

Temas selectos de
Derecho Electoral

38

Justicia electoral. México, participación y representación indígena

Martha Singer Sochet



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Justicia electoral.
México, participación
y representación indígena

Martha SINGER SOCHET

323.10972 Singer Sochet, Martha.

S834j

Justicia electoral. México, participación y representación indígena / Martha Singer Sochet. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

68 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 38)

ISBN 978-607-708-153-1

1. Justicia electoral – México. 2. Derechos políticos – Pueblos indígenas – México. 3. Participación política. 4. Acceso a la justicia. 4. Gobierno representativo y representación. I. Título. II. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

DR. 2013 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-153-1

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

En mayor o menor medida, a quienes se interesan en el conocimiento y la reflexión de los grandes temas configurativos del derecho electoral queda claro que uno de ellos se ha vuelto prioritario —debido a las presiones que se ejercen respecto a él—, y es precisamente el relativo a los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.

En un país como México, en el que se asienta una importante población indígena, no ha resultado fácil la regulación y el tratamiento de manera integral de toda su problemática. Desde antaño se ha oscilado entre una política corporativista o asimilativa y otra niveladora y representativa; esto es, entre su incorporación a modelos culturales mestizos propios de la modernidad o el reconocimiento de sus manifestaciones peculiares en aras del respeto a la diversidad que representan.

En todo caso, conviene analizar el grado actual de participación y representación que han alcanzado las comunidades indígenas del país, particularmente a partir de la reforma constitucional de 2001, por medio de la cual fueron reconocidos los derechos de estas etnias en diferentes ámbitos de aplicación, incluyendo el político-electoral.

Precisamente Martha Singer Sochet, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se da a la tarea de realizar en este trabajo una síntesis puntual de los aspectos más relevantes que se han manifestado en apenas unos cuantos años en torno a la colocación de los pueblos indígenas de México en la imaginaria política nacional.

La autora parte de la idea de que por siglos la realidad indígena y su necesidad de reivindicación pasaron inadvertidas en el contexto de la historia nacional. Más tarde, el partido político hegemónico del México posrevolucionario la añadió como un elemento importante de carácter clientelar, para que finalmente su presencia fuera reconocida como factor básico de una sociedad pluricultural.

Además, cuando la propia Carta Magna delega a las constituciones y leyes de las entidades federativas la respectiva tutela jurídica de sus grupos indígenas, propicia un amplio espectro normativo que no puede considerarse igualitario ni suficiente, por eso se hace aquí un estudio breve pero relevante del grado de desarrollo alcanzado en el rubro en la legislación local, destacando el caso específico del estado de Oaxaca, que por su variada composición étnica y las peculiaridades políticas propias de la entidad, se ha considerado un referente; inclusive, conviene señalar que la reforma a su Constitución data de 1990, como respuesta a la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1989.

Se afirma en el texto que las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas para permitir la expresión de la diferencia sin fracturar la identidad del cuerpo político o subvertir las formas existentes de soberanía política. No obstante, llama la atención la ambigüedad que representa el concepto de usos y costumbres propio del derecho electoral consuetudinario indígena, que marca tajantes diferencias de una comunidad con otra e incluso entre comunidades de una misma etnia. De igual manera, se destaca la escasa participación y las pocas opciones que en el campo de los hechos tienen las mujeres de estas comunidades. Por otra parte, se van generando grupos marginales dentro de la realidad de las comunidades, como los habitantes de las agencias municipales y de policía, los que indebidamente se excluyen en muchas ocasiones de la decisión comunitaria electiva

y, lo que es peor, han generado focos importantes de violencia que afectan la estabilidad política y social de algunas localidades, de ahí que se cite oportunamente el punto de vista del magistrado Manuel González Oropeza, en el sentido de que si bien deben respetarse los usos y costumbres indígenas, también es cierto que las autoridades no pueden renunciar a regularlos de acuerdo con la directriz de los principios constitucionales, fijando las bases legales para el desarrollo de esos derechos.

En este documento académico, de manera concreta, se van analizando diversas facetas de esa problemática, como es el caso de la participación y representación indígena mediante el régimen de partidos y su demanda de reconocimiento y de acción afirmativa en los instrumentos básicos de cada uno de ellos, así como la formación de distritos electorales indígenas, lo que lamentablemente tampoco significó un avance importante en la participación democrática de estos pueblos.

Finalmente, concluye la autora advirtiendo que el procedimiento electoral indígena se ha contaminado de los elementos limitativos del sistema nacional, de la supervivencia de grupos de poder y cacicazgo y de la polarización del voto, por lo que sugiere la formación y consolidación de una democracia que permita reorganizar la diversidad de intereses políticos de la sociedad y garantizar su plena expresión en todos los ámbitos del gobierno.

Por todo ello, la lectura de esta investigación es absolutamente necesaria no sólo para los especialistas en el tema, sino también para cuantos se interesen en comprender la realidad democrática de México, sus logros, sus limitantes y sus áreas de oportunidad, temática que finalmente nos involucra a todos.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

JUSTICIA ELECTORAL. MÉXICO, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Martha Singer Sochet

SUMARIO: I. Introducción; II. Los sistemas electorales indígenas; III. Participación y representación mediante el régimen de partidos; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años, el sistema de partidos y el sistema electoral mexicanos se modificaron drásticamente: se dio el paso del sistema de partido hegemónico a uno plural; de elecciones sin competencia, a elecciones cada vez más competidas, transitando de un mundo de representación monocolor a uno múltiple, lo que ha implicado importantes transformaciones del régimen de gobierno.

La participación política indígena también se transformó. Son los años del quiebre de los viejos esquemas de control político, clientelares y corporativos mediante los cuales se buscó integrar y subordinar a las comunidades indígenas al sistema político articulado en torno al Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹ Al mismo

¹ Esta relación clientelar entre las comunidades indígenas y el PRI significó durante años que “el Estado respeta las costumbres locales y garantiza la integridad

tiempo, fue el momento en que cobró visibilidad la emergencia de movimientos sociales y nuevas organizaciones indígenas, en las que se desarrolló una nueva intelectualidad nativa, cuyas demandas colocaron en el centro del debate nacional el tema del derecho a la diferencia y el reconocimiento de la autonomía.

La experiencia del movimiento indígena surgido en México en momentos del ascenso y consolidación de un proceso hacia la democracia liberal, confronta de manera peculiar dos momentos de la historia del país que aparecen traslapados y en conflicto. Por una parte, la llamada sociedad moderna, uno de cuyos aspectos más controvertidos y que comprometen a las fuerzas reformistas es la democracia liberal. Por otro lado, el movimiento por el respeto a las diferencias, que encarna las demandas indígenas y que también logra articular a buena parte de tales fuerzas.

Lo peculiar del movimiento de los llamados grupos indígenas, frente a otros que también han enarbolado como demanda el derecho a la diferencia, es su alto impacto en las estructuras políticas de la sociedad; en buena medida, las prácticas políticas que dichos grupos han institucionalizado para su gobierno implican un contraste relevante con respecto a las que se siguen en el resto del país. De ahí el interés por estudiar las soluciones que se han dado a las demandas indígenas y, en particular, a aquellas que se orientan a la preservación de sus derechos político-electorales.

En ese sentido, en el texto se discuten los avances que en materia electoral ha tenido el reconocimiento de los derechos indígenas y se revisan los retos que ello conlleva para la democratización de los procesos electorales mexicanos. Lo que se busca analizar, finalmente, es la relación entre el establecimiento en México de un esquema democrático constitucional y una política de reconocimiento de las diferencias.

territorial de las comunidades indígenas y a cambio las comunidades prestan apoyo masivo e incondicional al partido *oficial* en todas las elecciones” (Recondo 2007a, 29).

Las democracias liberales son suficientemente complejas, flexibles y desconcentradas para permitir la expresión de la diferencia sin fracturar la identidad del cuerpo político o subvertir las formas existentes de soberanía política. Las identidades que existen en México, y en particular la indígena, tienen cabida en las formas de expresión que la democracia implica, sin necesidad de dismantelar las instituciones existentes, aunque sí ajustándolas en sus concepciones básicas de operación.

De ahí que una pregunta central que guía la reflexión de este trabajo sea la siguiente: ¿es posible la convivencia del sistema electoral mexicano con el sistema jurídico indígena y que este último no sea asimilado o eliminado?

Hace unos pocos años todavía, buena parte de los planteamientos de algunos analistas sostenían posiciones que hacían excluyentes ambas formas de participación, con el supuesto de que cuando se instalan formas de participación electoral plural y competitiva retroceden las formas comunitarias y colectivas, y proponían que para consolidar los avances democráticos era necesario liquidar las formas comunitarias. Pero los hechos muestran una realidad distinta. Cuando avanzan los partidos políticos y la competencia electoral plural y ciudadana, se conservan al mismo tiempo y en ámbitos comunitarios otras formas de participación que no son en la práctica excluyentes sino complementarias a las primeras, dado que las formas comunitarias se dan, principalmente, en el ámbito de las cuestiones locales y promueven redes y formas de solidaridad que producen un entramado que otorga sustento social a las formas de participación electoral de carácter plural, competitivo y liberal.²

² Una reflexión más desarrollada de este argumento se encuentra en Singer y Sirvent (2007).

En México se ha avanzado muy poco en la construcción de derechos indígenas. Entre éstos, el reconocimiento de algunos en materia electoral es un hecho relativamente reciente que forma parte de un proceso en el que existen aún importantes retos. A pesar de los avances que se pudieran registrar, la presencia indígena en la esfera pública sigue siendo muy limitada. Los pueblos indígenas no han encontrado representación ni incorporación de sus intereses en los partidos políticos, y ello se expresa en su exigua presencia en los cargos constitucionales de representación popular.

