

“Avances y pendientes de la representación política indígena en México”

Mtra. Martha Singer Sochet¹

En este texto se abordan problemas que he tratado con más detalle en otros trabajos (Singer 2013, 2014^a, 2014b, 2005). El objetivo es describir de manera sucinta, los instrumentos que se han diseñado para mejorar la representación política indígena en México y analizar los problemas que aún se enfrentan para alcanzar una representación política democrática que incluya a este importante sector de la población.

Acerca de la representación democrática

En un contexto democrático, una de las funciones más importantes de la representación política es condensar y expresar la voluntad del pueblo. Es a través de ella, que los distintos intereses e identidades presentes en la sociedad, forman parte de los procesos decisorios que se llevan a cabo a su nombre; por ello, la representación política debe ser incluyente, heterogénea y plural.

La calidad de la representación democrática suele medirse en relación a la dinámica que se da entre los poderes del Estado, así como a la que compete a las instituciones y mecanismos acordados para conformarla. Igualmente, si la representación democrática aspira a actuar a nombre del pueblo, también deben evaluarse los canales con los que cuenta la ciudadanía para su participación política, los medios de que dispone para controlar a sus representantes y la confianza que le merecen. Por ello, el hecho de que las elecciones se celebren con regularidad y que los representantes electos decidan sobre los asuntos de interés general cumpliendo con las reglas establecidas en las asambleas legislativas, no es condición suficiente para que la representación democrática cumpla efectivamente su función. De su calidad inclusiva, o por el contrario excluyente, depende en buena medida la efectividad y legitimidad que alcancen

¹ Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

las decisiones que los representantes toman a nombre del pueblo. Numerosos estudios muestran que en las democracias contemporáneas tiende a abrirse una brecha entre representantes y representados, lo que en el caso mexicano se expresa en falta de confianza y descrédito hacia los políticos y las instituciones. El desafío es entonces que las decisiones no solamente se adopten conforme al Estado de derecho, sino que sean asumidas por los representados como propias.

En la historia de nuestro país, el camino de la construcción de la representación democrática, ha sido arduo y complejo. Del sistema de partido hegemónico se ha transitado hacia un sistema de partidos plural, y a pesar de que con frecuencia los procesos electorales siguen suscitando profundas controversias, también se ha pasado de elecciones sin competencia a elecciones cada vez más competidas, con lo que ha ganado pluralidad la representación política. Sin embargo, aún se advierten limitaciones para la participación del conjunto de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En una sociedad caracterizada por la desigualdad y pobreza, como la mexicana, es evidente que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para ejercer plenamente sus derechos. Además, existen otras fuentes de exclusión, ligadas a la ausencia de reconocimiento a las identidades colectivas, que conduce a la discriminación en la representación política.

Ciertamente, desde 1992, constitucionalmente quedó establecido que "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas" (CPEUM, 1992, Artículo 4), a lo que se agregó con las cuestionadas reformas constitucionales en materia indígena del año 2001: "que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (CPEUM, 2001, Artículo 2).

A pesar del reconocimiento formal de esta composición pluricultural de la Nación, uno de los mayores rezagos en la representación política sigue siendo la exclusión indígena. De ahí que la vigencia del reclamo del derecho a la diferencia se mantenga cuestionando tanto las condiciones en las que los ciudadanos construyen y recrean sus identidades, como el margen con que cuentan para su acción participativa en los asuntos públicos.

Las demandas indígenas de inclusión en la representación política

Desde los años noventa, se han formulado distintas propuestas para mejorar la representación indígena, muchas de ellas experimentadas con éxito en otros países, como el establecimiento de una circunscripción plurinominal para garantizar la participación indígena en la Cámara de Diputados, la obligación de que los partidos incluyan un mínimo de candidatos indígenas en sus listas para diputados de representación proporcional, el diseño de distritos electorales federales y locales que propicien el acceso de indígenas a cargos de elección popular, registro de candidaturas ajenas a los partidos, entre otras.

