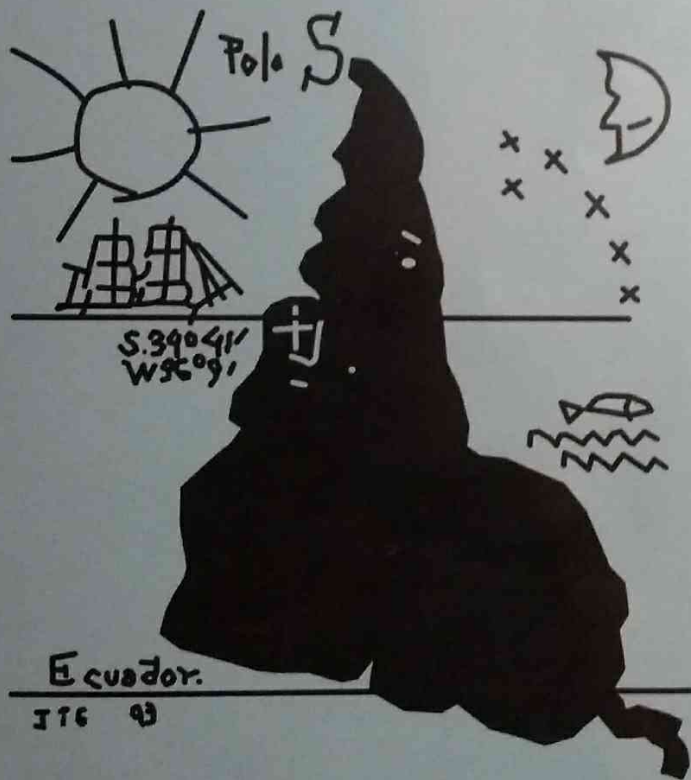


Pensares y Quehaceres

REVISTA DE POLÍTICAS DE LA FILOSOFÍA

Nuestro norte es el Sur
Joaquín Torres-García



Pensar es servir
José Martí

O inventamos o erramos
Simón Rodríguez



LOS LABERINTOS DEL PODER

NÚMERO 5, JULIO-DICIEMBRE 2017

**Pensares
Quehaceres**
Revista de Estudios de la Familia

CUOTAS ELECTORALES Y OTRAS FORMAS DE INCLUSIÓN PARA INDÍGENAS EN MÉXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Rafael Cedillo Delgado

Resumen

A través del análisis de los resultados electorales e investigación documental sobre las elecciones federales en México de 2015 y 2016, se destaca que el establecimiento de distritos electorales indígenas no ha aumentado la representación política de éstos y que el reconocimiento de la elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres en el nivel municipal, es insuficiente y de poca efectividad para que las comunidades indígenas resuelvan sus necesidades y demandas y puedan participar políticamente en donde se toman las decisiones a nivel nacional. Se afirma que tales medidas no garantizan la inclusión y la participación indígena en la representación política nacional ni en el ámbito municipal, pues nada obliga a los partidos políticos a postularlos a cargos de elección popular.

Palabras clave: indígenas, acciones afirmativas, inclusión política.

Abstract

Through the analysis of electoral results and documentary research on the federal elections in Mexico in 2015 and 2016, it is emphasized that the establishment of indigenous electoral districts has not increased the political representation of these, and that the recognition of the election of authorities the system of customs and uses at the municipal level is insufficient and ineffective for indigenous communities to meet their needs and demands and use political participation where decisions are taken at the national level. It is stated that such measures do not guarantee inclusion and indigenous participation in national political representation, or at the municipal level, because nothing obliges political parties to postulate them to elected office.

Keywords: indigenous, affirmative action, political inclusion.

Introducción

El propósito de este artículo es evaluar qué tanto han contribuido las cuotas electorales y otras formas de inclusión política al incremento de la participación política de los indígenas en México, tomando como base de estimación el crecimiento en número e influencia de la presencia de indígenas en el legislativo nacional y de qué manera las comunidades indígenas se ven beneficiadas con el reconocimiento del nombramiento de sus autoridades políticas a través de formas tradicionales, como los usos y costumbres.

El argumento principal es que las medidas formales e informales, como el establecimiento de cuotas para indígenas (a través de acciones afirmativas) en los partidos políticos, el establecimiento por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) de distritos electorales especiales para indígenas y el reconocimiento del sistema de usos y costumbres de las comunidades y pueblos originarios no garantiza una mayor inclusión, participación e influencia de los indígenas en la representación política nacional, regional o municipal, pues nada obliga a los partidos políticos a postularlos a cargos de elección popular ni hay mecanismos a través de los cuales puedan salvaguardar sus intereses y hacer valer sus demandas como sector poblacional particular.

A través del análisis de los resultados electorales e investigación documental sobre las elecciones federales de 2015 y locales de 2016 se destaca que la inclusión de cuotas electorales o acciones afirmativas en los estatutos de los partidos políticos no los ha obligado a postular a indígenas a cargos de elección popular, que el establecimiento de distritos electorales indígenas por parte del INE no ha reflejado un aumento en la representación política de éstos y que el reconocimiento de

la elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres en el nivel municipal es una acción innegablemente positiva para reconocer e incluir a los indígenas en la institucionalidad, pero todavía limitada en sus alcances y posibilidades de influencia en el poder estatal.

