonora, Morelos, Sinaloa, etcétera)? ¿Qué incidencia tiene el número absoluto y el peso relativo de las comunidades indígenas en las actitudes sociales (de discriminación, indiferencia o inclusión) y en las políticas públicas (igualitarias, de discriminación positiva o exclusión) adoptadas por las élites gobernantes? ¿Y qué influencia han tenido los legisladores, los funcionarios y los alcaldes indígenas que han ejercido el poder federal, estatal o local, en la definición de políticas públicas más incluyentes? ¿Cómo se relacionan estas dinámicas con otras variables y procesos demográficos, económicos, socioculturales y políticos?

Pero dichos interrogantes también deben investigarse en los ámbitos regional y municipal. En efecto, los imperativos demográficos y territoriales de la representación legislativa (nacional y estatal) obligan a situarse en el ámbito de las regiones indígenas

pluriétnicas, tal como las conceptualizó Gonzalo Aguirre Beltrán (1967) y tal como las maneja actualmente la CDI (2006), cuyo número corresponde aproximadamente con el de escaños por asignar. Sin embargo, las condiciones y dinámicas específicas de cada región varían considerablemente en el sureste, en la península de Yucatán, en el centro y en el norte de la República (tamaño, extensión y concentración territorial de las poblaciones indígenas; niveles de organización y acción sociopolítica; formas particulares de participación y representación política, etcétera). Ello exige estudiar y conocer dichas especificidades, para poder integrarlas en una estrategia coherente de reformas adaptadas e incluyentes.

A su vez, estas regiones pluriétnicas están compuestas por más de mil comunidades indígenas fuertemente fragmentadas y dispersas, con tradiciones, usos y costumbres diferenciados y propios. De ahí la urgencia de identificar el o los niveles empíricos en los que se articulan concretamente las identidades comunales, nivel que no corresponde prácticamente nunca con las fronteras lingüísticas y que también varía en las distintas regiones pluriétnicas. Cualquier representación sustantiva de los indígenas tiene que partir de este nivel elemental, sin lo cual estará desvinculado de las dinámicas comunitarias que le dan su verdadero contenido a los proyectos colectivos, a los valores, las culturas y las identidades indígenas de México.

Esto también incita a pensar el problema desde una perspectiva multidimensional, a desconcentrarlo y a tratarlo simultáneamente

en los ámbitos federal y estatal, regional y local, incluyendo la cuestión de la remunicipalización y democratización del gobierno municipal. En otras palabras, la enorme complejidad de la cuestión indígena requiere de estudios detallados para las distintas entidades y regiones pluriétnicas que conforman el país, indispensables para manejarla de forma adecuada. Toda reforma consistente que pretenda mejorar la representación legislativa indígena tiene que integrar esta enorme diversidad, por lo que no puede ser resuelta mediante acciones uniformes pensadas y aplicadas desde el Distrito Federal.

Para terminar, no hay que perder de vista que se trata de ampliar los derechos políticos de los ciudadanos indígenas, en lugar de restringirlos. El contexto histórico no pudiera ser más favorable para hacerlo. Tras siglos de exclusión, segregación y dominación, se han creado diversos movimientos indígenas que no solamente han logrado legitimar sus demandas ante la opinión pública y la sociedad, sino que cuentan ahora con representantes y élites propias que se han incorporado a las instituciones de gobierno. Lo que queda pendiente ahora es que dichas élites cumplan efectivamente con las expectativas de sus representados, que trabajen e incidan en la formulación, la ejecución y la fiscalización de políticas públicas conformes con los intereses de sus comunidades. Y ello plantea el desafío de hacer política desde la perspectiva de las minorías, pero con estrategias que puedan alimentar y sumar iniciativas mayoritarias.

En este contexto, el verdadero reto para el Estado mexicano no sólo consiste en incrementar el número de legisladores indígenas, sino en propiciar una representación más sustantiva y de mejor calidad, que contribuya a la inclusión más justa, equitativa y efectiva de las minorías, tanto en el Congreso de la Unión y en los otros órganos de gobierno, como en el mismo seno de sus comunidades. Lejos de oponerse a las formas indígenas de participación política, la democracia representativa es una condición y una garantía para que éstas puedan ejercerse en una forma plural, en el respeto de la diversidad, de las diferencias y de los derechos humanos. Independientemente de los orígenes mesoamericanos, europeos, africanos, asiáticos o mestizos de sus representantes, lo que está a discusión son los principios comunes que han de regir los proyectos e ideales de una nación multicultural tan diversa, rica y emblemática como la mexicana.

Anexos

Lista de senadores de origen y cultura indígenas			
	Mayoría relativa	Oaxaca	2006-2012
1. Salomón Jara Cruz			PRD (Burguete 2011) —Diputado local por PRD, LIX Legislatura del estado de Oaxaca, 2004-2006 —Diputado federal por el PRD, LV Legislatura del Congreso de la Unión. Fue electo senador por el PRD, 2006-2012. Sin embargo, en el 2010 pidió licencia para poder tomar el cargo como titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del estado de Oaxaca. (<i>Diario Despertar de Oaxaca</i> 2011) http://www.diariodespertar.com.mx/agenda/47692-PRD-exige-investigat-represin-contra-magisterio.html (consultada el 19 de agosto de 2011).
2. Víctor Manuel Méndez Lanz	Mayoría relativa	Campeche	2000-2006 PRI (González 2008, 201) —Presidente municipal de Campeche, 1997-2000. —Diputado federal por el PRI, LX Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009. (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=548104 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de senadores de origen y cultura indígenas					
3.	Daniél López Nello	Primera minoría	Oaxaca	2000-2006	PRD (Burguete 2011) —Diputado local por el PRD, LVII Legislatura del estado de Oaxaca, 1998-2001. —Diputado federal por el PRD, LIV Legislatura del Congreso de la Unión, 1989-1991. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=548078 (consultada el 19 de agosto de 2011).
4.	Auldárico Hernández Gerónimo	Primera minoría	Tabasco	1994-2000	PRD (Burguete 2011 y Valladares 2004, 141) —Diputado federal por el PRD, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 2000-2003. (sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=1108 (consultada el 19 de agosto de 2011).
5.	Cirila Sánchez Mendoza	Mayoría relativa	Oaxaca	1994-2000	PRI (Valladares 2004, 141) —Diputada local por el PRI, LII Legislatura del estado de Oaxaca, 1983-1986. —Diputada federal por el PRI, LIV Legislatura del Congreso de la Unión, 1989-1991. (sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquetas/Legislador/ProcesoBusquedaLegislador.php (consultada el 19 de agosto de 2011).