Un importante punto de partida para caminar en ese sentido, se recogió en los Acuerdos de San Andrés sobre “Derechos y Cultura Indígena”, firmados por el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 18 de enero de 1996, que debían enviarse a “las instancias de debate y decisión nacional”. Al respecto, en el Documento 2, apartado III se establecieron los siguientes compromisos:

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”. (Consultado en Hernández y Vera, 1998)

No obstante, la reforma constitucional en materia indígena del 2001 avanzó muy poco en el cumplimiento de esos acuerdos, por lo que la participación indígena en la esfera de la representación política, en sus distintos niveles, nacional, estatal y municipal, sigue siendo a todas luces insuficiente.

La cuestión indígena en los partidos políticos

En consonancia con la Constitución mexicana, los 7 partidos políticos nacionales reconocen en sus documentos básicos el carácter pluricultural de la Nación. Sin embargo, muy poco han contribuido a la inclusión indígena en la representación política.

Durante largo tiempo, el Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico, monopolizó la relación con los pueblos indígenas y mantuvo con éstos un control corporativo y clientelar, integrándolos en su sector campesino. Este partido cuenta con una Secretaría de Acción Indígena dentro de los comités directivos de las entidades federativas y contempla en sus documentos básicos la participación indígena mediante usos y costumbres para la elección de sus comités municipales y delegacionales. Así mismo, establece la disposición de promover la nominación de candidatos indígenas en demarcaciones geográficas de mayoría indígena (PRI, 2008).

El Partido de la Revolución Democrática, también incluye la participación indígena en su estructura interna y en la designación de candidatos, señalando expresamente en sus estatutos que “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” (PRD 2011).

Por otra parte, mientras que el Partido del Trabajo se manifiesta en su programa de acción a favor de terminar con la exclusión y opresión de los pueblos indígenas, no establece mecanismos para incluir indígenas entre sus candidatos. El partido Movimiento Ciudadano, va un poco más allá, declarándose a favor de “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” (PMC 2002), pero es ambiguo en cuanto al compromiso que sostiene de nominar candidatos indígenas.

Finalmente, tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza, refieren tangencialmente al carácter pluricultural de la Nación y eluden toda referencia a la promoción de candidaturas indígenas.

La ausencia de un partido político nacional que reivindique específicamente los intereses indígenas en México, puede ser explicada desde múltiples ángulos, entre ellos, la propia diversidad del mundo indígena en el país, la dispersión geográfica de las distintas etnias, las prácticas clientelares y corporativas a las que los pueblos indígenas han estado sometidos, o incluso las dificultades que existen para cumplir con los requisitos que exigen las normas para conseguir el registro legal correspondiente.

Solamente un partido político indígena, el polémico Partido de Unidad Popular (PUP) en Oaxaca, ha conseguido obtener registro legal para actuar en ese estado. 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 presentada ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Este partido que, como se ha señalado, es de carácter estatal, ha participado en diversas elecciones a diputados locales y para concejales en algunos ayuntamientos oaxaqueños, pero su presencia es muy exigua por lo que en contadas ocasiones ha logrado algún triunfo electoral.

A pesar de las diferencias en el trato a la problemática indígena en los partidos nacionales, los resultados electorales de los últimos veinte años en los distritos de mayoría indígena muestran que las preferencias electorales se han diversificado, siguiendo tendencias semejantes a las que se observan en el resto del país. Sin embargo es prácticamente inexistente la identificación de los pueblos indígenas con los partidos. También en estos años han emergido nuevas organizaciones indígenas que no solo se mantienen distantes de éstos, sino que incluso rechazan su actividad parlamentaria.

Apenas en agosto de 2012, con las reformas constitucionales en materia político electoral, se abrió nuevamente la oportunidad para que los ciudadanos sin recurrir a los partidos puedan solicitar el registro de candidatos para competir en elecciones para ocupar los cargos de representación popular. Habrá que esperar algún tiempo para poder valorar su impacto en la inclusión indígena en la esfera de la representación.

Conformación de nuevos distritos indígenas

El 11 de febrero de 2005, el Instituto Federal Electoral concluyó una nueva ordenación de distritos electorales uninominales, dentro de los 300 empleados para las elecciones federales, con criterios que privilegiaron la concentración de población indígena dentro de ellos. Hasta ese momento, la distritación que había estado vigente desde 1996, contemplaba 37 distritos ubicados en regiones indígenas, incluyendo “distritos indígenas” (con 30% o más de población hablante de lengua indígena) y “distritos eminentemente indígenas” (que integraban 70% o más de esa población).