El trabajo está organizado en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta un panorama conceptual sobre las acciones afirmativas y las cuotas electorales para indígenas, asimismo una revisión general de la participación política institucional de los indígenas en México. En segundo lugar, se revisan los cupos electorales que los partidos políticos contemplan en sus estatutos, como acciones afirmativas que buscan incluirlos en la postulación para cargos públicos. En tercer lugar se evalúa la efectividad del establecimiento de los distritos electorales indígenas por parte del INE, en relación con el aumento de participación indígena en la representación política en 2015. Finalmente, se analiza la efectividad del reconocimiento en algunas entidades y municipios de la elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres, destacando, con base en algunos casos de 2106, sus problemas y posibilidades de trascendencia política a nivel nacional en los espacios centrales de decisión política.

La representación política de los indígenas en México en el contexto latinoamericano

Las acciones afirmativas comprenden todas las medidas legales, recomendaciones, compromisos y propuestas encaminados a remediar una situación de desventaja, discriminación o marginación de sectores sociales vulnerables por motivos de sexo, edad, religión, etnia, condición física o social. Son disposiciones que



obligan a las instituciones públicas o privadas a tratar en forma justa, igualitaria, equitativa, paritaria o compensada a sectores en desventaja social, económica o política.

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.¹

Las acciones afirmativas hacia los indígenas, sector históricamente invisible, racializados y excluidos en México, están encaminadas a reconocer, incluir y favorecer su participación en los distintos ámbitos de la vida social, educativa, laboral y política. Por ello, este trabajo busca analizar las diferentes acciones afirmativas para indígenas en México, como el sistema de cupos, las demarcaciones especiales y el respeto a derechos específicos, para evaluar en qué medida este grupo ha logrado una mayor inclusión y acceso a cargos de decisión pública.

El sistema de cupos en los partidos políticos, el establecimiento de distritos electorales especiales por parte del INE y el reconocimiento de los usos y costumbres como

forma válida para que los indígenas designen a sus autoridades son acciones afirmativas que, en teoría, posibilitan el respeto a los derechos políticos de ciudadanos diferentes y permiten alcanzar un mayor equilibrio en la representación política. Por ello, tomando en cuenta la importancia poblacional y electoral que tienen los indígenas en México, se revisa la conveniencia de incluir o ampliar las cuotas electorales para dichos grupos, que garanticen una representación más equitativa en México y se supere con ello su carácter de grupo vulnerable y discriminado. Cabe subrayar que los indígenas representan entre 15% y 18% del total de la población mexicana, pero son mayoría en varios estados, circunscripciones y distritos electorales del país, principalmente en el centro y sureste de la nación.

En muchos países de América Latina se han implementado acciones afirmativas, como cuotas electorales y otras formas de inclusión política, que buscan extender la representación política de comunidades indígenas en cargos de elección. En Perú, por ejemplo, se implementó la cuota nativa, que obliga a los partidos políticos a incluir un mínimo de 15% de candidatos de las comunidades nativas, campesinas y de pueblos originarios en las regiones o provincias donde éstos tengan presencia conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).²

En Colombia, en el Artículo 171 de la Constitución de 1991 se estableció que el Senado

¹ Arámbula Reyes, Araceli, *Acciones afirmativas*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, p. 4.

² Espino Cortés, Hernán, "En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010", *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú*, Suecia, Idea Internacional, 2012, p. 75.

estará conformado por 100 miembros y dos senadores más elegidos en la circunscripción especial indígena. Posteriormente, en la Ley 649 de 2001 se estableció que, de conformidad con el Artículo 176 de la Constitución Política, habría una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción estaría integrada por cinco curules: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.³

En Nicaragua, en donde se elige a los representantes por el sistema proporcional con base en circunscripciones plurinominales, el Artículo 142 de la Ley electoral 331 establece que para votar a los miembros de los Consejos en las Regiones Autónomas de la Costa, tanto en el sur como en el norte, habrá circunscripciones especiales en las que el primer candidato de la lista deberá ser misquito, creole, sumo, garífuno, rama o mestizo, respectivamente, con lo cual se garantiza la representación de las comunidades originarias.

En Venezuela, los artículos 174-186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales establecen que las comunidades y organizaciones indígenas tendrán derecho a la representación política, como diputados, legisladores o concejales, para lo que se conformaran circunscripciones especiales indígenas en estados, municipios y parroquias para su elección; de

tal forma que se garantizará un número de tres diputados para la Asamblea Nacional y tantos como cubran los estados o municipios que corresponda (Junta Nacional Electoral, 2016, Sección XV).

En México las medidas son: 1) cupos que los partidos políticos establecen en sus estatutos para incluir a miembros de comunidades indígenas como candidatos, 2) establecimiento por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) de distritos electorales especiales con mayoría de población indígena y 3) reconocimiento de autoridades indígenas emergidas del sistema de usos y costumbres.

Los indígenas son personas que tienen un origen y lengua ancestrales, pertenecen a una comunidad con la que comparten costumbres, creencias, valores y una cosmovisión particular, pero pueden vivir dentro o fuera de la comunidad o pueblo, o estar en el campo o en la ciudad.⁴ Una definición que resulta útil para entender el carácter ampliado de cómo se concibe al indígena es la que se encuentra en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en cuyo artículo uno establece que:

Un pueblo se considera indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas

³ Duque Daza, J., "Las organizaciones políticas étnicas en Colombia. Los indígenas y las elecciones 1990-2006", *Iberoamericana*, vol. 8, núm. 32, pp. 13-15.