Lista de diputados de origen y cultura indígenas			
Total Congreso	500	LXI Legislatura (2009-2012)	Total de diputados de origen y cultura indígenas
Diputados uninominales	300	11	17
Diputados plurinominales	200	6	
1. Juanita Arceña Cruz Cruz	Representación proporcional	Oaxaca	III Circunscripción
			PRD
			(Sánchez 2011)
			—Diputada local por el PRD, LVIII Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 2001-2004.
			—Presidenta del Frente de Mujeres Mixtecas, 2000.
			—Regidora de San Marcos de Arteaga, Oaxaca, 1992-1995.
			(Sil)
			http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=6909837 (consultada el 19 de agosto de 2011).
2. Heriberto Ambrosio Cipriano	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 4 Tlacolula de Matamoros
			PRI
			(Pineda 2011)
			—Diputado local por el PRI, LIX Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 2004-2008.
			—Miembro de la Confederación Nacional Campesina.
			(Sil)
			http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9214298 (consultada el 19 de agosto de 2011).
3. Sofía Castro Ríos	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 5 Santo Domingo Tehuantepec
			PRI
			—En una nota del periódico <i>La Jornada</i> se hace referencia a la diputada Sofía Castro Ríos como una diputa de origen y cultura indígenas.

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
				<p>Méndez, Enrique y Roberto Garduño. 2004. "Luis H. Álvarez: el gobierno foxista no resolverá el conflicto con el EZLN". <i>La Jornada</i>, jueves 25 de marzo, sección Política.</p> <p>—Diputada local por el PRI, LX Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 2007-2009.</p> <p>—Diputada federal por el PRI, LIX Legislatura del Congreso de la Unión, 2003-2006.</p> <p>—Diputada local por el PRI, LVIII Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 2001-2003.</p> <p>—Presidente municipal de San Carlos Yautepec, Oaxaca, 1999-2001.</p>
4.	Teófilo Manuel García Corpus	Mayoría relativa	Oaxaca	<p>(SL)</p> <p>http://si.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9214300 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>
				<p>(Pineda 2011)</p> <p>—Diputado federal por el PRI, LIX Legislatura Congreso de la Unión, 2003-2006.</p> <p>Diputado local por el PRI, XIX Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 2001-2002.</p> <p>—Diputado federal por el PRI, LVII Legislatura, 1997-2000.</p> <p>—Secretario general del Consejo Estatal Campesino, 1997.</p>
				<p>(SL)</p> <p>http://si.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=568957 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
5.	Mayoría relativa Luis Hernández Cruz	Chiapas	Distrito 3 Ocosingo	PRD (Pineda 2011 y Burguete 2011) —Diputado local por el PRD, LXI Legislatura del Congreso del estado de Chiapas 2000-2003. —Licenciatura en Educación Preescolar Indígena. (sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9214422 (consultada el 19 de agosto de 2011).
6.	Mayoría relativa Héctor Pedraza Olguín	Hidalgo	Distrito 2 Ixmitiquipán	PRI (Pineda 2011) —Diputado local del PRI, LVIII Legislatura del Congreso del estado de Hidalgo, 2002-2005. —Regidor por el PRI, 1991-1994. —Miembro del Consejo Supremo Hñahñu 1985. (sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=6911142 (consultada el 19 de agosto de 2011).
7.	Representación proporcional Luciano Comejo Barrera	Hidalgo	V Circunscripción	PRD (Garduño 2011) —Diputado local por el PRD, LVIII Legislatura del Congreso del estado de Hidalgo, 2002-2005. —Presidente municipal de Tezontepec de Aldama, Hidalgo, 1994-1997. (sil) http://sil.diputados.gob.mx/LX_lleg/curricula.php?dipf=984 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
	Representación proporcional	Guerrero	IV Circunscripción	PRD
8. Florentina Rosario Morales	Representación proporcional	Guerrero	IV Circunscripción	PRD
				(Pineda 2011) —Regidora de Florencio Villareal, Guerrero 2002-2005. (SL) http://si.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=6909853 (consultada el 19 de agosto de 2011).
9. Filemón Navarro Aguilar	Representación proporcional	Guerrero	IV Circunscripción	PRD
				(Pineda 2011) —En una nota periodística del periódico <i>La Jornada</i> se hace referencia al diputado Filemón Navarro Aguilar como un diputado de origen y cultura indígenas. Ocampo, Sergio. 2009. "Confirman candidatura del indígena perredista". <i>La Jornada</i> , 12 de junio, sección Estados.
10. Socorro Sofío Ramírez Hernández	Mayoría relativa	Guerrero	Distrito 5 Tiapa de Comonfort	PRI
				(Pineda 2011) —El diputado Socorro Sofío Ramírez abandonó su cargo y renunció a su partido el pasado 14 de febrero de 2011, después de haber militado 20 años en las filas del PRI. Meza Carranza, Francisca. 2011. "Abandona el PRI Sofío Ramírez y Aguirre Herrera". <i>La Jornada Guerrero</i> , miércoles 16 de febrero, sección Política. —Diputado local por el PRI, LXIII Legislatura del Congreso del estado de Guerrero 2005-2008 —Presidente municipal de Tlalixtaquilla de Maldonado, Guerrero 2002-2005. (SL) http://si.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9214177 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
11. Julieta Octavia Torres Marín	Mayoría relativa	Puebla	Distrito 16 Ajalpan	PRI (Pineda 2011) La diputada Julieta Octavia Marín Torres reconoció ser indígena, en una entrevista realizada por el asesor de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión, el licenciado Enrique Pineda Ortega.
12. Domingo Rodríguez Martell	Representación proporcional	San Luis Potosí	II Circunscripción	PRD (Pineda 2011 y Burguete 2011) —Presidente de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (Agrupación Política Nacional) 20/06/2008. —Presidente municipal de Tlanajás, San Luis Potosí, 1997-2000. —Integrante de la Asamblea Mesoamericana de Líderes y Autoridades Indígenas 01/01/1998. —Fundador de Radiodifusora indígena XANT La voz de las Huastecas, 1989.
13. Sabino Bautista Concepción	Mayoría relativa	San Luis Potosí	Distrito 7 Tamazunchale	(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=6909826 (consultada el 19 de agosto de 2011). (Pineda 2011) —Diputado local del PRI, LVIII Legislatura del Congreso del estado de SLP 2006-2009. —Presidente municipal de San Martín Chalchicuautla, San Luis Potosí, 2004-2006.
				(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9214346 (consultada el 19 de agosto de 2011)