En el ejercicio de redistribución 2004-2005, se distinguieron 28 distritos electorales indígenas (con 40% o más de población indígena) distribuidos en once estados: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3 y Yucatán, 3 (Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005). En conjunto sumarían 9.3% de los 300 distritos uninominales, y solamente son el 5.2% de las 500 curules de la Cámara de Diputados. Por su parte, las 5 circunscripciones plurinominales no fueron modificadas.

Los criterios que se emplearon para esta redistribución pasaron por alto los cuestionamientos de los pueblos indígenas a la distribución municipal y privilegiaron las condiciones técnicas por encima de las culturales, por lo que en ocasiones incluyeron en un mismo distrito diversas etnias, dando lugar a conflictos intercomunitarios. En términos de los beneficios técnicos que se esperaba alcanzar, la redistribución también arrojó deficiencias, como lo evidenciaron diversos estudios, entre ellos el coordinado por François Lartigue (Lartigue 2008: 13). La redistribución atendió a cerca del 50% del total de la población indígena, caracterizada por su concentración territorial, por lo que lejos de garantizar equidad, produjo desigualdad de oportunidades para el resto de la población indígena dispersa a lo largo del país.

Esta redistribución se ocupó para las elecciones federales de 2006, 2009 y 2012, pero al no estar acompañada de acciones afirmativas que obligaran a los partidos a la postulación de candidatos indígenas, no logró que de los 28 nuevos distritos emanara una mejor presencia indígena en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por otra parte, la disposición aprobada en 2005 para que los mexicanos en el extranjero pudiesen votar en elecciones presidenciales, justificada entre otros motivos para beneficiar a miles de migrantes indígenas, no fue exitosa ni en las

elecciones de 2006 ni en las de 2012. En ambos casos, el número de votos captados fue sumamente escaso.

Finalmente, cabe señalar que aún no se cuenta con mecanismos que aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en los congresos locales.

El reconocimiento del sistema jurídico indígena para la designación de autoridades municipales

Desde que se aprobó la muy cuestionada reforma constitucional de 2001 en materia indígena, el Artículo 2º. reconoció por primera vez en su inciso VII que las comunidades indígenas podrán: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”, pero también estableció que “las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos 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) , no obstante, 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 autoridades municipales.

Un primer obstáculo para el cumplimiento de esta disposición ha sido el lento proceso de armonización de las constituciones y leyes de los estados con respecto a las disposiciones federales. Existen todavía algunos estados que aún no han hecho ninguna de las modificaciones correspondientes en sus normas. Además, dada la estructura del pacto federal, en México rigen distintos ordenamientos jurídicos para cada estado de la federación, lo que ha dado lugar a distintas maneras en que se ha hecho efectivo, o aún no, el todavía incipiente reconocimiento de los derechos indígenas como el que se refiere a la elección de autoridades municipales.

Otro problema que se advierte es la distribución geográfica de la población indígena. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de los 2443 municipios existentes en el año 2000, 98.8% (2413) contaban con población indígena, pero solamente 346 municipios (14.1% del total) concentraban 70% o más población indígena y 119 (4.8%) de 50% a menos de 70% de población indígena (INEGI 2004: 9). La mayor concentración de población indígena se registra 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 Díaz, 2002: 79).

Además de la dispersión indígena en el territorio nacional y los flujos migratorios obligados por la búsqueda de mejores condiciones de vida, como se advierte en los datos del INEGI, los pueblos y comunidades indígenas suelen no coincidir con las demarcaciones municipales; la división política de los estados de la federación produjo en muchos casos la fragmentación de las comunidades, convirtiéndolas en minorías dentro del espacio municipal, mientras que en otros casos dentro de un municipio conviven comunidades cuya composición étnica, prácticas religiosas y organización política es distinta, lo que no solo genera conflictos intercomunitarios sino evidentes dificultades para la traducción de su participación electoral en representación política.