En las siguientes páginas se examinarán los avances que ha habido en el terreno de la participación electoral indígena, destacando tanto los problemas que desatan las medidas legales que se han implementado, como los problemas pendientes que se enfrentan para dotar de plenos derechos político-electorales a esta población. El trabajo está dividido en dos grandes partes. En la primera se examinan los sistemas electorales indígenas y se destaca la evolución del reconocimiento de los llamados “usos y costumbres” o sistema jurídico indígena para el nombramiento de autoridades de los ayuntamientos. En la segunda parte se revisan las condiciones en las que participa la población indígena en los procesos electorales que se desarrollan en el marco constitucional mediante los partidos políticos.

II. LOS SISTEMAS ELECTORALES INDÍGENAS

EN TORNO A LOS USOS Y COSTUMBRES

Las comunidades indígenas en México se han caracterizado por ejercer formas propias de autogobierno, rigiéndose por sistemas normativos y prácticas colectivas a las que suele denominarse “usos

y costumbres”, que han evolucionado a lo largo del tiempo y que han sido capaces de coexistir con el Estado moderno.³

Durante siglos la diversidad cultural del país fue negada o, en el mejor de los casos, ignorada por el orden jurídico y las políticas, de manera que incluso en el proceso de construcción del Estado posrevolucionario la población indígena quedó excluida. Desde la década de 1930, la negación de la diversidad cultural tomó un nuevo rumbo, orientada por las políticas indigenistas que en aras de una sociedad homogénea promovieron la integración de la población indígena al nuevo Estado mestizo y, años después, su asimilación al estado moderno (de acuerdo con las tesis sostenidas en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo establecido en 1957). Estas políticas, que fueron promovidas por los gobiernos posrevolucionarios y que prevalecieron por un largo periodo, a pesar de generar lo que se ha denominado “colonialismo interno”,⁴ modificaron las prácticas comunitarias que se habían moldeado desde la época colonial, pero no las eliminaron. Desde 1982, esas políticas fueron desplazadas por otras de carácter asistencialista que, predominando hasta la actualidad, tampoco han logrado cumplir el objetivo de erradicar la condición de pobreza y desigualdad profunda que ha caracterizado a la población indígena.

³ Los sistemas normativos indígenas han sido modificados significativamente a lo largo de su historia, marcados por los cambios en su relación con el Estado mexicano, así como por las condiciones mismas de reproducción de las comunidades. Un recuento y análisis de la evolución de las formas de gobierno comunitarias y de cómo las comunidades indígenas conciben a sus autoridades se encuentra en el clásico trabajo, de 1953, del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán (1991), *Formas de gobierno indígena*.

⁴ En su concepto de “colonialismo interno”, Pablo González Casanova hace referencia al “dominio y explotación de unos grupos culturales por otros... El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada” (González Casanova 1976, 89 y 103-4).

Fue en la década de 1990, como resultado de distintos factores, entre los que se encontraban las movilizaciones indígenas que reivindicaban el derecho a la diferencia, así como los compromisos adquiridos por México con los organismos internacionales, que se inició el proceso de reconocimiento legal del carácter diverso de la nación y, con ello, de las prácticas comunitarias y los sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regido la vida interna de las comunidades indígenas, comúnmente denominados usos y costumbres.

La noción de usos y costumbres es vaga y ambigua. Se trata de normas no escritas y prácticas de tipo comunitario que tienen carácter formal y consensuado, que adquieren valor jurídico⁵ y que son parte de la identidad de las propias comunidades.

Mediante los usos y costumbres, los grupos indígenas designan a las autoridades comunitarias con las cuales tienen una relación directa y con las que resuelven sus problemas cotidianos.⁶ Éstas se rigen por principios colectivos e involucran el servicio público como condición para el acceso a los cargos de representación, así como mecanismos igualmente colectivos de legitimación. Si bien la organización y concepción de las autoridades tiene variantes de acuerdo con el grupo étnico al cual se haga referencia, también tienen similitudes que recorren a todas las etnias.

⁵ “Se debe reconocer la existencia de las normas electorales indígenas como parte de un sistema jurídico para construir mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos que atienda esta pluralidad, sólo en este caso estaremos en presencia de un pluralismo jurídico que debe corresponder a una sociedad pluricultural” (Aguilar 2010, 29).

⁶ Los usos y costumbres han sido objeto de análisis de un vasto número de especialistas, entre ellos destaca el estudio de Aguirre Beltrán (1991) antes referido, así como las contribuciones de López Bárcenas (2005), Aguilar (2010), Recondo (2007) y Velásquez (2000), entre otros.

Se basan en un imperativo de servicio a la colectividad al que, teóricamente están sujetos todos los habitantes adultos o casados de un pueblo. El servicio comunitario está articulado en torno a una jerarquía de funciones o “cargos”, que cada individuo debe cubrir alternadamente y de manera ascendente durante toda su vida. En general, la designación de las autoridades se realiza sin la intervención directa de los partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de “ciudadanos” que adquirieron el derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario (Recondo 2007a, 27-8).

La jerarquía de funciones o sistema de cargos es una estructura organizativa que funciona a partir de una serie de normas de carácter oral. Éste comprende las funciones y responsabilidades políticas y religiosas que pueden desempeñar los miembros de las comunidades, que son respetadas y reconocidas por éstos, al igual que es reconocida la forma de designarlos. Ello no significa ausencia de conflicto ni de relaciones de poder dentro de las comunidades, habla solamente de los medios que éstas toman para alcanzar acuerdos.

El sistema de cargos no es el mismo para todas las comunidades, ni siquiera para las de la misma etnia. Este sistema ha adoptado diferentes formas, regulando de distintas maneras la vida comunitaria de muchas comunidades indígenas y semiindígenas del país. Estudios como los de la antropóloga María Teresa Valdivia Dounce muestran la complejidad del problema. En su *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos Ayuuk (mixe 1998-2002)*, Valdivia recoge la variedad existente en la estructura y sistema de cargos en 14 municipios de 18 que conforman la región mixe, constatando “que es posible la configuración de tantas versiones distintas de un sistema normativo mixe de este tipo como pueblos existen en toda la región”. Las diferencias, sin embargo, suelen ser más de forma que

de fondo y se refieren la mayoría de ellas a los cargos principales, a los requisitos para el desempeño de esos cargos, a los procesos de nombramiento y a los procesos de cambio de autoridades. Así, la diversidad cultural se expresa en distintos sistemas y órdenes jurídicos a lo largo de las diferentes comunidades indígenas, en las que existen complejos juegos de poder.

Cuando lo que se busca es hacer compatible este sistema normativo con la elección de distintos ámbitos de autoridad constitucional, además de esta diversidad que en ocasiones deriva en conflictos entre comunidades de un mismo municipio, se enfrentan otros problemas adicionales.

Entre estas dificultades se encuentra el hecho de que no toda la población indígena del país habita en sus comunidades originales, fundamentalmente como consecuencia de los flujos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse. Por otra parte, la comunidad y el municipio no coinciden geográficamente y en ocasiones pueden existir diferencias entre comunidades del mismo municipio en cuanto a su composición étnica, sus prácticas religiosas y su organización política. Además, dada la estructura del pacto federal, en México rigen distintos ordenamientos jurídicos para cada estado de la Federación, lo que da lugar a distintas maneras en que se ha hecho efectivo —o aún no— el todavía incipiente reconocimiento de los derechos indígenas.

Un problema adicional radica en el hecho de que la división política de los estados de la Federación produjo en muchos casos la fragmentación de las comunidades indígenas, convirtiéndolas en minorías dentro del espacio municipal, lo que dificulta y en la mayoría de los casos impide la traducción de su participación electoral en representación política. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año 2000, de 2,443 municipios en total, 2,413 tenían población indígena, pero solamente 346 concentraban 70% o más de población indígena, y 119 de 50 a

menos de 70%, mientras que 971 tenían menos de 1% (INEGI 2004, 9). La mayor concentración de población indígena (465 municipios con más de 50% de población hablante de una lengua autóctona) se registró en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84) y San Luis Potosí, 11 (de 58) (Hernández 2002, 79).

Pero la mayor dificultad estriba en la insuficiencia de principios constitucionales y bases legales para normar los usos y costumbres. A pesar de que desde la reforma constitucional de 2001, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”, para 2007 solamente se habían reformado las constituciones de ocho estados⁷ que daban entrada a dicho reconocimiento (CDI 2007, 98). En el mismo artículo 2 se reconoce que las comunidades indígenas podrán:

elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos

⁷ San Luis Potosí (11 de julio de 2003), Tabasco (15 de noviembre de 2003), Durango (22 de febrero de 2004), Jalisco (29 de abril de 2004), Puebla (10 de diciembre de 2004), Morelos (20 de julio de 2005), Querétaro (12 de enero de 2007) y Yucatán (11 de abril de 2007). Cabe señalar que antes de 2001, otros estados se habían apegado al artículo 4 de la Constitución mexicana, que desde 1992 reconocía la pluriculturalidad de la nación o, incluso, lo habían hecho desde antes, como Oaxaca (1990). Éstos son: Sonora (10 de diciembre de 1992), Jalisco (13 julio de 1994, actualmente derogada), Chihuahua (1 de octubre de 1994), Estado de México (24 de febrero de 1995), Campeche (julio de 1996), Quintana Roo (30 de abril de 1997), Michoacán (16 de marzo de 1998), Chiapas (17 de junio de 1999), Nayarit (21 de agosto de 1999), Veracruz (3 de febrero de 2000), Durango (26 noviembre de 2000, actualmente derogada), Sinaloa (9 de mayo de 2001) (CDI 2007, 98).

derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (CPEUM, artículo 2, apartado A, inciso VII, 2011).

No obstante, como se verá más adelante, esto no ha ocurrido, salvo en pocas excepciones, y no en todos los casos ha significado el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas o usos y costumbres para designar a las autoridades municipales.

LOS USOS Y COSTUMBRES Y LAS ELECCIONES MUNICIPALES

En algunos estados de la República se ha reconocido la necesidad de tener procedimientos para incluir a la población indígena en la esfera de la representación política, pero se ha delegado a los partidos políticos esa función. Éste es el caso de San Luis Potosí. Su ley electoral prevé que los partidos incluyan en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros de las comunidades indígenas del municipio:

Asimismo, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional (LESLP, artículo 33, 2008).