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
14. María Isabel Pérez Santos	Mayoría relativa	Veracruz	Distrito 18 Zongolica	PRI	(Pineda 2011) —Presidente municipal de Los Reyes, Veracruz, 2001-2004. —Sindico por el PRI, 1992-1994. (sil) http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dip1=288 (consultada el 19 de agosto de 2011).
15. Eduardo Zarzosa Sánchez	Mayoría relativa	México	Distrito 9 Ixtilahuaca de Rayón	PRI	(Pineda 2011) —Presidente municipal de San Felipe del Progreso, México 2006-2009. —Subdirector del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDPIEM), 1999-2000. —Secretario Estatal de Acción Indígena del Comité Directivo Estatal, 1992-1997.
16. Rodolfo Lara Lagunas	Representación proporcional	Tabasco	III Circunscripción	PRD	(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador. php?Referencia=6911178 (consultada el 19 de agosto de 2011). (Lara 2011) En una entrevista realizada por vía telefónica, el diputado Rodolfo Lara Lagunas reconoció ser de origen y cultura indígenas.
17. Moisés Villanueva de la Luz	Mayoría relativa	Guerrero	Distrito 5 Tiapa de Comonfort	PRI	(Hernández 2011) —En una nota periodística se menciona a Moisés Villanueva de la Luz como el sustituto de Sofio Ramírez Hernández para ocupar el cargo de diputado federal por el Distrito 5 del estado de Guerrero. La toma de protesta fue el día 31 de marzo de 2011. Ferrer, Sergio. 2011. "Perdimos la batalla, pero no la guerra, dice Leyva Acevedo ante priistas de La Montaña". <i>La Jornada Guerrero</i> , lunes 4 de abril, sección Política.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas			
Total Congreso	500	LX Legislatura (2006-2009)	Total de diputados de origen y cultura indígenas
Diputados uninominales	300	17	18
Diputados plurinominales	200	1	
1. Joaquín Jesús Díaz Mena	Yucatán	Distrito 1 Valladolid	<p>—En dos trabajos realizados acerca de la representación indígena en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, existen algunas divergencias en la información de los diputados indígenas que conformaron dicha legislatura, como es el caso del ex diputado Joaquín Jesús Díaz Mena. En el trabajo de (Báez 2010, 50), se señala que el ex diputado es de origen y cultura indígenas y que fue electo dentro un Distrito electoral indígena. Por otro lado, en el trabajo de (González 2008, 204), se señala que el ex diputado no es indígena, sin embargo, fue electo diputado en un distrito electoral indígena.</p> <p>—Diputado local por el PAN, LVII Legislatura del Congreso de Yucatán, 2004-2006.</p> <p>—Presidente municipal de San Felipe, Yucatán, 2001-2004.</p> <p>(SIL) http://siti.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=292 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
2.	Mayoría relativa Carlos Roberto Martínez	Caxaca	Distrito 4 Tlacolula de Matamoros	PRD	El ex diputado Carlos Roberto Martínez, según (Báez 2010, 50 y González 2008: 202), fue un diputado de origen y cultura indígenas que participó en LX Legislatura del Congreso de la Unión. —Presidente municipal de Guelatao, Oaxaca 2005-2006. —Productor radiofónico en el Instituto Nacional Indigenista. (sil) http://siti.diputados.gob.mx/curricula.php?dipit=201 (consultada el 19 de agosto de 2011).
3.	Mayoría relativa Carlos Alamirano Toledo	Caxaca	Distrito 5 Santo Domingo Tehuantepec	PRD	(Báez 2010, 50 y González 2008: 202) —Oficial Mayor Presidencia de la República 1994-2000. —Secretaría de Promoción y Presupuesto (SEP) 1979-1981. —Ex funcionario priista que ocupó varios cargos dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SECF), 1978-1979. (sil) http://siti.diputados.gob.mx/curricula.php?dipit=202 (consultada el 19 de agosto de 2011).
4.	Mayoría relativa Rosa Romero Guzmán	Caxaca	Distrito 6 Heroica Ciudad de Tlaxiaco	PT	—En el caso de la ex diputada Rosa Romero Guzmán existen diferencias en la investigación. En el trabajo de Báez (2010, 50), se menciona que fue una diputada indígena electa en un distrito electoral indígena. En contraste con el trabajo de (González 2008: 202), los detalles de su investigación señalan que la ex diputada no es de origen y cultura indígenas. —Fue miembro de la Asociación Alternativa Mixteca 5 y Más A.C. 2004.