Solamente 11 estados de la República han establecido procedimientos para incluir de alguna manera a la población indígena en la esfera de la representación política municipal: San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Sonora, Chiapas, Guanajuato y Oaxaca. Es importante señalar que tres estados, Yucatán, Guerrero e Hidalgo, a pesar de su numerosa población indígena, no disponen de instrumento alguno en ese sentido.

En la mayoría de los casos se trata de instrumentos muy poco eficientes. En San Luis Potosí, la Ley Electoral prevé únicamente la recomendación de que para la renovación de ayuntamientos, los partidos políticos incluyan en sus planillas a miembros de las comunidades indígenas del municipio.

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, sus leyes electorales sólo 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, jóvenes, adultos mayores y grupos vulnerables, a través del respaldo de su eventual postulación a cargos de elección popular.

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

Por otra parte, se encuentra el caso de Campeche, en donde se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero no para el ámbito municipal, sino 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 para la elección específicamente de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades que tienen solamente carácter auxiliar.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación de ese tipo. Desde 1985, a los regidores electos bajo el principio

de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los regidores de pueblo electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999:4).

Más adelante, en 1995 se introdujo en la Constitución 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 al Catálogo elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala de 2006, en 98 comunidades se eligen a presidentes de comunidad por este medio, distribuidos en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza, 2006:8).

Las presidencias de comunidad funcionan en esta entidad 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 el que no hay representación indígena).

Con menor peso político, en Sonora, también se contempla la incorporación de la población indígena en la estructura de la organización municipal, a través de la figura de 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.

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)

En Guanajuato, una reciente Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea que se debe propiciar el acercamiento entre la población de las comunidades indígenas y el ayuntamiento, pero no se han establecido los mecanismos para ello.

Es sin embargo Oaxaca, donde la representación indígena a nivel municipal se ha desarrollado de mayor manera. Este caso cobra especial interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado², a 15 de los 56 grupos etno-lingüísticos 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. No obstante las deficiencias que algunos especialistas han detectado en el funcionamiento de las elecciones por “usos y costumbres” en esta entidad, siguiendo al abogado indígena Hugo Aguilar, las reformas legales han propiciado un cambio en la relación del Municipio con el Estado, así como el freno del abuso de los partidos sobre las comunidades y pueblos indígenas basado en las negociaciones para el lanzamiento de candidaturas indígenas (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 dio también lugar a la renovación de los juegos internos de poder y al avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. El cambio operado a nivel local, también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto a nivel estatal como federal y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas

² Según datos del Censo General de Población y Vivienda levantado por el Instituto Nacional de Geografía e informática 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, la población indígena de Oaxaca representaba en 2000 el 55.7% del total en ese estado (CONAPO 2005:18).

(Recondo 2007b), tal y como se expresó en la elección de gobernador de Oaxaca en 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, excluyendo 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 a través del PRI se construyeron durante largo tiempo (véase al respecto Recondo 2007a).

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)³, es la muy baja participación y en ocasiones exclusión de las mujeres de los procesos para designar a las autoridades de gobierno.

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 de policía; de los casos en que se generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes si forman parte de ella; de la lucha por la participación de

³ “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%, 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 2008: 106).

las mujeres que en algunos casos, se encuentra proscrita al interior de 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 electoral.

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 a las comunidades y 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 son orales y variables.

Establecer 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, la diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden a la problemática indígena, ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas que están dispersas a lo largo del país.

Más aún, en los hechos, se ha dado lugar 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. Este es el caso de la Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas en Chiapas, que se han replicado en algunos otros estados (véase al respecto, entre otros, Hernández Navarro 2007 y Vera 2007). En el caso más reciente, en el municipio de Cheran en Michoacán, la comunidad purépecha se ha manifestado públicamente demandando el respeto al artículo 2 de la Constitución mexicana y por tanto ha decidido desconocer las elecciones por partidos y celebrar las elecciones municipales, respetando sus “usos y costumbres”.