⁴ Aquí utilizamos la palabra indígena para denominar a dicha población; sin embargo, también se les denomina "pueblos originarios" y ellos prefieren llamarse simplemente zapotecos, mixtecos o chontales, según la lengua o comunidad a la que pertenezcan.

sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos.⁵

De tal forma que su número e importancia no sólo dependen de sus características fenotípicas y de su lengua originaria, como pretenden los censos gubernamentales, sino también del sentido de pertenencia y de los valores que comparten con un grupo social y cultural. Lo que distingue a la población indígena en México es que tiene usos y costumbres propias, posee formas particulares de comprender el mundo y de interactuar con él; sus miembros visten, comen, celebran sus festividades, conviven y nombran a sus propias autoridades, de acuerdo con la concepción particular de la vida, y un elemento muy importante que los distingue y les da identidad es la lengua con la que se comunican. Más allá de posturas cerradas respecto a su número limitado, lo cierto que en el país su presencia está en las tradiciones, en la lengua, en el paisaje, en la economía y en la cultura.

La CEPAL estima que México es el quinto país de América Latina con mayor cantidad de población indígena, con cerca de 17 millones, lo que representa 15% del total de población. En cuanto a proporción demográfica, Bolivia es el de mayor peso, con 62%, seguida por Guatemala, con 41%, Ecuador, con 33%, Perú, con 24%.⁶

⁵ CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para garantizar sus derechos*, Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas, 2014, p. 88.

⁶ *Ibid.*, p. 98.

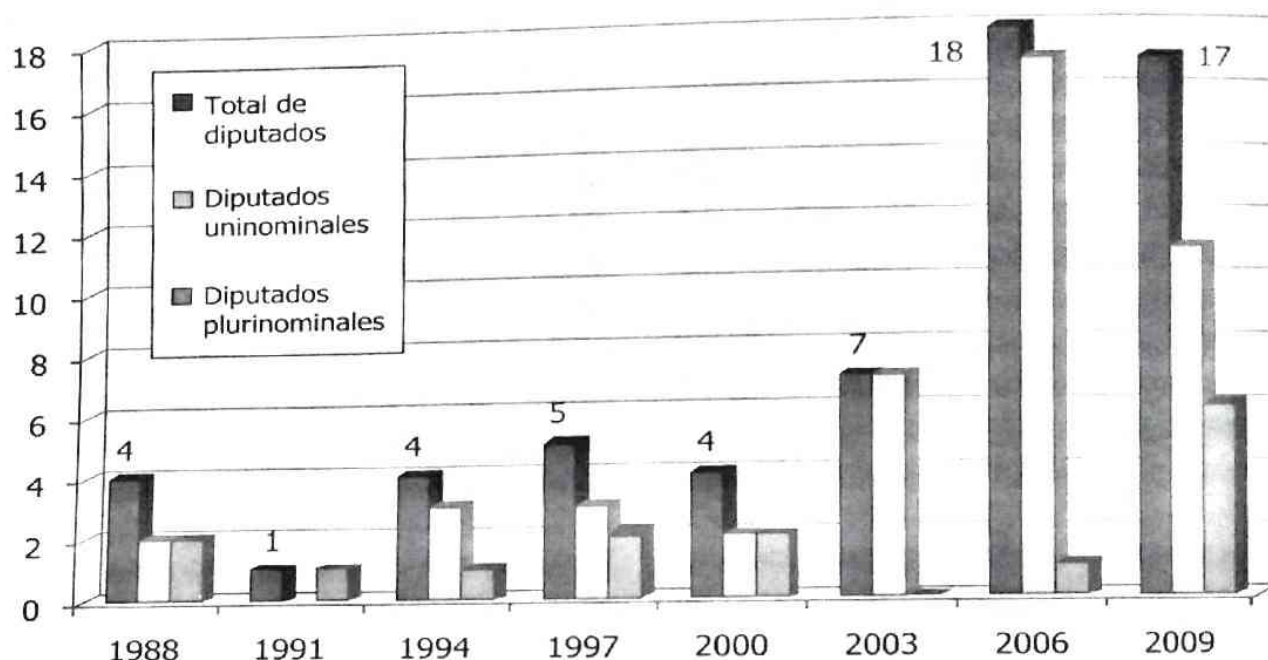
La representación política de los indígenas en México en las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI se caracterizó por ser mínima y de poco impacto. Si bien es cierto que el número de diputados indígenas creció en forma absoluta y relativa (véase Gráfica 1), lo cierto es que su cantidad es insuficiente para alcanzar el porcentaje poblacional que constituye la nación, pues en 2006 apenas representaba 3.6% de los 500 miembros que integran la Cámara de Diputados. Una revisión del avance de la representación indígena en el poder legislativo nos indica que no rebasan 4% del total de curules. Cabe señalar que en 2006 fueron 17 de mayoría relativa y uno de representación proporcional, mientras que en 2009 fueron 11 y seis respectivamente.

Si el porcentaje de indígenas en México se estima de manera conservadora en 15%, ello significa que la representación política en México no describe mínimamente la composición pluricultural de la nación. Como consecuencia, no refleja la estructura étnica del país y no hay garantía de que los representantes de "todos" velen por los intereses de la sociedad, y en especial de las demandas y necesidades indígenas. No se tiene en México una representación sustancial que refleje real el bien común de todos los gobernados.