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
5.	Jorge Luis Toledo	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 7 Juchitán Zaragoza
				PRD
				—Con respecto al ex diputado Jorge Luis Toledo existe también un contraste en los datos. En el trabajo de Báez (2010: 50), se señala que este ex diputado es de origen y cultura indígenas. En el trabajo de (González 2008, 203), no se coincide con esta información. —Presidente municipal en El Espinal, Oaxaca 2002-2004.
				(sil) http://siti.diputados.gob.mx/carricula.php?dipr=204 (consultada el 19 de agosto de 2011).
6.	Othón Cuevas Córdova	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 9 Lucía del Camino
				PRD
				—En una nota periodística de <i>Milenio Diario</i> se hace referencia al ex diputado Othón Cuevas Córdova como un diputado de origen y cultura indígena que formó parte de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. <i>Milenio Diario</i> , 2009. "Poco interés en el Congreso para los pueblos originarios: los diputados indígenas Wenceslao Herrera del PRI y Othón Cuevas del PRD coinciden que hay un profundo desconocimiento sobre el sector", sábado 12 de junio, sección Nacional. (<i>Milenio Diario</i>) http://impreso.milenio.com/node/8590563 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
7. Yary del C. Gebhardt Garduza	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 1 Paténque	<p>PRI</p> <p>(Báez 2010, 49 y González 2008, 201) —Juez municipal en la presidencia de Salto de Agua, Chiapas 2002.</p> <p>(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=2300335 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>
8. Víctor Ortiz del Carpio	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 2 Bochil	<p>PRI</p> <p>En Báez (2010, 49) y en una nota periodística del periódico <i>Diario Tribuna de Chiapas</i>, se señala que el ex diputado Víctor Ortiz del Carpio es indígena.</p> <p>Couñño Gabriela. 2011. "Diputados indígenas del PRI desconocen a Arelly Madrid a quien acusan de negociaciones en lo oscuro". <i>Diario Tribuna de Chiapas</i>, Jueves 14 de Julio.</p> <p>—Diputado local por el PRI, LXII Legislatura del Congreso del estado de Chiapas 2004-2006.</p> <p>—Presidente municipal Huitupán, Chiapas 1999-2001.</p> <p>—Diputado local por el PFCRM, LVIII Legislatura del Congreso del estado de Chiapas 1991-1995.</p> <p>(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=2300335 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
Mayoría relativa	Guerrero	Distrito 5 Tiapa de Comonfort	PRD	—Sobre el origen y cultura indígena del ex diputado Víctor Aguirre Alcalde también existen diferencias, en el trabajo de González (2008, 201), se menciona como diputado indígena electo en un distrito electoral indígena. Sin embargo, en el estudio de Báez (2010, 49), se menciona como diputado no indígena electo en un distrito electoral indígena.
11. Víctor Aguirre Alcalde	Guerrero	Distrito 5 Tiapa de Comonfort	PRD	(Burguete 2011 y Báez 2010, 51) —Asesor de la Dirección General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2002-2004. —Director del Instituto Nacional Indigenista 2000-2001. —Director del Centro Coordinador Indigenista Nahua de Chilapa, Guerrero, 1989-1990.
12. Marcos Matías Alonso	Guerrero	Distrito 6 Chilapa de Álvarez	PRD	(sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_Perfill_legislador.php?Referencia=2300863 (consultada el 19 de agosto de 2011).
13. Wenceslao Herrera Coyac	Puebla	Distrito 4 Zacapoaxtla	PRI	(Burguete 2011; Báez 2010, 50 y González 2008, 203) —Diputado local por el PRI, LIII Legislatura del Congreso del estado de Puebla, 1995-1999. (sil) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_Perfill_legislador.php?Referencia=2300423 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
Representación proporcional	México	Circunscripción V	PAN	(Báez 2010, 51) —Diputado local del PAN, LIV Legislatura del Estado de México, 2000-2003. —Regidor por parte del PAN, 1997-2000. (SIL) http://siti.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=368 (consultada el 19 de agosto de 2011).
17. Silvio Gómez Leyva				
18. Humberto Wilfrido Alonso	Michoacán	Distrito 7 Zacapú	PRD	(Báez 2010, 51) —Secretario de la Presidencia Municipal, 2002-2004. —Miembro fundador de Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), 1995. (SIL) http://siti.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=172 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
Total Congreso	500	LIX Legislatura (2003-2006)	Total de diputados de origen y cultura indígenas		
Diputados uninominales	300	7	7		
Diputados plurinominales	200	0	0		
1. Ángel Canul Pacab	Yucatán	Distrito 5 Ticul	PRI	<p>—Director general de Educación Indígena de la SEP, 2007.</p> <p>—Presidente municipal por el PRI en Opichén, Yucatán 1988-1990.</p> <p>—Secretario general del Comité Regional Campesino de la CNC, Yucatán, 1990-1992.</p> <p>(SIL)</p> <p>http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569156 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>	
2. Sofía Castro Ríos	Oaxaca	Distrito 5 Santo Domingo Tehuantepec	PRI	<p>Actualmente es diputada federal del Distrito 5 del estado de Oaxaca, por el Partido Revolucionario Institucional.</p> <p>—En una nota periodística del periódico <i>La Jornada</i> se hace referencia a la diputada Sofía Castro Ríos como diputada de origen y cultura indígenas.</p> <p>Méndez, Enrique y Roberto Garduño. 2004. "Luis H. Álvarez: el gobierno foxista no resolverá el conflicto con el EZLN", <i>La Jornada</i>, jueves 25 de marzo, sección Política.</p>	
3. Teófilo Manuel García Corpus	Oaxaca	Distrito 9 Zimatlán de Álvarez	PRI	<p>(Pineda 2011)</p> <p>Actualmente es diputado federal del Distrito 9 del estado de Oaxaca, por el Partido Revolucionario Institucional.</p>	