En la arena de participación electoral que compete al nivel municipal, como se ha revisado, solamente algunos cuantos estados de la República con sus legislaciones han avanzado en la participación indígena en la vida política municipal, por lo que todavía una amplia proporción de la población indígena del país se encuentra excluida del acceso a esta forma de participación y a ejercer el derecho establecido en el antes mencionado Artículo 2 de la Constitución. Por otra parte, aún suponiendo que se hubiera acatado en todas las entidades federativas lo que dispone la fracción VII del Artículo 2º. de no modificarse el diseño actual de las demarcaciones municipales, como lo ha demandado el movimiento indígena, seguirá siendo poco probable garantizar la intervención indígena en las decisiones de estos espacios, que como refieren los datos del INEGI representan 98.8 del total de municipios del país.

Por último, cabe señalar que el reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación obliga a adecuar el marco jurídico a esa condición, dado que actualmente se siguen privilegiando los principios y derechos del individuo frente a los de las colectividades. Esto significa construir lo que se ha denominado pluralismo jurídico, apoyado en los avances que en la materia se han plasmado 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.

Fuentes citadas:

- Aguilar Ortiz, Hugo. 2010. Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña., Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005. "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", *Diario Oficial de la Federación* (2 de marzo de 2005).
- 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.
- 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. Chiapas, 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. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2008. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CONAPO. Consejo Nacional de Población. 2000. *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*, México: Consejo Nacional de Población.
- _____. 2005. *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México: Consejo Nacional de Población.
- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Espinoza Ponce, Farydeh, A. 2006. "Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala". *Con ciencia política* Número 11.
- 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*, México: INDESOL/ FLACSO.

- Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera compiladores (1998), *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.
- Hernández Navarro, Luis. 2007. "Movimiento indígena: autonomía y representación política". En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 75-108. México: Gernika/UNAM.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2004. *La población indígena de México*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Lartigue François, Lourdes Morales Canales y Marlene Romo Ramos. 2008. "Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con mas del 40% de población indígena. Tipología". México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/IFE/ife01.pdf> (consultado 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.
- 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", septiembre 23 y 24 de 1999, Red de Investigadores en gobiernos Locales de México (IGLOM), Guadalajara, Jalisco. <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 2002" aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002. México: [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) (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PMC. Partido Movimiento Ciudadano (Convergencia). "Programas de Acción". 2002. Modificado y actualizado por la II Asamblea Nacional Extraordinaria, 16 de agosto de 2002, Puebla, Puebla. México: http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=38#8.8 (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2010. "Estatutos". Aprobados el 22 de Octubre de 2010 en la Trigésima Segunda Sesión del Consejo Nacional. México: http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=37 (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PANAL. 2011a. Partido Nueva Alianza. "Estatutos Nueva Alianza". México: http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2011b. "Programa de Acción". México: <http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Programa.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. 2011. "Estatuto". Documentos Básicos XII Congreso Refundacional. México: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2011).

- _____. 2009. "Declaración de Principios" XII Congreso Nacional del PRD, 3,4,5 y 6 de diciembre de 2009. México: http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2008. "Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional" aprobados por la Veinte Asamblea Nacional Ordinaria de Agosto de 2008. México: <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PT. Partido del Trabajo. 2011a. "Declaración de Principios". México: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- _____. 2011b "Programa de Acción". México, <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html> (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PUP. Partido de Unidad Popular. 2003 a. "Estatutos". México: http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PUP. Partido de Unidad Popular. 2003 b. "Declaración de Principios". México: http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Políticos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf (consultado el 13 de agosto de 2011).
- PVEM. Partido Verde Ecologista de México. 2011. "Programa de Acción". México: http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVEM.pdf
- 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*, núm. 24 (mayo-agosto): 123-34.
- Singer Martha. 2014a. "¿Inclusión política indígena?", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis, coordinadores, *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas*, México, ed. El Colegio de la Frontera Norte.
- _____. 2014b. ¿Exclusión o inclusión indígena?, en *Estudios Políticos* Núm. 31, enero-abril, pp. 87-106
- _____. 2013 *Justicia Electoral. México, participación y representación indígena*, México, serie Temas selectos de derecho electoral No.38, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____. 2005. *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, ed. Gernika.
- Vera Herrera, Ramón. 2007. "La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser". En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 109-51. México: Gernika/UNAM.