Se añade a la situación de discriminación el hecho de que los diputados indígenas son electos por el principio de mayoría relativa, lo que nos lleva a deducir que los partidos políticos no los incluyen en las listas de representación proporcional (véase Cuadro 1). La valía de participar por el principio de mayoría relativa se debe a que es un voto directo de la ciudadanía, por su labor de convencimiento en la campaña electoral y significa un reconocimiento a la trayectoria y propuesta del candidato; mientras que por representación proporcional implica un voto indirecto de la

ciudadanía a un candidato casi invisible, quien finalmente debe su postulación y cargo, de obtenerlo, al partido político y no al voto popular.

Gráfica 1
Evolución absoluta del número de diputados indígenas (1988-2009)⁷



Cuadro 1
Representación indígena. Total de Cámara de Diputados en México (1988-2009)⁸

Elección	Diputados (500)		Uninominales (300)		Plurinominales (200)	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
1988	4	0.8	2	0.7	2	1.0
1991	1	0.2	0	0.0	1	0.0
1994	4	0.8	3	1.0	1	0.5
1997	5	1.0	2	0.7	3	1.5
2000	4	0.8	2	0.7	2	1.0
2003	7	1.4	7	2.3	0	0.0
2006	18	3.6	17	5.6	1	0.5
2009	17	3.4	11	3.6	6	3.0

⁷ Tomada de Sonnleitner, Willibald, "La representación legislativa de los indígenas en México. De la Representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad", *Temas Selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, 2013, p. 36.

⁸ Tomado de *ibid.*, p. 37.

Cabe señalar que ni la ley electoral ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990-2014) ni la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (promulgada en 2014) obligan a los partidos políticos a incluir entre sus candidatos a indígenas o miembros de los pueblos originarios ni en distritos uninominales, listas plurinominales o planillas municipales.

El avance de la representación indígena en la Cámara de Senadores también es mínima, es de 1.5% del total. En 1994 ingresaron sólo dos senadores indígenas de los 128, igual número en 2000 y sólo uno en 2006. Todos ellos representan a estados del sureste del país, sobresalen Oaxaca, con tres, Tabasco y Campeche, con uno. Su filiación partidista es el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (véase Cuadro 2).

Ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores los indígenas tienen una representación de acuerdo con su presencia en el país, incluso en los estados en donde su número e importancia crece, no tienen representantes que defiendan sus derechos, se preocupen por solucionar sus necesidades o atiendan sus legítimos intereses.

Estatutos de los partidos y cuota indígena

Entrada la segunda década del siglo XXI en México, se registra una mínima inclusión de representantes indígenas en las instituciones legislativas en donde se modifican o proponen leyes en favor de la sociedad. Sin embargo, ello no quiere decir que no se hayan experimentado otras formas de inclusión política, las cuales se revisan a continuación.

Cuadro 2
Senadores Indígenas en México, (1994-2012)⁹

<i>Periodo</i>	<i>Número</i>	<i>Estados</i>	<i>Nombres</i>	<i>Partido</i>
1994-2000	2	Oaxaca	Cirilo Sánchez Cruz	PRI
		Tabasco	Aulderico Hernández Jerónimo	PRD
		Campeche	Víctor Manuel Meléndez Lanz	PRI
2000-2006	2	Oaxaca	Daniel López Nelio	PRD
		Oaxaca	Salomón Jara Cruz	PRD
2006-2012	1	Oaxaca	Salomón Jara Cruz	PRD

⁹ Elaboración propia con información de *ibid.*, p. 38.

Cuando el gobierno mexicano firmó en 1989 el Convenio 169 sobre "Pueblos indígenas y tribales", de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que busca promover el reconocimiento y las aspiraciones de los pueblos indígenas al asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, se han impulsado desde el gobierno, instituciones electorales y partidos políticos acciones afirmativas encaminadas a incluir y aumentar la participación de los indígenas del país.

Si bien es cierto que ni en la Constitución nacional ni en la ley electoral federal o de los estados en México se establece una cuota electoral como medida legal que obligue a los partidos políticos a incluir entre sus can-

didatos a puestos de elección a miembros de las comunidades indígenas, sí hay mención expresa en los estatutos de los partidos políticos a la intención de promover o garantizar en la nominación a miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Como se ve en el Cuadro 3, en los estatutos de los partidos políticos se reconoce la pluralidad nacional, la presencia de las comunidades indígenas en el país y la necesidad de implementar acciones afirmativas para que se postulen a candidatos pertenecientes a las etnias. Se dice que se "promoverá", "garantizará", "facilitará" o "acordará" la inclusión de indígenas en la postulación de indígenas a cargos de elección en los distintos niveles y tipos de elección.

Cuadro 3
Acciones afirmativas en los estatutos de los partidos políticos en México¹⁰

Partido	Estatuto	Especificación	Observación
PRI	Sección 2. "De la promoción y representación de pueblos indígenas y sectores específicos de la sociedad". Artículo 175	En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el partido <i>promoverá</i> 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 <i>promoverá</i> preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas.	– Se contempla en el plano federal, estatal y municipal. – No es obligatorio, sólo señala que se promoverá preferentemente.

Continúa...

¹⁰ Estatutos de los partidos políticos PRI, PAN, PRD y Morena, 2014.