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
4.	Jorge Utrilla Robles	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 1 Palenque PRI	No se conoce con exactitud el dato acerca de si es un ex diputado de origen y cultura indígenas. Sin embargo, se incluye en esta lista porque su lugar de origen, el municipio de Yajalón es altamente indígena. Se le relaciona con grupos paramilitares de Chiapas. —Presidente municipal de Yajalón, Chiapas, 1992-1995. —Presidente municipal de Yajalón, Chiapas, 1980-1982.
5.	Javier Manzano Salazar	Mayoría relativa	Guerrero	Distrito Tlapa de Comonfort PRD	(SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569540 (consultada el 19 de agosto de 2011). En el caso del diputado Javier Manzano Salazar no se conoce con exactitud si es de origen y cultura indígena. No obstante, se incluye en esta lista de los diputados indígenas, ya que en Sandoval (2008, 63), se menciona que tras su triunfo como diputado federal en el Distrito 5 del estado de Guerrero se pudo reactivar el movimiento indígena en esa zona. —Presidente municipal de Alcozauca, Guerrero 1994-1996. —Presidente municipal de Alcozauca, Guerrero 1999-2002.
6.	Marcelo Tecolapa Tixteco	Mayoría relativa	Guerrero	Distrito 6 Chilapa de Álvarez PRI	(SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569504 (consultada el 19 de agosto de 2011). —Presidente municipal de Zilitla, Guerrero 2007-2010. —Secretario de asuntos indígenas del gobierno de Guerrero 1999-2003. —Subprocurador de asuntos indígenas de la PFI de Guerrero 1999. —Secretario de asuntos indígenas de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, 1998. —Presidente municipal por el PRI en Zilitla, Guerrero 1993-1996.

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
				—Asesor jurídico del Movimiento Nacional Indígena y Grupos Marginados de la Conferencia Nacional Indígena Campesina en Guerrero, 1991. (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569681 (consultada el 19 de agosto de 2011).
7.	Mayoría Relativa	Veracruz	Distrito 6 Papania de Olarte	—Presidente municipal en Papania, Veracruz, 2001-2003. —Impulsor del consejo estatal indígena en Papania, Veracruz, 1999. (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569915 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Lista de diputados de origen y cultura indígenas			
Total Congreso	500	Total de diputados de origen y cultura indígenas	
Diputados uninominales		LVIII Legislatura (2000-2003)	
	300	2	4
Diputados plurinominales		2	
1. Santiago López Hernández	Mayoría relativa	Chiapas Distrito 3 Ocosingo	PRI —Coordinador y Coautor del libro <i>Bats'ik'op tzetzel</i> para la educación primaria indígena. —Coautor de <i>Gramática tzetzel</i> . (sit) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=721 (consultada el 19 de agosto de 2011).
2. Nicolás Lorenzo Álvarez	Mayoría relativa	Chiapas Distrito 5 San Cristóbal de las Casas	PRI En una nota periodística del <i>Diario Tribuna de Chiapas</i> se señala al ex diputado Nicolás Lorenzo Álvarez como diputado indígena que participa en la LXIV Legislatura (2010-2012) del estado de Chiapas. Coutiño Gabriela, 2011, "Diputados indígenas del PRI desconocen a Arely Madrid a quien acusan de negociaciones en lo oscuro". <i>Diario Tribuna de Chiapas</i> , jueves 14 de julio. —Presidente municipal de Huixtán, Chiapas 1995-1998. —Secretario general de la CNC municipal en Huixtán, Chiapas, 1992-1995. —Promotor cultural bilingüe en la SEP 1984-1991. (sit) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=723 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas			
Representación proporcional	México	III Circunscripción	Convergencia
3. José Manuel del Río Virgen			<p>En Báez (2008, 50), se identifica a este ex diputado como de origen y cultura indígenas.</p> <p>—Diputado federal por Convergencia, LX Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009.</p> <p>—Presidente municipal de Papantla, Veracruz, 2004-2006.</p> <p>(sit) http://sit1.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=276 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>
4. Aulidárico Hernández Gerónimo	Tabasco	III Circunscripción	<p>PRD</p> <p>(Burguete 2011 y Valladares 2004, 141)</p> <p>—Senador de la República, 1994-2000.</p> <p>—Participó en la Convención Nacional Democrática convocada por el EZLN, 1994.</p> <p>—Fundador del Consejo Permanente de Pueblos Indígenas Choles y Chontales de Macuspá, 1992.</p> <p>—Fundador del Consejo de Pueblos Indígenas de la Sierra de Tenosique, 1992.</p> <p>—Fundador del Consejo Permanente de los Pueblos Indios de Nacajuca, 1991.</p> <p>(sit) http://sit1.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=1108 (consultada el 19 de agosto de 2011).</p>