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, las leyes electorales solamente establecen la obligación de los partidos

políticos de promover una mayor participación de los indígenas en la vida política del estado, así como de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los grupos vulnerables, respaldando su postulación a cargos de elección popular.

En Puebla la norma es aún más ambigua, ya que el código electoral únicamente enuncia la existencia de municipios donde “el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres” (CIPEP, artículo 200bis, apartado B, inciso IV, 2009) sin establecer cuáles son esos municipios ni cómo se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos.

También existe el caso de Campeche, en el que se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para los procedimientos propios de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados).

En otros casos, los usos y costumbres han sido reconocidos como procedimientos legítimos específicamente para la elección de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades auxiliares.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación buscando incorporar a las comunidades indígenas en los órganos de gobierno municipal. Desde 1985, a los regidores electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los regidores de pueblo, elegidos por el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999, 4).

Más adelante, en 1995, se introdujo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala la figura de presidente de comunidad para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema

de usos y costumbres. De acuerdo con el catálogo elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala en 2006, en 98 comunidades se eligen presidentes de comunidad por este medio, distribuidas en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza 2006, 8).

Las presidencias de comunidad funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento, con la asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Electoral de Tlaxcala.

en 1995 se introduce en la Constitución del estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, donde el “presidente municipal auxiliar” sigue perteneciendo al ayuntamiento como “regidor de pueblo” pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la “presidencia municipal auxiliar” es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una “presidencia municipal comunitaria”, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento (Olmedo 1999, 4).

Con menor peso político, en Sonora también se contempla la incorporación de la población indígena del estado mediante su representación en la estructura de la organización municipal, mediante la figura de un regidor étnico (y su suplente) designado conforme a los usos y costumbres. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias. De esta manera, el Código Electoral para el Estado de Sonora, establece que:

III.-En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo Estatal insaculará y designará al regidor étnico propietario y suplente de entre las propuestas que se presentaron;

IV.-De no presentarse propuesta treinta días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo Estatal conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;

V.-El Consejo Estatal otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le rinda la protesta de ley y asuma el cargo de referencia; y

VI.-De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el Ayuntamiento correspondiente notificará al Consejo Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia, para que los designados se presenten a rendir la protesta constitucional o efectúen las sustituciones que corresponda, conforme a sus usos y costumbres. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia el Consejo Estatal dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo Estatal, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente (CEES, artículo 181, 2008).

Un procedimiento distinto para procurar la representación indígena en el ámbito municipal es el que se ha establecido en

Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece que:

En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada (CEPC, artículo 69, inciso XV, 2011).

En Guanajuato, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea mecanismos para propiciar el acercamiento entre la población de éstas y el ayuntamiento:

En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo.

El Ayuntamiento deberá notificar a la autoridad indígena, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, sobre la celebración de sesiones del Ayuntamiento en las que se resolverá sobre asuntos que competan al pueblo o a la comunidad que aquella autoridad representa, con el fin de que ésta pueda participar, con voz, en defensa de los intereses de su pueblo o comunidad.

Los acuerdos que competan a los pueblos y a las comunidades indígenas, tomados en sesiones en las que no se haya cumplido con la notificación a que se refiere el párrafo anterior, serán nulos (LPPCIG, artículo 12, 2011).

Sin embargo, Oaxaca es el estado donde la representación indígena en el ámbito municipal se ha desarrollado de mayor manera. El

caso de Oaxaca cobra especial interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado,⁸ a 16 de los 62 grupos etnolingüísticos que se reconocen en México y a la peculiar división administrativa y territorial de Oaxaca, que con 570 municipios representa casi un cuarto del total de municipios del país.

EL CASO DE OAXACA

En Oaxaca, el reconocimiento a los pueblos indígenas y sus derechos inició con la reforma a la Constitución oaxaqueña de octubre de 1990. Ésta se dio en el marco de la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y del debate que en consecuencia se daba para reformar el artículo 4 de la Constitución mexicana, reconociendo el carácter pluricultural de la nación, lo que ocurrió en 1992.

Con la reforma a la Constitución de Oaxaca de 1990 se asentó en su artículo 16 que el estado “tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran” y en el artículo 25 que “en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Sin embargo, tuvo que pasar algún tiempo antes de que este reconocimiento se tradujera en cambios en el sistema de representación política.

Tres años después, en noviembre de 1993, la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (LMEO) estableció en relación con la elección de los miembros del ayuntamiento que “en los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas

⁸ Según datos del Censo General de Población y Vivienda realizado por el INEGI en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población indígena de Oaxaca representaba 55.7% del total en ese estado en el año 2000 (CONAPO 2005, 18).

democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables” (LMEO, artículo 21, 2003). Con ese antecedente, en 1995 una nueva reforma constitucional reconoció en el artículo 25 las tradiciones y prácticas electorales de las comunidades indígenas para la elección de sus ayuntamientos, tras lo cual se incluyó en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) el libro IV titulado “De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”,⁹ integrado por cinco breves artículos, entre ellos el 110, en el que se establecía que

se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres aquellas que desde tiempo inmemorial o, cuando menos desde hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos en por su derecho consuetudinario (CIPPEO, libro IV, artículo 110, 1995).

Si bien con el nuevo CIPPEO se autorizaba a las comunidades a nombrar a sus autoridades municipales sin la intervención de partidos políticos, no explicaba con precisión los principios y procedimientos requeridos, quedando en las comunidades las decisiones de estos procedimientos, pero en manos de la legislatura estatal la validación de la elección, así como la posibilidad de disolver el gobierno municipal en caso de que en éste se enfrentaran problemas de gobernabilidad derivados de los conflictos poselectorales. Las ambigüedades de la reglamentación hicieron muy complicada su primera aplicación, no obstante, para las primeras elecciones que se organizaron con ese marco, apenas unos meses después de

⁹ Además de la reforma al Código Electoral, se modificaron también la Ley Estatal de Educación, la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria, los códigos penal y de procedimientos penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria y la Ley Orgánica Municipal.

aprobada la ley electoral (el 12 de noviembre de 1995), 412 ayuntamientos fueron declarados de usos y costumbres y 158 realizaron elecciones de acuerdo con los procedimientos tradicionales, con la participación de partidos políticos.¹⁰

En 1997 se produjo una nueva reforma al CIPPEO que buscaba corregir lagunas y precisar procedimientos para las elecciones en municipios indígenas. A partir de esa reforma, el libro IV se denominó: “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”. Quedó integrado por cinco capítulos y 16 artículos. Los municipios de usos y costumbres quedaron definidos como:

Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno (CIPPEO, artículo 110, 1997).

Con esas características, nuevos municipios podían optar por elegir a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, ahora

¹⁰ Respecto a los procesos de negociación que llevaron a esta distribución véase Recondo (2007) y Velásquez (2000).

denominado derecho consuetudinario, siendo el Consejo General del Instituto Estatal Electoral la instancia encargada de precisar qué municipios habrían de regirse por estos procedimientos (CIPPEO, artículo 114, 2008). Así, para las elecciones subsiguientes el número de municipios regidos por el sistema de usos y costumbres aumentó a 418.¹¹

En las reformas al CIPPEO se estableció también que se respetarían las fechas para estos nombramientos, distintas a las establecidas para las elecciones constitucionales, y que la duración en desempeño del cargo fuese igualmente distinto al tradicional, aunque nunca con duración mayor de tres años (CIPPEO, artículo 124, 2008).¹² No obstante, la ley estableció el primero de enero como fecha de toma de protesta para todas las autoridades municipales, lo que en no pocas ocasiones genera conflictos con las determinaciones asumidas en las comunidades.

El cambio más importante de la reforma de 1997 fue establecer que “los ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación partidista” (CIPPEO, artículo 118, 1997), ya que con ello se daba fin a la práctica seguida durante largo tiempo, de acuerdo con la cual PRI fortalecía su predominio al registrar como sus candidatos a las autoridades designadas en las comunidades según los usos y costumbres, garantizando el voto de

¹¹ Desde la clasificación de la población por el manejo de una lengua, cabe señalar que de estos 418 municipios que se rigen por usos y costumbres, 181 tienen más de 50% de población indígena y en 140 la población indígena es menor a 10%; mientras que de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, 36 municipios son mayoritariamente indígenas y en 19 la población indígena alcanza más de 90%.

¹² El periodo de ocupación de los cargos en los municipios por usos y costumbres varía entre uno y tres años. De acuerdo con la información consignada en la página www.ieepco.org.mx del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en 330 municipios los cargos duran tres años; en 59, un año; en 27 casos, año y medio, y en dos tienen duración de dos años.

la comunidad. Con este procedimiento, las comunidades lograban que sus autoridades fueran reconocidas y recibían bienes materiales, a cambio de otorgar legitimidad popular al partido oficial mediante sus votos. Al suprimir la filiación partidista de las comunidades se esperaba también impedir que otros partidos, especialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya votación había crecido en el estado, emplearan la misma práctica para hacerse de votos (Recondo 2007a).

La legalización de los usos y costumbres se dio en una coyuntura peculiar en la que convergieron diversos factores y actores con intereses antagónicos. Por una parte, el declive de la hegemonía priista y el avance electoral de los partidos opositores, que en no pocas ocasiones llevaron a conflictos poselectorales y movilizaciones ciudadanas a favor de elecciones limpias y confiables. En Oaxaca esta situación se expresó desde la década de 1980, especialmente después de la competida y conflictiva elección presidencial de 1988, con el progreso del PRD, que destacó por lograr significativos avances ganando posiciones en el Congreso local y en municipios importantes.

Por otra parte, las reformas electorales oaxaqueñas tuvieron lugar en el contexto de movilizaciones indígenas que, demandando el derecho a la diferencia y a la autonomía, cobraron relevancia en el contexto de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, así como del levantamiento zapatista en Chiapas en enero de 1994, que colocó el tema indígena en el centro de la agenda nacional. Igualmente, tuvieron como telón de fondo la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, en febrero de 1996, que entre otros temas establecían el compromiso de brindar acceso a los indígenas a la representación política local y federal sin la mediación de los partidos políticos.