Partido	Estatuto	Especificación	Observación
PRD	Capítulo segundo: De la democracia y garantías al interior del partido. Artículo 8. Las reglas democráticas que rigen la vida interna del partido se sujetarán a los siguientes principios básicos:	Inciso g). 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. Para el caso de que el Consejo Nacional determine la inclusión en las listas de representación proporcional de una o un integrante de los sectores antes mencionados, la persona aspirante que solicite su registro a la candidatura deberá presentar los documentos que acrediten que son integrantes de la organización a la que representa y contar con el aval de la misma.	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce la pluralidad y se garantizará la presencia de sectores indígenas. - Se incluyen en cargos de dirección del partido y de elección popular. - Se debe acreditar la pertenencia a la comunidad indígena.
MORENA	Capítulo quinto: Participación electoral Artículo 43	En los procesos electorales: a. Se <i>buscará garantizar</i> la equidad de la representación, en términos de género, edad, <i>origen étnico</i> , actividad, condiciones económicas, sociales, lugar de residencia y de procedencia regional, estatal, comunitaria, así como la diversidad cultural, lingüística, sexual, social y la pluralidad que caracterizan al pueblo de México.	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce la pluralidad del pueblo de México. - Garantizar la representación tomando en cuenta el origen étnico.
PAN	Capítulo segundo: método de selección de candidatos. Artículo 92	3. En tratándose de los métodos de votación por militantes, o elección abierta de ciudadanos, el Comité Ejecutivo Nacional <i>podrá acordar</i> , con la mayor anticipación posible y previo al plazo de emisión de convocatorias, las modalidades necesarias para facilitar el cumplimiento de la legislación aplicable, entre otras, la reserva de las elecciones en las que se podrán registrar solamente personas de un género determinado y demás similares para el cumplimiento de acciones afirmativas.	<ul style="list-style-type: none"> - Se podrá acordar, facilitar y reservar candidaturas en cumplimiento de acciones afirmativas.

En ningún partido político los estatutos precisan postular candidatos indígenas, ni en número ni en porcentaje, por lo que nada

obliga a los institutos políticos a proponer a miembros de los pueblos y comunidades étnicas para ocupar cargos de elección popular.

En algunos casos, hay impugnaciones en los procesos internos porque los partidos políticos se niegan a incluir a miembros de comunidades indígenas o pueblos originarios, quienes se sienten excluidos; o bien, porque se incluye a candidatos de cuestionable pertenencia a grupos étnicos.

No es un secreto que miembros de comunidades indígenas se han inconformado ante los órganos internos de sus partidos políticos o ante el Tribunal Electoral Federal porque sus institutos políticos no respetan los estatutos para promover candidaturas indígenas, ni siquiera en los distritos especiales o circunscripciones con mayoría de población originaria. Algunos casos ocurrieron en Oaxaca: en 2015 se denunció al PRI porque excluyó a candidatos indígenas a diputados federales,¹¹ situación que se repitió con el PRD en 2016.¹² De tal forma que las acciones afirmativas en los estatutos de los partidos políticos parecen ser sólo simulaciones o letra muerta, pues no reflejan resultados en favor de la representación étnica.

¹¹ Rubio, Álvaro Rafael 2015, "Denuncia marginación de candidatos indígenas en el PRI", *Fotosnoticias.com*, 06 de febrero de 2015, p. 1. Recuperado de <<http://www.fotosnoticias.com/denuncia-marginacion-de-candidatos-indigenas-en-el-pri-alvaro-rafael-rubio>> (consultado el 16 de octubre de 2016).

¹² Rojas, Rosa 2016, "Precandidatos indígenas del PRD denuncian exclusión", *La Jornada*, 17 de enero de 2016, p. 1. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2006/01/17/index.php?section=politica&article=008n3pol>> (consultado el 16 de octubre de 2016).

Distritos electorales especiales para indígenas en 2015

Luego de un largo proceso iniciado en el siglo XXI, el órgano electoral federal en México, el IFE (Instituto Federal Electoral), luego INE, concretó la norma, como una acción institucional, que confirma la creación de 28 distritos electorales con más de 40% de población indígena, diseñados con la intención de reducir la subrepresentación legislativa.

La aplicación de 10 criterios en el proceso de redistribución 2004 permitió configurar 28 distritos electorales indígenas. Entre otros, se consideró que, según los resultados del último Censo General de Población y Vivienda, el distrito electoral cuente con mayoría de población indígena; que éste integre sólo población de una misma entidad federativa; se debe tomar en cuenta el equilibrio demográfico y los límites político-administrativos y geográficos, así como considerar la distribución geográfica municipal y distrital, incluyendo preferentemente municipios completos. Los 28 distritos electorales considerados indígenas en México se ubican principalmente en la zona centro y sureste del país, conforme a los asentamientos que las comunidades indígenas tienen lugar, como se ve en el Cuadro 4.

Con la conformación de distritos electorales especiales indígenas, se esperaba que la representación política de éstos creciera en número e importancia en los órganos de gobierno y decisión, pues dicha medida se sumaba al supuesto de que los partidos políticos acataran las acciones afirmativas para indígenas contenidas en sus estatutos. Lo cierto es que la distritación electoral que estableció los distritos especiales para indígenas, producto de todo un complejo diseño institucional, lleno de buenas intenciones, fue estrenada en 2006 sin grandes resultados.