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
Total Congreso		500	LVII Legislatura (1997-2000)	Total de diputados de origen y cultura indígenas	
Diputados uninominales		300	2	5	
Diputados plurinominales		200	3		
1.	Teófilo Manuel García Corpus	Oaxaca	Distrito 9 Zimatlán de Alvarez	PRI	(Pineda 2011) Actualmente es diputado federal del Distrito 9 del estado de Oaxaca por el Partido Revolucionario Institucional.
2.	Aurora Bazán López	Oaxaca	III Circunscripción	PVEM	Según Valladares (2004, 141), la ex diputada Aurora Bazán López fue una de las diputadas indígenas que participaron en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.
3.	María Baltasar Segura	Oaxaca	III Circunscripción	PAN	(Valladares 2004, 141) —Diputada local, LI Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 1980-1982. (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=49 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
4. Norberto Sántiz López	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 3 Ocosingo	PRI (Burguete 2011) —Presidente municipal de Oxchuc, Chiapas 2002-2004. Según una nota periodística el ex diputado Norberto Sántiz López es de origen y cultura indígenas. La nota también señala que el ex diputado estuvo bajo un proceso judicial por enriquecimiento ilícito y desvíos de recursos para su campaña electoral de 2006 para senador. También se le se considera como presunto creador y financiador del grupo paramilitar Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA). Mariscal, Angeles. 2005. "Aprehenden al ex alcalde de Oxchuc, Chiapas, por enriquecimiento ilícito". <i>La Jornada</i> , sábado 10 de septiembre, sección Estados. (Expreso Chiapas) http://www.expresochiapas.com/noticias/estatal/13255-queda-libre-del-arraigo-judicial-norberto-santiz-lopez-ex-presidente-municipal-de-oxchuc.html (consultada el 19 de agosto de 2011). (Díaz 2000, 172-173) En un artículo escrito por el mismo, el ex diputado Marcelino Díaz de Jesús se asume como indígena.
5. Marcelino Díaz de Jesús	Representación proporcional	Guerrero	V Circunscripción	PRD

Lista de diputados de origen y cultura indígenas					
Total Congreso	500	LVI Legislatura (1994-1997)	Total de diputados de origen y cultura indígenas		4
Diputados uninominales	300		3		
Diputados plurinominales	200		1		
	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 7 Juchitán de Zaragoza	PRD	Según Burquette (2011), Valladares (2004, 141) y Díaz (2000, 169), el ex diputado Francisco Bolaños Bolaños fue uno de los diputados indígenas que participaron en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. Formó parte de la lista de invitados del EZLN en la mesa del diálogo entre el gobierno federal y este grupo armado, 1995.
1. Francisco Bolaños Bolaños	Mayoría relativa	Oaxaca	Distrito 7 Juchitán de Zaragoza	PRD	Según Burquette (2011), Valladares (2004, 141) y Díaz (2000, 169), el ex diputado Francisco Bolaños Bolaños fue uno de los diputados indígenas que participaron en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. Formó parte de la lista de invitados del EZLN en la mesa del diálogo entre el gobierno federal y este grupo armado, 1995.
	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 2 Chamula	PRI	(Burquette 2011) y (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas 1997) —Presidente del Consejo Supremo Tzotzil, 1978. —Presidente municipal de Chenalhó, 1968-1970. —Promotor del Instituto Nacional Indigenista, 1961. Según una nota del periódico <i>La Jornada</i> del día 10 de noviembre del 2007, el ex diputado Antonio Pérez Hernández estuvo vinculado con los grupos civiles armados de extracción priista y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) que finalmente perpetraron la masacre de Acteal de 1997. Bellinghausen, Hermann, 2007. "La paramilitarización minó la convivencia entre pueblos". <i>La Jornada</i> , sábado 10 de noviembre, sección Política.
2. Antonio Pérez Hernández	Mayoría relativa	Chiapas	Distrito 2 Chamula	PRI	(Burquette 2011) y (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas 1997) —Presidente del Consejo Supremo Tzotzil, 1978. —Presidente municipal de Chenalhó, 1968-1970. —Promotor del Instituto Nacional Indigenista, 1961. Según una nota del periódico <i>La Jornada</i> del día 10 de noviembre del 2007, el ex diputado Antonio Pérez Hernández estuvo vinculado con los grupos civiles armados de extracción priista y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) que finalmente perpetraron la masacre de Acteal de 1997. Bellinghausen, Hermann, 2007. "La paramilitarización minó la convivencia entre pueblos". <i>La Jornada</i> , sábado 10 de noviembre, sección Política.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas		
Total Congreso	500	Total de diputados de origen y cultura indígenas
Diputados uninominales	300	
Diputados plurinominales	200	
1. Salomón Jara Cruz	Oaxaca	(Burguete 2011) — Fue electo senador por el PRD, 2006-2012. Sin embargo, en el 2010 pidió licencia para poder ser el titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del estado de Oaxaca. — Diputado local por el PRD, LIX Legislatura del estado de Oaxaca 2004-2006.
	—	PRD

Lista de diputados de origen y cultura indígenas		
Total Congreso	LIV Legislatura (1989-1991)	
Diputados uninominales	500	Total de diputados de origen y cultura indígenas
Diputados plurinominales	200	4
1. Cirilia Sánchez Mendoza	Oaxaca	— Senadora de la República, 1994-2000. — Diputada local por el PRI, LII Legislatura del estado de Oaxaca, 1983-1986. En el trabajo de Valdadares (2004, 141), y en varias notas periodísticas se hace referencia a esta ex diputada como diputada de origen y cultura indígena que formó parte de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión. Se menciona en una nota del periódico <i>Diario Despertar de Oaxaca</i> que ha sido la primera mujer indígena en ocupar un cargo como diputada en el Congreso de la Unión. (<i>Diario Despertar de Oaxaca</i>) http://www.diariodespertar.com.mx/politica/49203-Las-medallas-son-irrelevantes-Cirilia-Sanchez-Mendoza.html (consultada el 19 de agosto de 2011).
	—	PRI

Continuación.