La reforma oaxaqueña de 1997 promovió la participación indígena en la construcción de la representación política, pero la limitó

al ámbito municipal. Igualmente, estableció la convivencia de dos sistemas de elección distintos para la designación de autoridades municipales, sin resolver la exclusión (o, en otros casos, la manipulación) de la participación indígena en elecciones del sistema de partidos.

En noviembre de 2008 entraron en vigor nuevas reformas al libro IV del CIPPEO. Éste, que sigue siendo el texto vigente, consta igualmente de cinco capítulos, pero se reorganizó en 13 artículos. Entre sus novedades se encuentra la protección de los derechos de las mujeres indígenas. En este sentido, se establece que:

1. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CIPPEO, artículo 131, inciso 1, 2008).

Por su parte, en el artículo 134 se prevé que sean las autoridades de los municipios regidos por normas de derecho consuetudinario las que informen al instituto estatal electoral acerca de la continuidad o no del régimen que adoptarán para elegir a las autoridades municipales. No obstante, el instituto estatal electoral sigue siendo la instancia que determina si los municipios que eligen a sus autoridades mediante los procedimientos del régimen de partidos políticos cambian al de derecho consuetudinario.

Otro hecho, no menos importante, es que a partir de esta reforma el Congreso local dejó de tener injerencia en estos procesos

electorales. Mientras que en el CIPPEO de 1997 se establecía que “la Legislatura del Estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el decreto correspondiente” (artículo 122), ahora, la calificación, declaración de validez y expedición de las constancias de mayoría para los concejales electos es función exclusiva del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (CIPPEO, artículo 140, 2008).

Dada la centralidad del papel que juega el instituto estatal electoral en estos procesos es, sin duda, un asunto pendiente el que en este órgano haya representación indígena, tal como ya ocurre con los partidos políticos.

Finalmente, también en noviembre de 2008, entró en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO), cuyo libro tercero es el que regula, desde entonces, los medios de impugnación para este sistema electoral. Destaca el hecho de que en este instrumento se reconoce la existencia de un “sistema normativo del pueblo o comunidad indígena” y ya no sólo de usos y costumbres.

UN COMENTARIO ACERCA DE LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES

No obstante las deficiencias que algunos especialistas han detectado en el funcionamiento de las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, su reconocimiento formalizó legalmente tanto una situación que, de hecho, venía desarrollándose, como sus normas. De acuerdo con Hugo Aguilar:

Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir

a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno (Aguilar 2010, 114).

Con ello, en no pocas ocasiones las comunidades han revitalizado sus formas de participación y representación, ampliándolas a sectores que habían permanecido excluidos. Ello daría igualmente lugar a la renovación de los juegos internos de poder y al avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. El cambio operado en el ámbito local también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto estatales como federales, y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo 2007b), tal como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición, en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

Ciertamente las elecciones por derecho consuetudinario no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. En algunos otros casos las comunidades han seguido sujetas a grupos dominantes y caciques que controlan los procesos internos y que excluyen a los opositores de las decisiones y la participación. En otros, las elecciones por usos y costumbres han permitido preservar las relaciones clientelares y de control político que mediante el PRI se construyeron durante largo tiempo (Véase Recondo 2007a).

Sin embargo, uno de los grandes pendientes que ha dejado sin resolver este sistema electoral, pero también el régimen electoral de partidos políticos —en Oaxaca y en el resto del país—, es la muy baja participación, y en ocasiones exclusión, de las mujeres en los procesos para designar a las autoridades de gobierno.¹³ A

¹³ “El promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5%, en Oaxaca representa tan sólo 1.9%. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5%,”

pesar de que en muchas comunidades indígenas las mujeres tradicionalmente no han participado en el sistema de cargos,¹⁴ ni en los espacios de representación municipal, la situación ha comenzado a revertirse lentamente, debido a los cambios que se han producido por la creciente migración masculina, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, a la educación y otros factores vinculados con su participación en procesos democratizadores, entre otros.¹⁵

Por su parte, esta organización electoral también ha generado nuevos problemas, derivados de la recomposición de fuerzas locales, del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la Federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y la policía; de los casos en que se

en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6% del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28%, significan escasamente 6.4%. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3%, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29% del total estatal” (Bonfil, Barrera y Aguirre 2008, 106).

¹⁴ En 1995, las mujeres no tenían derecho a votar en 18% de los municipios de usos y costumbres (Velásquez 2000, 228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez (2011), Velásquez (2003) y Bonfil, Barrera y Aguirre (2008). Acerca de los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010).

¹⁵ Es conocido el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, a quien le fue negado el triunfo que consiguió en las elecciones municipales del 4 de noviembre de 2007 en el municipio de Santa María Quigolani, Oaxaca, debido a que en ese municipio los usos y costumbres determinan que las mujeres no participan en la asamblea del pueblo. “A consecuencia de su activismo político se reformó la Constitución de Oaxaca el 18 de abril de 2008 para garantizar a las mujeres indígenas su derecho a participar en la elección de sus ayuntamientos y el ejercicio de sus derechos a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones” (González Oropeza 2010, 43).

generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes sí forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que, en algunos casos, como se ha indicado, se encuentra proscrita en las comunidades, y, por supuesto, de la interpretación jurídica de las reglas de usos y costumbres cuando se enfrenta la resolución de controversias que se suscitan en el propio proceso. Tales controversias tienen que ver con las etapas y momentos del propio proceso electoral: definición o reconsideración del régimen electoral (por usos y costumbres o por partidos), los procedimientos a lo largo del proceso electoral, así como la inconformidad con los resultados y la apelación de la calificación de la elección (controversias postelectorales y problemáticas administrativas).

La conflictividad electoral en municipios regidos por usos y costumbres ha generado una compleja realidad a la que las instituciones encargadas de velar por los procesos electorales se han enfrentado con dificultades. En primer lugar, porque no existen principios constitucionales y bases legales suficientes para el desarrollo de los derechos reconocidos de las comunidades y porque la escueta reglamentación existente no prevé eficientemente los mecanismos de resolución de conflictos. En segundo lugar, por la dificultad que implica reglamentar esos procedimientos que, como se ha señalado, son orales y variables.

El órgano encargado de atender y resolver las controversias electorales, de acuerdo con el CIPPEO, es el Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Así, entre las disposiciones complementarias del libro cuarto, se establece que:

El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes (CIPPEO, artículo 143, 2008).

Para la vigilancia del proceso electoral, se cuenta con la Dirección de Usos y Costumbres, creada por acuerdo del Consejo General.

La Constitución de Oaxaca establece además que el Tribunal Estatal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia,

[...] conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva (CPELSO, artículo 25, apartado E, inciso 1, 2011).

La LGSMIMEO, vigente desde 2008, contiene el sistema de medios de impugnación, que se integra por:

a) Recurso de apelación: para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto; y b) Recurso de inconformidad: para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales (LGSMIMEO, artículo 71, inciso 1, 2008).

Este instrumento es un importante avance, sin embargo, sigue siendo insuficiente. En su artículo 69 establece que:

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este libro, las normas se interpretarán salvaguardando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas y conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. Atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho (LGSMIMEO, artículo 69, 2008).

La previsión que propone ese artículo acerca de sobreponer “los principios generales de derecho” al sistema jurídico indígena, en caso de ser necesario, plantea una dificultad, ya que esos principios generales de derecho están elaborados conforme a derechos individuales, cuyos códigos interpretativos no corresponden a la lógica de los derechos colectivos indígenas, por lo que no suelen ser útiles para resolver los conflictos y controversias que se presentan.

El magistrado Manuel González Oropeza ha planteado al respecto que:

si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que ellos mismos son los destinatarios de su propia aplicación, también es cierto que no pueden renunciar las autoridades a regular esos usos y costumbres; en otras palabras, a establecer principios constitucionales y fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos (González Oropeza 2008, 27).

Establecer esas bases legales y principios constitucionales significaría necesariamente incluir la participación de los propios interesados en su diseño, e impedir que los derechos colectivos sean desvirtuados. Implicaría también establecer normas sustantivas, procesales y autoridades con base en los principios del sistema normativo indígena, de carácter general. Ello permitiría preservar la diferencia que caracteriza las formas que adopta este sistema en las distintas comunidades, así como contar con “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar 2010, 117).

Por otra parte, como se ha señalado antes, solamente algunas constituciones locales han hecho cambios —acordes con la reforma constitucional de 2001— y han legislado en la materia.

La diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden la problemática indígena a lo largo del país ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas, que además suelen estar dispersas. Además, la falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de estas comunidades a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sistemas jurídicos indígenas, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal. En otras ocasiones ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia. Éste es el caso de las Juntas de Buen Gobierno de los autodenominados municipios autónomos zapatistas en Chiapas, que se han replicado en algunos otros estados del país —véase, entre otros, Hernández Navarro (2007) y Vera (2007)—. En un caso reciente, la comunidad purépecha del municipio de Cherán, en Michoacán, se movilizó hasta evitar que se realizaran las elecciones municipales —contempladas para el 13 de noviembre de 2011— por la vía usual de partidos políticos. Los habitantes presionaron hasta conseguir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinara que podrían elegir a sus autoridades mediante el método que ellos seleccionaran luego de una consulta ciudadana; así, las votaciones se realizaron el 22 de enero de 2012 por el modo de usos y costumbres.

III. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN MEDIANTE EL RÉGIMEN DE PARTIDOS

La participación indígena en la esfera de la representación política nacional, en sus distintos ámbitos, es a todas luces insuficiente. Ante esta situación de exclusión y con la finalidad de atenuarla, se han ensayado algunas fórmulas que, a la fecha, sin embargo, han

sido poco exitosas. Éstas han seguido dos vertientes: por una parte, algunos partidos políticos nacionales han establecido el compromiso con los pueblos y las comunidades indígenas para servir como vehículos de expresión y canalización de sus demandas, así como para impulsar candidaturas indígenas. Por otra parte, se han instrumentado algunos mecanismos legales y de ingeniería electoral para promover una mejor representación de este sector de la población. A continuación se revisarán brevemente ambas vertientes.

LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

En cuanto a la acción de los partidos políticos nacionales para alcanzar la representación indígena, la situación es disímbola y poco eficaz, de manera que muy pocos representantes de los pueblos y comunidades indígenas han llegado a ser nominados como candidatos de los partidos y han ocupado puestos de elección popular, más allá de los cargos en algunos municipios. Un panorama de los espacios que los partidos han abierto a la problemática indígena puede observarse en los documentos básicos de estos organismos.

Si bien los siete partidos políticos que actualmente cuentan con registro legal, de una manera o de otra, reconocen en sus documentos básicos el carácter pluricultural de la nación, ateniéndose a las disposiciones constitucionales, su compromiso con los pueblos y comunidades indígenas es diverso. En algunos casos, las presiones del movimiento indígena, especialmente a raíz del levantamiento zapatista de 1994, llevaron a los partidos a incorporar algunas de las demandas indígenas en sus agendas. En otros casos, las propuestas partidistas son prácticamente omisas respecto a este tema.

Así, por ejemplo, en los documentos básicos del Partido Acción Nacional (PAN) solamente se encuentra una mención tangencial en sus documentos básicos. En su Proyección de Principios de Doctrina

2002 señala: “La Nación mexicana es una realidad viva, abierta, multicultural y pluriétnica”. Y en el apartado 13 del mismo documento referente al municipio y sistema federal, indica:

Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer normas básicas de la convivencia social, y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas (PAN 2002).

En el caso del PRI, en su Declaración de Principios (2008a)

...rechaza cualquier tipo de discriminación y, en particular, por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, personas con discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opinión, preferencias o estado civil.

Más adelante plantea:

El reconocimiento de nuestro carácter pluriétnico y pluricultural nos exige la más profunda cercanía y el más amplio respeto y solidaridad con los pueblos indígenas, que aportan su riqueza cultural a la nación y de la que debemos enorgullecernos, lo que nos compromete a generar las condiciones cívico políticas que permitan la plena defensa de sus derechos, usos y costumbres (PRI 2008a).

En su Programa de Acción, el PRI plantea un apartado dedicado al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas. En particular, acerca de la representación política indígena, propone:

Promover una mayor representación política de los pueblos y comunidades indígenas tanto en los órganos de dirección nacional, estatal y municipal del partido, así como en las candidaturas a cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional que presente el PRI en las contiendas federales, estatales y municipales (PRI 2008b).

Sus Estatutos establecen que:

El Partido Revolucionario Institucional impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de[...] pueblos y comunidades indígenas, cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano (PRI 2008b, artículo 3).

Además, incluye una Secretaría de Acción Indígena dentro de los comités directivos estatales y del Distrito Federal, “donde se tenga presencia de pueblos y comunidades indígenas” (PRI 2008b, artículo 94). Igualmente, contempla para la elección de sus comités municipales y delegacionales, la participación indígena mediante usos y costumbres (PRI 2008b, artículo 159, II).

Para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el PRI dispone que:

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 pueblos y comunidades indígenas predominantes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas (PRI, 2008b, artículo 175).

En lo que corresponde al PRD, éste señala en sus estatutos que:

El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos (PRD 2011, artículo 8).

Por tanto, prevé la posibilidad de que el Consejo Nacional determine la inclusión de algún integrante de los sectores antes mencionados en las listas de representación proporcional. Además, en lo que corresponde a las elecciones internas del partido, establece que:

en la renovación de los órganos de dirección y representación de los pueblos indígenas que se rigen bajo el sistema de derecho consuetudinario (usos y costumbres) se respetarán estas prácticas salvo que de la respectiva asamblea comunitaria se determine otro método contemplado en el presente Estatuto. En todo momento se deberá respetar las acciones afirmativas y la paridad de género contenidas en el Estatuto (PRD 2011, artículo 255).

En su Declaración de Principios, el PRD tiene un apartado específico que aborda los derechos de los pueblos indígenas. Ahí, entre otros asuntos (que reitera en su Línea Política y en su Programa), señala que:

El PRD reconoce que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, y a ser respetados como tales.

El Estado deberá reconocer sus derechos al desarrollo, respetará y promoverá las tradiciones, culturas y formas de expresión, lenguas de los pueblos indígenas, al mismo tiempo apoyará los medios para que éstas puedan manifestarse efectivamente y con libertad.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación expresada en la autonomía, por lo que tienen el derecho, en cuanto tales, a su territorio y al uso, conservación y disfrute colectivo de sus recursos naturales. Pugna por que se apliquen los derechos establecidos en normas y convenios internacionales en su favor. Así como el respeto y aplicación de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (PRD 2009).

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) establece en su Declaración de Principios que:

sin las masas fundamentales: obreros, campesinos, mujeres, jóvenes, profesionistas, intelectuales, empleados, jornaleros, pequeños comerciantes, empresarios medios y pequeños, indígenas, estudiantes y demás sectores populares, no se puede efectuar la transformación del país (PT 2011a).

Y en su Programa de Acción señala que:

Luchamos contra el neoliberalismo que ha llevado a la pobreza a la inmensa mayoría del pueblo mexicano y a más de la mitad, a la pobreza extrema, siendo los sectores más afectados las mujeres, los niños, los adultos mayores, indígenas, campesinos y personas con capacidades diferentes; también ha perjudicado a sectores importantes de las clases medias, empresariales y profesionistas, los cuales habrán de jugar un papel significativo en un nuevo orden económico redistribuidor de las riquezas (PT 2011b).

Además, el PT se manifiesta a favor de terminar con la exclusión y opresión de los pueblos indígenas.

Por su parte, el partido Movimiento Ciudadano (antes llamado Convergencia) incluye entre sus Programas de Acción un inciso acerca de los pueblos indígenas. Ahí señala que:

En consecuencia, nuestro partido se pronuncia por una política en materia indígena que descarte el etnocidio y las decisiones verticales carentes de sensibilidad social y producto del desconocimiento de nuestra historia y de nuestra cultura. Es inaplazable y éticamente justo promover acuerdos y reformas legislativas que le permitan, a nuestros pueblos indígenas, alcanzar el grado de desarrollo y autonomía que satisfaga sus intereses colectivos, con respeto a sus costumbres y dentro del marco que establece la Constitución General de la República. Por ello, consideramos necesario desarrollar acciones en materia de: ... c) Desarrollo político. Proponer el establecimiento de una legislación en la que se reconozcan expresamente los derechos sociales, económicos y políticos de los grupos indígenas, con respeto a su organización política (Movimiento Ciudadano 2002).

En relación con eventuales candidaturas indígenas, señala en sus Estatutos que:

Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que preconizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva (Movimiento Ciudadano 2010).

En el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), solamente se hace mención de la problemática indígena en su Programa de Acción, en el que se indica que:

México es un país plural. Con diversidad de lenguas, culturas y etnias. Propugnamos por el respeto a esa diversidad y a la identidad de tales minorías. Consideramos a la población indígena como un acervo de cultura y tradición de incalculable valor. El aporte de su cosmovisión a la cultura nacional es inapreciable y su amor a la naturaleza es un ejemplo que los ecologistas buscamos divulgar (PVEM 2011).

Por último, el Partido Nueva Alianza (NA) propone en sus Estatutos:

Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas colectivos, así como gestionar, ante las instituciones gubernamentales pertinentes, la atención y solución de las demandas y causas de la población, principalmente de las personas con capacidades diferentes, adultos en plenitud, pensionados, jubilados, indígenas, migrantes, niños y madres solteras (NA 2011a).

Y en su Programa de Acción establece que:

Estamos comprometidos a seguir promoviendo la revalorización de la identidad cultural nacional, la conservación del patrimonio cultural y la participación plena de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional. Nuestra solidaridad con los pueblos indígenas nos conduce a seguir impulsando la formación de liderazgos comunales fuertes y técnicamente capacitados, así como promover condiciones políticas, legales

y cívicas para garantizar su integración. Nueva Alianza buscará abrir espacios democráticos de participación y manifestación de todos los ciudadanos (NA 2011b).

Cabe señalar que el único caso en el que se intentó formar un partido político indígena fue la experiencia del polémico Partido de Unidad Popular (PUP) en Oaxaca. Sus integrantes, pertenecientes al Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) tuvieron que acudir al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (el 10 de noviembre de 2003) demandando su derecho de asociación, debido a que le fue negada la solicitud de registro que presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

De acuerdo con sus Estatutos, declara ser un partido de ciudadanas y ciudadanos que se caracteriza por ser democrático, plural y multicultural, popular e independiente (PUP 2003a, artículo 3). Y en su Declaración de Principios expone:

El partido de la Unidad Popular (UP) es la expresión de las largas luchas de los pueblos y comunidades indias de Oaxaca por lograr su pleno reconocimiento como sujetos históricos de derecho público; consolidación de sus autonomías en el marco del Estado Nacional; por la erradicación de todas formas de discriminación de raza, sexo y cultura; por el reconocimiento de sus instituciones, lengua y practicas comunitarias, pero sobre todo, por tener un lugar en el proyecto nacional de los mexicanos en condiciones de justicia social y de democracia plena (PUP 2003b).

Este partido de carácter estatal participó en las elecciones oaxaqueñas de 2004 registrando candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados locales y a gobernador sin mayor éxito. En 2007 participó en las elecciones de diputados locales y con

candidatos a concejales en 15 ayuntamientos, obteniendo una curul por el principio de representación proporcional y una presidencia municipal —la del municipio de Juxtlahuaca— (Nava 2008, 44-5). En las elecciones de gobernador de 2010 obtuvo 3.34% de votos; en las de diputados locales del mismo año ganó una curul por representación proporcional y en las municipales ganó San Pablo Huitzo.