Cuadro 4
Distritos electorales indígenas en México, por redistribución en 2004¹³

Estado	No.	Distrito	Cabecera	Lengua predominante
Campeche	1	01	Campeche	Maya
Chiapas	4	01	Palenque	Chol, tzeltal
		02	Bosil	Tzotzil, tzeltal, zoque
		03	Ocosingo	Tzeltal, tojolabal
		05	San Cristóbal de las Casas	Tzotzil, tzeltal
Guerrero	1	05	Tlapa de Comonfort	Mixteco, tlapaneco, náhuatl, amuzgo
Hidalgo	2	01	Huejutla de Reyes	Náhuatl,
		02	Ixmiquilpan	Otomí, náhuatl
México	1	09	Ixtlahuaca de Rayón	Mazahua y otomí
Oaxaca	8	01	San Juan Bautista Tuxtepec	Mazateco, chinanteco
		02	Teotitlán de Flores Magón	Cuicateco, mixteco, náhuatl, chinanteco
		04	Tlacolula de Matamoros	Zapoteco, mixteco
		05	San Domingo Tehuantepec	Chontal, mixe, zapoteco
		06	H. Ciudad de Tlaxiaco	Mixteco, náhuatl, zapoteco
		07	Juchitán de Zaragoza	Zapoteco, huave, mixe, zoque
		10	Mihucán de Porfirio	Zapoteco
		11	Santiago Pinotepa Nacional	Mixteco, chatino, amuzgo
Puebla	3	01	Huachinango	Náhuatl, otomí, totonaco
		04	Zacapoaxtla	Totonaco, náhuatl
		16	Ajalpan	Náhuatl, popoloco, mixteco
Quintana Roo	1	02	Othón P. Blanco	Maya
San Luis Potosí	1	07	Temanzuchale	Huasteco, náhuatl
Veracruz	3	02	Tantoyuca	
		06	Papantla de Olarte	
		18	Zongolica	
Yucatán	3	01	Valladolid	Maya
		02	Progreso	Maya
		05	Ticul	Maya
Total: 11			28	

¹³ Elaboración propia con base en Báez Carlos, Adriana (2010). "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009", *Estudios Políticos*, núm. 19, enero-abril, 2010, pp. 44-45.

En las elecciones federales de 2006, en ninguno de los 28 distritos electorales especiales se obligó a los partidos políticos a postular a indígenas, miembros de organizaciones o comunidades originarias, por lo que su número no creció sustancialmente. Por ejemplo, sólo 12 diputados indígenas fueron electos en los 28 distritos electorales especiales, y otros tres fueron electos por el principio de representación proporcional. Una forma de establecer tal situación fue que la mayoría de ellos se declararon hablantes de una lengua originaria (véase Cuadro 5).

Cabe señalar que hay dificultad para ubicar a los diputados(as) indígenas, ya que

no todos los propuestos en los 28 distritos electorales especiales pertenecen o se autoidentifican como tales, incluso, una vez electos, no todos pertenecen a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Por ello, en 2009 sólo se pudo considerar como indígenas a ocho diputados(as) electos(as); sólo algunos electos por la vía plurinominal se autoadscriben indígenas y otros hacen declaraciones en favor de las comunidades y pueblos originarios. Cabe señalar que los partidos políticos confieren la identidad indígena a aquellos que en algún momento de su carrera política se ocuparon de asuntos campesinos, comunales o ejidales (véase Cuadro 6).

Cuadro 5
Diputados indígenas de distritos electorales especiales, LX Legislatura, 2006¹⁴

<i>Dtto.</i>	<i>Estado</i>	<i>Partido</i>	<i>Nombre</i>	<i>Etnia</i>
01	Chiapas	PRI	Yary del Carmen Gebhardt Garduza	Chol
02	Chiapas	PRI	Víctor Ortiz del Campo	
05	Chiapas	PRI	Jorge Mario Lesclieur Talavera	
04	Oaxaca	PRD	Carlos Roberto Martínez Martínez	Zapoteco
05	Oaxaca	PRD	Carlos Altamirano Toledo	
06	Oaxaca	PT	Rosa Elia Romero Guzmán	
07	Oaxaca	PRI	Jorge Luis Toledo	
04	Puebla	PRI	Wenceslao Herrera Coyac	Náhuatl
16	Puebla	PRI	Mario Mendoza Cortés	
07	S.L.P.	PAN	José Guadalupe Rivera Rivera	Náhuatl
06	Veracruz	Convergencia	José Manuel del Río Virgen	
01	Yucatán	PAN	Joaquín Jesús Díaz Mena	Maya
	Plurinominal	PRD	Marcos Matías Alonso	Náhuatl
	Plurinominal	PAN	Silvio Gómez Leyva	Mixteco
	Plurinominal	PRD	Humberto Wilfrido Alonso Razo	Purépecha

¹⁴ Elaboración propia con base en *ibid.*, pp. 37-53.