Lista de diputados de origen y cultura indígenas				
2.	Daniel López Nello	Mayoría relativa	Oaxaca	PRD (Burguete 2011) —Diputado local por el PRD, LVII Legislatura del estado de Oaxaca 1998-2001. —Diputado federal por el PRD, LIV Legislatura del Congreso de la Unión 1989-1991. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=548078 (consultada el 19 de agosto de 2011).
3.	Margarito Ruiz Hernández	Representación proporcional	Chiapas	PRD (Burguete 2011; Valladares 2004, 141 y Marcelino 2000, 169).
4.	Isidro Aguilera Ortiz	Representación proporcional	Michoacán	PRD —Miembro de la Comisión para la Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indios de Michoacán. Castellanos, Francisco. 1995. "Pérez Espindola". <i>Proceso</i> , junio. (Proceso 1995) http://www.proceso.com.mx/?p=163328 (consultada el 19 de agosto de 2011).

Fuentes consultadas

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 1967. *Regiones de Refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizo América*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Báez Carlos, Adriana. 2010. "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009". *Estudios Políticos* 19, Novena Época (enero-abril): 37-57.
- Basset, Yann. 2011. "Las circunscripciones especiales: ¿Unas instituciones obsoletas?". *Revista Análisis Político*, 72 (mayo-agosto): 43-62.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. 2011. Entrevista realizada por correo electrónico. Martes 16 de agosto.
- Carbonell, Miguel, comp. 2005. *Democracia y representación un debate contemporáneo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2003. *Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. México.
- . 2006a. *Indicadores Sociodemográficos de la Población Indígena, 2000-2005*. México [a partir de información proveniente del XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2001) y del II Conteo de Población y Vivienda (INEGI 1996)].
- . 2006b. *Regiones indígenas de México*. México: CDI/PNUD.

- . 2011. “Primera reunión nacional sobre Armonización Legislativa en materia indígena”. Boletín 61. Ciudad de México, 14 de abril de 2011.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. 1997. *Camino a la Masacre. Informe especial sobre Chenalhó*. Disponible en http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/971230_camino_a_la_masacre_frayba.pdf (consultada el 9 de agosto de 2011).
- CESOP. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. 2006. *Seguimientos y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental en Asuntos Indígenas*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura/CESOP. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/4_ai.htm#\[Citar%20como](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/4_ai.htm#[Citar%20como) (consultada el 26 de julio 2011).
- CP. *Constitución Política de Colombia*. 1991. Colombia. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf> (consultada el 21 de agosto de 2011).
- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1992. México: Secretaría de Gobernación.
- . 2001. México: Porrúa.
- CRBV. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. 1999. Venezuela. Disponible en <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf> (consultada el 20 de agosto de 2011).

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene_08yNotaArtInvalidados.pdf (consultada el 20 de agosto de 2011).
- Corona de la Peña, Claudia Liza. 2006. *Ciudadanía y multiétnicidad: el caso de Nicaragua caracterización de la participación política en territorios indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Cuadriello Olivos, Hadlynn. 2008. *Neoindigenismo y participación ciudadana: El Consejo Consultivo de la CDI y la participación indígena*. Tesis de maestría, FLACSO.
- Díaz, Marcelino. 2000. "Como nosotros, indígenas, nos fuimos abriendo espacio político en Guerrero", *Dilemas de la democracia en México: los actores sociales ante la representación política*, coords. David Recondo y Aline Hémond, 169-174. México: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/IFE.
- Díaz Polanco, Héctor. 1998. "Diez años de autonomía indígena en Nicaragua. Una evaluación para sus dirigentes". *Boletín de Antropología Americana* (julio): 149-156.
- Eisenstadt, Todd. 2011. *Politics, Identity, and Mexico's Indigenous Rights Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Garduño, Edgar. 2011. Secretario del diputado Luciano Cornejo Barrera informó que el diputado se asume como indígena. Entrevista realizada el 18 de julio.
- González Galván, Jorge Alberto. 2008. "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* año XLI (12), (enero-abril): 173-211.
- Hernández, Paz y Ma. Teresa Sierra, coords. 2004. *El Estado y los indígenas en tiempos del pan: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura/Porrúa/CIESAS.
- Hernández, Marisela. 2011. Entrevista realizada el 18 de julio. [Secretaria particular del diputado Moisés Villanueva de la Luz informó que el diputado es de origen y cultura indígenas.]
- Hernández Narváez, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales: acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hvostoff, Sophie. 2002. "Le nouveau visage indien de San Cristóbal de Las Casas. Dynamiques d'intégration et redéfinition des frontières ethniques". *Trace 40*, México: Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines (CEMCA).
- . 2003. Hacia nuevas identidades indígenas. En *Moviendo Montañas: Transformando la Geografía del Poder en el Sur*

de México, eds. Beatriz Canabal *et al.*, Chilpancingo: Colegio de Guerrero.

- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 1970. *dge*. IX Censo General de Población, 1970. México: INEGI.
- . 1991. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México: INEGI.
- . 2001. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México: INEGI.
- . 2006. II Censo de Población y Vivienda 2005. México: INEGI.
- . 2011. XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. México: INEGI.
- IILSEN. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. 2001a. *Carpeta Informativa sobre Asuntos Indígenas (Chiapas)*. México: Senado de la República, LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Asuntos_Indigenas.pdf (consultada el 10 de julio de 2011).
- . 2001b. Documento 2 de los Acuerdos de San Andrés. Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento.
- . 2001c. Propuesta de la Comisión de Concordancia y Pacificación, presentada el 29 de noviembre de 1996.