Durante décadas, el PRI, como partido hegemónico, monopolizó la relación con los pueblos indígenas y mantuvo con éstos un control corporativo y clientelar, integrándolos en su sector campesino. Esta situación comenzó a cambiar desde la década de 1980, cuando inició el tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral. La observación de los resultados que han arrojado las elecciones de los últimos 20 años permite afirmar que entre la población indígena se han diversificado las preferencias electorales, siguiendo los mismos patrones que se observan en general para estos procesos. Pero también estos últimos años son los de la emergencia de nuevas organizaciones indígenas que se han mantenido, las más de las veces, distantes de los partidos políticos.

En elecciones federales, el comportamiento electoral que siguen los distritos con población mayoritariamente indígena no es homogéneo. Si bien el PRI ha mantenido su predominio, los votos a su favor han tendido a descender, al tiempo que han aumentado los del PRD y en menor medida los del PAN. Por su parte, los votos a favor del resto de los partidos arrojan resultados poco significativos. Lo mismo sucede en las elecciones de municipios indígenas, en las que se observan tendencias de competitividad PRI-PRD o bien PRI-PAN.¹⁶

¹⁶ Para un análisis detallado de las tendencias electorales de 1991 a 2000, véase Ruíz (2008, 79-97).

LA DEMANDA DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Una antigua demanda del movimiento indígena ha sido la de participar en la definición de las políticas que afectan a sus comunidades, lo que, entre otras cosas, significa fortalecer su representación en las instituciones federales, estatales y municipales.

Desde 1993, entre las conclusiones del Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas, celebrado en Chilpancingo, Guerrero, se planteó “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados”¹⁷ (Ruíz 2008, 94).

Poco después, al calor del levantamiento armado del EZLN en Chiapas, se celebró en la Ciudad de México la Convención Nacional Electoral India (los días 4 y 5 de marzo de 1994), en la que las organizaciones participantes reiteraban la exigencia de creación de esa sexta circunscripción plurinominal y además pedían que los partidos políticos incluyeran en sus listas de diputados de representación proporcional “un mínimo de dirigentes aunque no fueran sus militantes” (Sarmiento 1996, 226). A esta última exigencia respondió el PRD estableciendo en sus estatutos esta posibilidad, como antes se mencionó, aunque dejó abierta la decisión acerca del número y condiciones de la inclusión de estos candidatos.¹⁸

¹⁷ En Colombia existe una circunscripción electoral especial para que los indios puedan ser representados como tales con cinco diputados y dos senadores (Favre 1996). Las listas étnicas existen en Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe. En Venezuela los indígenas participan con tres curules en la Asamblea Nacional y en las asambleas de los municipios con concentración de población indígena.

¹⁸ Un ejemplo de las dificultades que se han enfrentado para hacer efectiva esta acción afirmativa se encuentra en el caso de Filemón Navarro Aguilar, candidato a diputado federal en la lista de representación proporcional, quien tuvo que acudir al TEPJF para defender sus derechos político-electorales, dando lugar a los juicios SUP-JDC-466 y 488/2009.

En enero de 1996, entre las mesas de trabajo del Foro Nacional Indígena, la dedicada a la participación política proponía medidas para la representación política plena de los indígenas. Entre ellas:

Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral de los partidos políticos y el establecimiento de figuras flexibles de participación electoral, y cláusulas que establezcan vías de acceso de los pueblos indios a la representación política[...] una nueva circunscripción electoral y la constitución de un Parlamento Indio[...] el derecho al voto para quienes vivan en el extranjero (Hernández y Vera 1998, 143-4).

Poco después, en los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena firmados por el gobierno federal y el EZLN el 18 de enero de 1996, que se enviarían a “las instancias de debate y decisión nacional”, se recogían algunas de esas propuestas. En el documento 2, apartado III, se estableció:

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 correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; c) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; d) garanticen la organización de los procesos de elección o nombramientos propios de las comunidades o

pueblos indígenas en el ámbito interno; e) reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; f) establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; g) prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes (Hernández y Vera 1998, 71-2).

Cinco años después de la firma de los Acuerdos de San Andrés se intentó legislar en la materia.¹⁹ El resultado fue la reforma constitucional de 2001 —conocida como Ley indígena— con la que

se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 2001, 2-4).

La reforma constitucional fue rechazada unánimemente por sus destinatarios al no encontrar en ella la expresión de los acuerdos que le dieron origen ni repuesta a las demandas que la animaron. A ese rechazo se sumaron algunos legisladores expertos en materia indígena, sectores de la opinión pública e incluso funcionarios del gobierno que impulsó la iniciativa de ley, quienes observaron en el nuevo ordenamiento un instrumento que no permitiría resolver

¹⁹ Para una revisión del debate y del proceso legislativo de la llamada Ley indígena, véase Singer (2005).

el déficit democrático y la situación de exclusión de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Con la reforma de 2001 se dejó como asunto pendiente la posibilidad de mejorar la representación indígena en los tres órdenes de gobierno, la remunicipalización de los territorios indígenas y la acción afirmativa de los partidos políticos para garantizar cuotas de candidatos indígenas. El tema no ha sido dejado de lado por las organizaciones indígenas. Así, por ejemplo, en los resolutivos de la Convención Nacional Indígena del 15 de septiembre de 2006 se volvió a insistir en estos puntos:

7. Exigimos una reforma electoral integral que establezca la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para garantizar nuestra participación en la Cámara de Diputados y Senadores, como cuota afirmativa, atendiendo al porcentaje superior de población indígena en los estados de la república.

8. También exigimos la redistribución real y efectiva que obedezca realmente a las necesidades de ubicación geográfica y cultural de los pueblos indígenas y no del número de población mínima que debe de contener un distrito electoral.

9. Demandamos la inmediata remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de nuestros pueblos, con el fin de garantizar la participación, en el proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a nuestras instituciones y formas de gobierno propias.

10. Emplazamos al Poder Legislativo federal y a los congresos locales de los estados, a que inicien una reforma al sistema de partidos, adoptando políticas afirmativas que obliguen a los partidos políticos, que en los distritos indígenas, garanticen la designación de candidatos indígenas; así como, se dé reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares al Congreso, basado en sus usos y

costumbres, con modalidades alternativas a la de los partidos políticos, tanto en los ayuntamientos municipales, como para elegir a sus representantes en los Congresos (CNI 2006, 51).

Atender esas demandas significa resolver la realidad de dispersión territorial de la población indígena del país, originada en los procesos migratorios y en la división política que ha segmentado a las comunidades indígenas, convirtiéndolas en

una minoría insular que por más que vote, por más que presente candidatos, nunca va a poder ser electo el candidato o el representante de esa comunidad indígena, porque la mayoría de la población no es indígena, en consecuencia el voto se dispersa (González Oropeza 2008, 29).

Después de la reforma constitucional de 2001, diversas han sido las iniciativas que algunos partidos han presentado en la Cámara de Diputados para promover la participación y representación indígena. Entre ellas, destaca la que impulsaron las fracciones parlamentarias del PRD y del PT en 2002, para elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de postular a indígenas como candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales. Con ese fin, se discutió en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión el proyecto de decreto que promovía una adición al artículo 54, fracción I, de la Constitución mexicana en los siguientes términos:

Artículo 54. Fracción I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que por lo menos los 5 primeros candidatos de cada una de éstas, representan a cada una de las etnias existentes en la circunscripción electoral plurinominal y que participa con los candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales (Martínez 2004, 106).

La iniciativa, sin embargo, no prosperó. Algunos proyectos de otros partidos, en ese sentido, entre ellos del PRI, ni siquiera han sido debatidos.

INSTRUMENTOS PARA FAVORECER LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Después de la reforma constitucional de 2001, y con ese marco jurídico, han sido muy pocos los avances que se han dado para restituir a los pueblos y comunidades indígenas sus derechos políticos. Como antes se mencionó, en algunos estados se cuenta con mecanismos para la participación indígena en los ayuntamientos y solamente unos pocos estados (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco) han establecido en sus leyes electorales la obligación de los partidos políticos de promover candidaturas indígenas para integrar a los ayuntamientos a esta población y eventualmente a sus congresos locales.

Otro recurso que se ha ensayado es la conformación de distritos electorales uninominales, dentro de los 300 que se utilizan para las elecciones federales, empleando criterios que privilegian la concentración de población indígena dentro de ellos.

Con el ejercicio de redistribución que en 1996 el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó, quedaron definidos 37 distritos ubicados en regiones indígenas. Se les llamó extraoficialmente “distritos indígenas” a los que incluían 30% o más de población hablante de lengua indígena y “distritos eminentemente indígenas” a los que integraban 70% o más de esa población. Estos distritos se habían conformado siguiendo el criterio poblacional establecido en el artículo 53 de la Constitución mexicana²⁰ y 12 criterios guía, entre

²⁰ El artículo 53 de la Constitución mexicana establece que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de

los que se encontraba el que consideraba la necesidad de abarcar “preferentemente en forma completa pueblos, barrios, colonias, comunidades de población indígena integrada con base en aspectos socioculturales, etc.” (IFE 1996). Estos distritos se encontraban distribuidos de la siguiente manera: “un distrito de Campeche, cuatro de Chiapas, tres de Guerrero, dos de Hidalgo, dos del Estado de México, 10 de Oaxaca, cuatro de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, uno de Sonora, cinco de Veracruz y tres de Yucatán” (Báez 2010, 39).

El 11 de febrero de 2005, el IFE concluyó una nueva redistribución,²¹ en la que se distinguieron 28 distritos electorales indígenas (que tiene 40% o más de esta población).

En este proceso de redistribución, a diferencia de los anteriores, se estableció explícitamente que “se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Acuerdo CG104/2004). Con ello se acataba lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2001, en el que se indicaba que:

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política (DOF 2001).

dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

²¹ Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 (Acuerdo CG104/2004), sin embargo, es la misma que se utilizó en el proceso electoral federal 2011-2012.