Cuadro 6
Diputados indígenas de distritos electorales especiales, LXI Legislatura, 2009¹⁵

<i>Distrito</i>	<i>Estado</i>	<i>Partido</i>	<i>Nombre</i>
05	Guerrero	PRI	Socorro Sofía Rodríguez Hernández
02	Hidalgo	PRI	Rocío Marilí Olguín Cuevas
04	Oaxaca	PRI	Heriberto Ambrosio Cipriano
05	Oaxaca	PRI	Sofía Castro Ríos
16	Puebla	PRI	Julieta Octavia Marín Torres
07	S.L.P	PRI	Sabino Bautista Concepción
18	Veracruz	PRI	María Isabel Pérez Santos
	Plurinominal	PRD	Filemón Navarro Aguilar

En 2012, el presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, Jorge Venustiano González Llecas, argumentaba que en dicho recinto legislativo sólo había ocho diputados que representaban a los 14 millones de indígenas que había en el país, a pesar de ser un sector muy vulnerable y "terriblemente olvidado". Señaló que, "a excepción del PRI y algunos diputados del PRD, lo cierto es que la proporcionalidad entre el número de habitantes y el número de representantes auténticamente indígenas es baja".¹⁶

En 2015, después de las elecciones nacionales para renovar los 500 diputados federales del país, la situación no cambió, pues no rebasó 10 diputados de autoadscripción indígena, ya fuera su relación con comunidades

indígenas, su pertenencia a organizaciones étnicas o a pueblos originarios.

Como se ve en el Cuadro 7, sólo cuatro diputados electos en los 28 distritos electorales indígenas tuvieron una auténtica vinculación con su origen étnico o pertenecían a alguna organización o comunidad indígena. Por Oaxaca se cuenta a Álvaro Rafael Rubio, Vitalicio Cándido Coheteo Martínez, Sergio López Sánchez y Oscar Valencia García. El primero es legislador federal indígena por la zona mazateca baja, el segundo y tercero tienen vinculación con organizaciones indígenas y el cuarto fue presidente municipal de San Agustín Loxicha, electo por usos y costumbres.¹⁷

¹⁵ Elaboración propia con base en Báez, *op. cit.*, pp. 37-53.

¹⁶ Xantomila, Gabriel, "Representan a 14 millones de indígenas sólo ocho diputados", *La Prensa*, 6 de abril de 2012.

¹⁷ Expresión de la Cuenca, "El triunfo es de los pueblos indígenas: Álvaro Rafael Rubio", 12 de junio de 2015. Recuperado de <<http://www.expresioncuenca.com/el-triunfo-es-de-los-pueblos-indigenas-alvaro-rafael-rubio/>> (consultado el 12 de septiembre de 2016).

Se debe resaltar que hay dos diputados de Chiapas: Hernán de Jesús Orantes López y Jorge Álvarez López, del PRI y PRD, respectivamente, que si bien no se autoadscriben como indígenas ni pertenecen a ninguna

comunidad u organización indígena, sí tienen entre sus antecedentes haber trabajado como delegados o secretarios en comisiones relacionadas con los asuntos indígenas en su estado, municipio o partido político.

Cuadro 7
Diputados federales electos en distritos indígenas en 2015¹⁸

Estado	Distrito	Diputado(a)	Partido	Indígena	
				Sí	No
Campeche (1)	01	Miguel Ángel Sulub Caamal	PRI		X
Chiapas (4)	01	Leonardo Rafael Guirao Aguilar	PVEM		X
	02	Hernán De Jesús Orantes López	PRI		X
	03	Jorge Álvarez López	PRD		X
	05	María Soledad Sandoval Martínez	PRI		X
Guerrero (1)	05	Victoriano Wences Real	PRD		X
Hidalgo (2)	01	Alma Carolina Viggiano Austria	PRI		X
	02	Rosa Guadalupe Chávez Acosta	PRI		X
Edo. de México (1)	09	Dora Elena Real Salinas	PRI		X
Oaxaca (8)	01	Antonio Amaro Cancino	PRI		X
	02	Álvaro Rafael Rubio	PRI	X	
	04	Vitalico Cándido Coheto Martínez	PRI	X	
	05	José Antonio Estefan Garfias	PRD		X
	06	Sergio López Sánchez	PRD	X	
	07	Yarith Tannos Cruz	PRI		X
	0	Oscar Valencia García	PRI	X	
	11	Carlos Sarabia Camacho	PRI		X
Puebla (3)	01	Carlos Barragán Amador	PRI		X
	04	Hugo Alejo Domínguez	PAN		X
	16	Edith Villa Trujillo	PRI		X
	02	Arlet Mólgora Glover	PRI		X
Quintana Roo (1)	07	Christian Joaquín Sánchez Sánchez	PRI		X
Veracruz (3)	02	María del Carmen Pinete Vargas	PRI		X
	06	Heidi Salazar Espinosa	PRI		X
	18	Lillian Zepahua García	PRI		X
Yucatán (3)	01	Liborio Vidal Aguilar	PRI		X
	02	Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo	PRI		X
	05	Felipe Cervera Hernández	PRI		X
Total	28	28	28	4	24

¹⁸ Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados, 2016.

Otro aspecto que podemos destacar es que la mayoría de los diputados electos en distritos especiales para indígenas no pertenecen a alguna etnia, no viven en comunidades indígenas ni están adscritos a organizaciones comunales. En el Cuadro 7 se encuentran destacados en *itálicas* los nombres de aquellos diputados que forman parte de la Comisión de Asuntos Indígenas en la Legislatura 2015-2018: sólo 12 de ellos forman parte de ella, por lo que 16 (57%) no se ocupa de dichos asuntos a pesar de haber sido electo en un distrito marcado para indígenas.