- . 2001d. *Iniciativa Chiapas*, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República el 12 de marzo de 1998.
 - . 2001e. Iniciativa de Reformas Constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígenas presentadas por el Ejecutivo federal al Senado de la República el 15 de marzo de 1998.
 - . 2001f. Iniciativa de Reformas Constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena, presentada por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México el 24 de marzo de 1998.
- Lara Lagunas, Rodolfo. 2011. Entrevista realizada el 16 de julio. [El diputado informó que se considera de origen y cultura indígenas.]
- Montemayor, Carlos. 2003. “Adiós INI”. *La Jornada*, 25 de mayo, sección Política.
- Morquecho Escamilla, Gaspar. 2000. *La convención de Morelos*. San Cristóbal de las Casas: Edición Pirata.
- Ordorica Manuel, Constanza Rodríguez, Bernardo Velázquez e Ismael Maldonado. 2009. “El índice de reemplazo etnolingüístico entre la población indígena de México. *Desacatos* 29 (enero-abril): 123-140.
- Pineda Ortega, Enrique. 2011. Entrevista realizada el 20 de junio. [Asesor de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión, recopiló datos sobre los diputados indígenas que forman parte de dicha Comisión.]

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: PNUD/CDI.
- Protsyk, Oleh. 2010. *Promover parlamentos incluyentes: La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento*. México: Unión Interparlamentaria/PNUD.
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. 2002. VII Congreso Nacional del PRD. Documentos Básicos, Estatutos y Declaración de Principios. México: PRD.
- . 2009. XII Congreso Nacional del PRD. Documentos Básicos, Estatutos y Declaración de Principios. Oaxtepec. Morelos: PRD.
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2001. XVIII Asamblea Nacional Ordinaria. Documentos Básicos, Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos y Código de Ética. México: PRI.
- . 2005. XIX Asamblea Nacional Ordinaria del PRI Documentos Básicos, Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos y Código de Ética. México: PRI.
- . 2008. XX Asamblea Nacional Ordinaria del PRI. Documentos Básicos, Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos y Código de Ética. México: PRI.
- Reynolds, Andrew. 2007. "Minority Members of National Legislatures". En *State of the World's Minorities 2007*, 25-31. Reino Unido: Minority Rights Group International.

- . 2006. *Protection et participation des minorités et systèmes électoraux*. Reino Unido: Minority Rights Group International.
- Rodríguez Armenta, Miriam. 2006. *Dilemas de la representación política indígena*. FLACSO.
- Ruiz Hernández, Margarito. 1999. La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional. En Burguete Cal y Mayor, 21-53. *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, Copenhague: IWGIA (Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas).
- y Araceli Burguete Cal y Mayor. 2003. *Derechos y autonomía indígena. Veredas y caminos de un proceso: Una década 1988-1998*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Sandoval Ramírez, Cuauhtémoc. 2008. *Guerrero en la transición*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura.
- Sánchez, Celia. 2011. Entrevista realizada el 15 de julio. [Secretaria particular de la diputada Juanita Arcelia Cruz Cruz informó que la diputada es indígena.]
- Sartori, Giovanni. 2005. En defensa de la representación política. En *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, comp. Miguel Carbonell. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Schmitt, Carl. 1932. *Der Begriff des Politischen*. Berlín [traducción al español: 1999. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial].
- SIL. Sistema de Información Legislativa. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> (consultada el 10 de agosto de 2011).
- Sonnleitner, Willibald. 2010. Desproporcionalidad y *malaportamiento* legislativos en Panamá. En *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, ed. Harry Brown Aráuz, 139-214. PNUD/Tribunal Electoral de Panamá.
- . 2012. *Elecciones chiapanecas: del régimen posrevolucionario al desorden democrático*. México: El Colegio de México.
- Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas. 1995. Código Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/transparencia/archivos/electoral/Documentos/manual_organizacion.pdf (consultada el 20 de agosto de 2011).
- Valladares, Laura. 2004. “Mujeres ejemplares: indígenas en los espacios públicos”. *Alteridades* (julio-diciembre): 127-47.
- Varenes, Fernand de. 2008. *Towards Effective Political Participation And Representation Of Minorities*. Documento preparado para el Working Group on Minorities de la Commission On Human Rights, Sub-Commission on Prevention of

Discrimination and Protection of Minorities, 5-29 de mayo de 1998. Disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/9bc6715374fa0079c125696d00445b1e?OpenDocument>.

Viqueira, Juan Pedro. 2000. "Reformar el municipio". *Enfoque* (Suplemento de información, reflexión y cultura política del diario Reforma), 10 de diciembre de 2000, 16-7.

—. 2002. *Encrucijadas Chiapanecas: economía, religión e identidades*. México: El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos/Tusquets.

— y Mario Humberto Ruz, eds. 1995. *Chiapas. Los rumbos de otra historia*. México: CIESAS/Centro de Estudios Mayas/UNAM.

Warman, Arturo. 2003. *Los indios mexicanos en el umbral del nuevo milenio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wells, David. 1978. "Affirmative gerrymandering' compounds districting problems". *National Civic Review* 67: 10-8.

La representación legislativa de los indígenas en México.
De la representatividad descriptiva a una representación
de mejor calidad, de la colección Derechos Electorales
para Pueblos y Comunidades Indígenas, se terminó de imprimir
en agosto de 2018 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A.
de C. V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje
San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.