La redistribución de los distritos electorales, sin embargo, no condujo a cumplir con la mencionada intención de propiciar la participación indígena y garantizar la equidad, ya que solamente tomó en cuenta a la mitad de la población indígena concentrada en 11 estados (González Galván 2008, 178), con lo que incrementó las desigualdades en el acceso a las oportunidades de participación para esta población distribuida a lo largo del país. Además, si bien estos distritos representan 9.3% de los 300 distritos uninominales, solamente son 5.2% de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados (200 de ellas por el principio de representación proporcional, cuyas cinco circunscripciones plurinominales no fueron modificadas).

Los 28 distritos electorales indígenas quedaron distribuidos de la siguiente manera: uno de Campeche, cuatro de Chiapas, uno de Guerrero, dos de Hidalgo, uno del Estado de México, ocho de Oaxaca, tres de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, tres de Veracruz y tres de Yucatán (DOF 2005).

Si se comparan los 28 distritos indígenas de 2004 con la distribución de los distritos electorales de 1997, los cambios fueron los siguientes:

Los distritos 02 de Chiapas, 04 de Oaxaca, 04 de Puebla y 02 de Veracruz cambiaron de cabecera distrital; 26 distritos excluyeron varias de las comunidades que anteriormente los conformaban e incluyeron nuevas. El distrito 04 de Puebla cambió en su totalidad. Se creó el distrito 16 de Puebla y sólo los distritos 01 de Campeche, 01 de Chiapas y 02 de Quintana Roo permanecieron sin variación alguna (Báez 2010, 46).

Los criterios que se emplearon para esta redistribución pasaron por alto los cuestionamientos que las comunidades indígenas han hecho a la distribución municipal y privilegiaron las condiciones

técnicas por encima de las culturales,²² lo que en ocasiones rompió identidades que existían en los distritos de 1997, mezclando etnias en la nueva configuración.²³ En términos de los beneficios técnicos que se esperaba alcanzar, la redistribución también arrojó deficiencias. De acuerdo con el estudio diagnóstico coordinado por François Lartigue, los nuevos distritos indígenas:

son geográficamente más amplios, a veces menos compactos, más complejos en términos de diversidad geográfica, menos dotados en equipamientos de infraestructura de comunicación y de servicios educativos y de salud. Comprenden menos y menores asentamientos urbanos, son socio-económicamente (marginalidad, pobreza) menos contrastados en su composición interna y más complejos en términos de la diversidad étnico-lingüística (tendencialmente mayor)... estaríamos frente a un efecto no deseado: la redistribución no implica geográficamente la posibilidad de una mejor atención a las zonas indígenas ya que estas se encuentran lejos de la

²² Para la conformación de los nuevos 28 distritos indígenas se emplearon los siguientes criterios: “que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado ‘resto mayor’ para así garantizar con precisión el equilibrio poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos” (Lartigue, Morales y Romo 2008, 9).

²³ Por ejemplo, en el distrito II de Bochil se incorporaron los municipios de Larráinzar, Chenalhó, Chalchihuitán y Panteló, reuniendo en el mismo distrito cuatro etnias: tzotzil, tzeltal, tojolabal y chol. Casos similares fueron los de los distritos III de Ocosingo, V de San Cristóbal de las Casas, VIII de Comitán de Domínguez y XII de Tapachula (Báez 2010).

cabecera distrital y acaso llevaría a considerar un necesario aumento de la ministración de los recursos requeridos en las juntas para una sostenida intervención en la población indígena que se encuentra más alejada, más dispersa y en dónde se encuentran aspectos de diversidad cultural (uso de una o más lenguas, religión, conflictos locales, etc.) (Lartigue, Morales y Romo 2008, 13).

Por otra parte, cabe señalar que en junio de 2005 se aprobaron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que permitieron el voto de los mexicanos en el extranjero para elecciones presidenciales, medida con la que eventualmente se esperaba beneficiar a miles de migrantes indígenas. Las condiciones para la participación desde el extranjero, sin embargo, fueron difíciles de cumplir para los migrantes, generalmente ilegales en Estados Unidos. Para participar, quienes tuvieran credencial para votar expedida por el IFE debían inscribirse en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero y emitir su voto por correo certificado. Sólo se recibieron 54,780 registros; de los cuales, 40,876 fueron validados (87.49% tenían residencia en Estados Unidos). El resultado de la experiencia estuvo muy por debajo de las expectativas, ya que sumaron 33,131 votos, de los cuales 57.4% fueron a favor del PAN; 33.47% por la “Alianza para el bien de todos” (PRD-PT-Convergencia), y apenas 4.10% a favor de la “Alianza por México” (PRI-PVEM) (IFE 2006).

DISTRITOS INDÍGENAS Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Con la nueva configuración de los 300 distritos uninominales se realizaron las elecciones federales de 2006 y 2009 como estaba previsto, sin que los resultados permitiesen observar cambios en la participación indígena ni mejoras en su representación.

La redistribución, por otra parte, no cambió los modelos empleados por los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos,

caracterizados por la exclusión de la participación indígena, ni modificó los patrones de comportamiento electoral de la población que habita en la nueva configuración electoral, como lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010).

Como resultado de las elecciones para diputados de 2006, 18 legisladores fueron identificados como indígenas, sin embargo, solamente 12 resultaron ganadores en alguno de los 28 distritos indígenas,²⁴ “seis fueron postulados por el PRI, dos por el PAN, dos por el PRD, uno por el PT y uno por Convergencia” (Báez 2010, 49).

Para la elección de diputados de 2009 en los 28 distritos indígenas, se postularon 22 candidatos indígenas a diputados propietarios y 13 como suplentes —17 por el PRD, 8 por el PRI, 5 por la “Alianza salvemos México” del PT-Convergencia y 5 por el Partido Nueva Alianza; el PAN no postuló ninguno—. Cabe señalar que además se postularon otros candidatos indígenas en distritos diferentes (una candidata por el PRI) y por la fórmula de representación proporcional (incluyéndose tres candidatos en las listas del PRI y tres en las del PRD). Con los resultados de estos comicios, sin embargo, se redujo la presencia indígena en la Cámara de Diputados, ya que solamente triunfaron ocho, siete de ellos desde los 28 distritos indígenas (Báez 2010, 54).

Por otra parte, en relación con las tendencias electorales observadas para las elecciones presidenciales de 2006, el movimiento del voto siguió los mismos patrones en los 28 distritos indígenas que en el resto del país. En 15 de ellos el ganador fue Andrés Manuel López Obrador, candidato de la “Alianza por el bien de todos”; en siete triunfó Francisco Labastida Ochoa, candidato de la “Alianza por México”, y en seis distritos ganó Felipe Calderón Hinojosa, del PAN.

²⁴ De acuerdo con el estudio conducido por González Galván (2008, 200), de los 28 candidatos en distritos indígenas, siete eran indígenas, 19 no lo eran y de dos no se conoció el origen.

En las elecciones legislativas se mantuvo el predominio del PRI, que ganó 17 de los 28 distritos indígenas, mientras que la “Alianza por el bien de todos” se ubicó en segundo lugar con triunfos en ocho distritos. En las elecciones legislativas de 2009, el PRI alcanzó 24 de los 28 distritos electorales indígenas, quedando los cuatro restantes para el PRD.

En suma, no existe evidencia que muestre algún impacto favorable de la redistribución de 2004 en la presencia de representantes indígenas en la Cámara de Diputados.

IV. CONCLUSIONES

Ante la pregunta reiterada: ¿es posible conciliar los principios democrático-liberales de participación política y gobierno con las diferencias políticas que existen en una sociedad con movimientos colectivos de identidad, cuyos intereses y prácticas internas parecen fundarse en principios opuestos de participación colectiva que apelan a principios comunitarios?, se perfilan en México acciones que parecieran tender a responder afirmativamente.

En este país, la participación electoral indígena se desarrolla en dos grandes arenas. La primera compete al ámbito municipal, pues solamente algunos estados de la República y sus legislaciones han avanzado en la protección de los derechos indígenas, al incluir el reconocimiento del sistema electoral indígena para la designación de las autoridades de los ayuntamientos. Aquí se observan, sin embargo, desigualdades. Por una parte, todavía una amplia proporción de la población indígena del país no recibe los beneficios de dicho reconocimiento y por tanto se encuentra excluida del acceso a esta forma de participación. Por otra parte, la división política del país en muchos casos ha segmentado a las comunidades indígenas, convirtiéndose en un obstáculo para su participación en el

gobierno municipal, por lo que la remunicipalización sigue siendo una demanda insatisfecha del movimiento indígena.

Además, aún es débil el reconocimiento de los derechos indígenas en la justicia electoral. La apertura de espacios para el ejercicio de los derechos político-electorales indígenas es un asunto relativamente reciente y poco se ha adelantado en la construcción de un marco jurídico apropiado para darles cauce. En el país aún subsiste la falta de concordancia entre los principios constitucionales, que privilegian al individuo, y los colectivos. Ello se expresa, entre otros, en las dificultades que enfrenta la práctica de impartición de justicia y sus instrumentos para atender los derechos político-electorales del sistema indígena. Así, buena parte de los instrumentos diseñados para procesar la dinámica electoral constitucional que se aplica para resolver las controversias que se suscitan en las elecciones en el sistema electoral indígena, contienen una lógica de diseño en la que no hay cabida para los derechos colectivos. Esto obliga a realizar una profunda transformación de ese marco, que pasa por la construcción de lo que se ha denominado pluralismo jurídico, apoyado en la legislación y en las normas internacionales existentes. La tarea no es sencilla y requiere tanto de voluntad política como de la mera aplicación del Estado de Derecho.

La segunda arena compete a las elecciones del régimen de partidos. En ésta, los pueblos indígenas participan en condiciones desventajosas que no han alentado su inclusión en la esfera de la representación política ni en los organismos encargados de la organización electoral.

Si bien es necesario desarrollar investigaciones que permitan mayor precisión acerca del comportamiento del voto indígena, con las evidencias disponibles es posible observar que éste sigue las mismas tendencias de diversificación que se mantienen en el ámbito nacional, incorporando el pluralismo y la competencia electoral a su cultura democrática, de modo que su voto favorece indistintamente

a las tres principales fuerzas partidistas del país (PRI, PRD, PAN). La redistribución de 2004 que intentó velar por los derechos indígenas, sin embargo, no logró mejorar la exigua presencia indígena entre los diputados federales. Por otra parte, nada se ha hecho para corregir la falta de representación en el Senado y en los congresos locales.

La construcción de un escenario democrático en el que coincidan, sin violentarse, fórmulas de identidad diversas, es una tarea compleja en la que existen grandes desafíos que deben enfrentarse, no sin dificultades. Ello implica una concepción de la democracia que sin sacrificar sus principios básicos sea capaz de reconocer las diferencias identitarias como base de la organización, asegurando su coexistencia en un marco de participación y competencia política abierta y libre. Es decir, una interpretación de la democracia que permita reorganizar la diversidad de intereses políticos de la sociedad, y garantizar su plena expresión en todos los ámbitos del gobierno. Y es que el derecho a la diferencia es lo que permite crear dinámicas que ayudan a renovar y recrear las condiciones con las que el juego democrático se desarrolla. Incluso, las diferencias aumentan la competencia política en los sistemas electorales democráticos y pueden asegurar la representación de minorías, como la indígena, así como garantizar su influencia en la toma de decisiones.

La protección de los derechos ante la ley no es suficiente para garantizar una democracia constitucional. Los sistemas de derechos no son imparciales en relación con las condiciones sociales y las diferencias culturales, a menos que un acuerdo democrático previo establezca prácticas de reconocimiento. Esos acuerdos deben ser asumidos por los actores que están involucrados en la esfera política y deben ser aceptados como prácticas políticas y sociales. Además, existe un proceso continuo de redefinición de derechos y prácticas, así como de interpretaciones distintas de los mismos. Sólo en una democracia redefinida, estos fenómenos pueden tener lugar sin violentar los acuerdos básicos de su existencia.

No solamente es viable la convivencia de las dos modalidades de participación política-electoral, tanto la que se origina en el sistema jurídico indígena como la que surge de una Constitución general, sino que la existencia de la primera enriquece a la segunda. Los derechos de las minorías no sólo no erosionan las virtudes cívicas y las prácticas ciudadanas que sostiene la democracia liberal, sino que nutren la ciudadanía responsable. Además, en la medida en que la población indígena se asume como parte de la nación y no plantea la construcción de una diferente, preservar el derecho a la diferencia implica ampliar el círculo de inclusión democrática en y desde las instituciones y asociaciones de la sociedad civil que se constituyen como base de su legitimación.

V. FUENTES CONSULTADAS

- Acuerdo CG104/2004. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf> (consultada el 3 de octubre de 2011).
- Aguilar Ortíz, Hugo. 2010. Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña. Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 1991. *Formas de gobierno indígena*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Báez Carlos, Adriana. 2010. "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009". *Estudios Políticos* 19 (enero-abril): 37-57.

- Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez. 2008. *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2007. *La vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en México*. México: CDI.
- CEES. Código Electoral para el Estado de Sonora. 2008. México: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.
- CEPC. Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2011. México: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- CIPEP. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2009. México: Gobierno del Estado de Puebla.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1995. México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- . Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- . Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2008. México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CNI. Convención Nacional Indígena. 2006. “Resolución de la Convención Nacional Indígena”. *Memoria* 212 (octubre): 49-51. [Disponible en http://www.nacionmulticultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_205.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011)].
- CONAPO. Consejo Nacional de Población. 2000. *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*. México: CONAPO.
- . 2005. *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*. México: CONAPO.
- CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2011. México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto.
- . 2005. Anexo 11 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. 2 de marzo.
- Espinoza Ponce, Farydeh, A. 2006. “Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala”. *Con ciencia política* 11 (enero-julio): 89-102.
- Favre, Henri. 1996. *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González Casanova, Pablo. 1976. *La democracia en México*. 8ª edición. México: Era.
- 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* 121 (enero-abril): 173-211.
- González Oropeza, Manuel. 2008. “Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas. Una reflexión: lo que se está haciendo en México”. *Quid Iuris* 7 (diciembre): 25-34.
- . 2010. “Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas”. *Última instancia, Revista de Estudios Jurídico Electorales* 0 (invierno): 38-45.
- Hernández Díaz, Jorge. 2002. Las particularidades de los municipios con población indígena. En *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Secretaría de Desarrollo Social, 79. México: INDESOL/FLACSO.

- Hernández Navarro, Luis. 2007. Movimiento indígena: autonomía y representación política. En Singer 2007, 75-108.
- y Ramón Vera Herrera. 1998. *Acuerdos de San Andrés*, México: Era.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 1996. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, así como el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción plurinomial en las elecciones federales de 1997. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/jul96/AEP2310796A1.htm> (consultada el 7 de septiembre de 2011).
- . 2006. Proceso Electoral Federal 2005-2006. Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa. (Voto de los mexicanos residentes en el extranjero). Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/index_computos.htm (consultada el 13 de enero de 2007).
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2004. *La población indígena de México*. México: INEGI.
- Lartigue, François, Lourdes Morales Canales y Marlene Romo Ramos. 2008. *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con más del 40% de población indígena. Tipología*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. [Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/IFE/ife01.pdf> (consultada el 3 de octubre de 2011)].
- LESLP. Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2008. México: H. Congreso del estado de San Luis Potosí.

- LGSMIMEO. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca. 2008. México: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
- LMEO. Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. 2003. México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- López Bárcenas, Francisco. 2005. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, coords. David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, 355-4. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LPPCIG. Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato. 2011. Disponible en <http://www.congresogto.gob.mx/sesiones/LXI/2011/ordinaria/15Marzo/11.Derecho%20de%20Ley%20Ind%C3%ADgena-.pdf> (consultada el 18 de abril de 2011).
- Martínez Sánchez, Francisco. 2004. “El primer partido político indígena en México”. *Derecho y Cultura* 13 (enero-abril): 103-16.
- Movimiento Ciudadano. 2002. *Programas de Acción*. Disponible en http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=38#8.8 (consultada el 13 de agosto de 2011).
- NA. Partido Nueva Alianza. 2011a. *Estatutos Nueva Alianza*. Disponible en http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2011b. *Programa de Acción*. Disponible en <http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Programa.pdf> (consultada el 13 de agosto de 2011).
- Nava Gomar, Salvador Olimpo. 2008. Derecho indígena electoral comparado. Ponencia presentada en el “Primer congreso internacional sobre usos y costumbres indígenas en materia electoral”, 2 y 3 de octubre, en Chihuahua. [Disponible en <http://www.techihuahua>.

- org.mx/attachments/025_7%20Derecho%20indigena%20electoral%20comparado.pdf (consultado el 20 de agosto de 2011)].
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1957. Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252 (consultada el 20 de septiembre de 2011).
- Olmedo, Raúl. 1999. El cuarto orden de Estado y de gobierno en Tlaxcala. Ponencia presentada en el congreso “Gobiernos locales; el futuro político de México”, 23 y 24 de septiembre, Guadalajara, Jalisco. [Disponible en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/rolmedo.html> (consultada el 10 de agosto de 2011)].
- PAN. Partido Acción Nacional. 2002. *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional*. Disponible en [http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002\[1\].pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002[1].pdf) (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2010. *Estatutos*. Disponible en http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=37 (consultada el 13 de agosto de 2011).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. 2009. *Declaración de Principios*. Disponible en http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2011. *Estatuto*. Disponible en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultada el 13 de agosto de 2011).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2008a. *Declaración de principios*. Disponible en http://pri.org.mx/descargas/2012/11/Declaracion_de_PrincipiosPRI.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2008b. *Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional*. Disponible en <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx> (consultada el 13 de agosto de 2011).

- PT. Partido del Trabajo. 2011a. *Declaración de Principios*. Disponible en <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html> (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2011b. *Programa de Acción*. Disponible en <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html> (consultada el 13 de agosto de 2011).
- PUP. Partido de Unidad Popular. 2003a. *Estatutos*. Disponible en http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Politicos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- . 2003b. *Declaración de Principios*. Disponible en http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Politicos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- PVEM. Partido Verde Ecologista de México. 2011. *Programa de Acción*. Disponible en http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVEM.pdf (consultada el 13 de agosto de 2011).
- Recondo, David. 2007a. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- . 2007b. “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”. *Desacatos* 24 (mayo-agosto): 123-34.
- Ruíz Mondragón, Laura. 2008. Usos y costumbres y partidos políticos en la Mixteca alta, Oaxaca. Tesis de doctorado, Programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Sarmiento Silva, Sergio. 1996. El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía. En *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, varios autores, 161-84. México: Archivo General de la Nación/FCE.
- Silva Adaya, Juan Carlos. 2002. Derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral. En *Sistema representativo y democracia semidirecta*, coord. Hugo Concha Cantú, 771-815. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- . 2004. *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*. México: Porrúa.
- Singer Sochet, Martha. 2005. *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*. México: Gernika.
- , coord. 2007. *México. Democracia y participación política indígena*. México: Gernika/UNAM.
- y Carlos Sirvent. 2007. Multiculturalismo democrático: evidencias y debate. En Singer 2007, 13-42.
- Valdivia Dounce, María Teresa. Sf. *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos Ayuuk (mixe 1998-2002)*. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas. [Disponible en <http://www.iiia.unam.mx/cat-MIXES/complementaria/etapas.php> (consultada el 11 de abril de 2011)].
- Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Colegio de Posgraduados/Miguel Ángel Porrúa.
- Velásquez Cepeda, María Cristina. 1999. Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los “usos y costumbres” en la renovación de los ayuntamientos indígenas. En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina*, coords. Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema, 289-314. México: El Colegio de Michoacán.
- . 2000. *El nombramiento, las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- . 2003. Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas. En *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, coords. Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano, 151-71. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de las Pueblos Indígenas.
- Vera Herrera, Ramón. 2007. La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser. En Singer 2007, 109-51.

Justicia electoral.
México, participación y representación indígena
es el número 38 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en abril de 2013
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.