Por otro lado, al revisar la lista de los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados en la Legislatura 2015-2016, encontramos a dos diputadas que se autoinscriben como indígenas, e incluso muestran una gran preocupación por incentivar el impulso de las acciones afirmativas en favor de este sector social tan vulnerable: Modesta Fuentes Alonso, plurinominal de Morena, y Karina Sánchez Ruiz, de Nueva Alianza, ambas de Oaxaca.

No son más de 10 indígenas el número de parlamentarios en la Cámara de Diputados en 2015, lo cual indica que, a una década del establecimiento de las circunscripciones especiales para impulsar las acciones afirmativas en favor de ellos, no ha habido un incremento en su participación ni hay indicios de que los pocos que han incursionado en el recinto legislativo hayan hecho gran cosa por resolver los problemas y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas.

Participación política indígena por usos y costumbres.

La situación en 2016

Se reconoce que en México hay una herencia cultural ancestral manifiesta por la pluricul-

turalidad en la integración de su población. Como es evidente en la lengua, la cultura, la economía, las costumbres y tradiciones, la presencia de la herencia y actualidad indígena es parte fundamental del pueblo mexicano. Sin embargo, también es clara la situación de marginación y exclusión social y el poco reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos originarios. En tal contexto es de gran relevancia el impulso del reconocimiento de las formas tradicionales de cómo las comunidades indígenas eligen a sus autoridades y rigen sus destinos organizativos, el sistema de usos y costumbres.

El sistema normativo indígena en el caso del estado de Oaxaca y entidades con gran población indígena como Tlaxcala, Chiapas, Guerrero y Sonora, permite el uso de formas tradicionales de elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres, que tiene como característica principal la designación de autoridades políticas en asambleas públicas, a través del voto directo no secreto, sin mediación de los partidos políticos. Lo novedoso de dicha práctica es que las autoridades electorales se están obligando a respetar a las autoridades emergidas de tales procesos, pero en el entendido de que también hay un mando municipal legalmente constituido.

En el caso de Oaxaca, por ejemplo, el sistema de usos y costumbres se ha reconocido a través de su inclusión formal en la ley electoral local. En el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en el Artículo 110, se reconocen las normas de derecho consuetudinario bajo las siguientes palabras:

Serán considerados municipios de usos y costumbres 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 [...] 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.¹⁹

El principio de usos y costumbres está sustentado por principios generales heredados a través de normas orales y escritas que rigen la vida de los grupos indígenas. Lo anterior se hace presente en cada municipio a través de la existencia de la máxima autoridad que es la Asamblea General Comunitaria.

La organización de los mecanismos de elección también es una de las facultades de dicha asamblea, para lo cual deberá presentar los estatutos electorales municipales, entre los que destaca la duración del cargo. El cual se ha determinado en periodos de 1 año, 1 año y medio, 2 años y 3 años. En Oaxaca hay 417 municipios en los que rigen los usos y costumbres, cuya duración es variable como se consigna en el Cuadro 8. Cabe señalar que dicha temporalidad se contrapone a los procesos electorales municipales generales, que invariablemente tienen una duración constitucional de tres años.

¹⁹ IEEPCO, *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2016.

Cuadro 8
Temporalidad de cargos por usos y costumbres en Oaxaca²⁰

<i>Tiempo</i>	<i>Número de municipios</i>
Un año	57
Año y medio	30
Dos años	1 (San Juan del Río)
Tres años	329
Total:	417

En cuanto al procedimiento de elección, éste se realiza en el seno de asambleas, en donde se utilizan diversos mecanismos para que la comunidad elija y nombre a sus autoridades. De conformidad con el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) y acatando las disposiciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el IEEPCO, podemos destacar cuatro formas:

- a) A mano alzada: donde los integrantes de la asamblea levantan su mano cuando se les solicita votar por algún candidato o por la planilla.
- b) Por pizarrón: en este mecanismo se anotan los nombres de las y los candidatos y frente a éste se anota una raya, cada raya es equivalente a un voto.
- c) Por aclamación: se nombra a las y los candidatos así como a las planillas y se manifiesta el voto por aclamación.
- d) Por pelotón: se hace una formación de votantes en respaldo de cada planilla y la o el candidato.

²⁰ Elaboración propia con base en IEEPCO, *op. cit.*

Cabe señalar que los usos y costumbres también tienen sus particularidades, problemas y conflictos como todo sistema de renovación de poder político en una localidad, los más conocidos son la no inclusión de las mujeres en la vida política y la violencia generada en algunas asambleas comunitarias. Un caso destacable en Oaxaca de problemas de género es el municipio Guevea de Humboldt, en el cual tradicionalmente había desconocimiento de los derechos político-electorales de la mujer. En 2014, 11 mujeres de aquel municipio se dieron a la tarea de luchar por sus derechos. Dos años después, en 2016, a la vez que se celebraban las elecciones ordinarias municipales, se emitió la sentencia favorable por parte del instituto IEEPCO y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cabe destacar que las mujeres ya votaban en los procesos para elección de gobernador del estado y presidente de la República bajo el sistema de sufragio universal; sin embargo, para el sistema municipal, por usos y costumbres, con el mecanismo de pizarrón, fue la primera vez.²¹

En relación con la integración de las autoridades municipales, en 2016 aún no se reconocía el sistema de usos y costumbres en Guerrero. Las comunidades y pueblos indígenas podían elegir sus cargos de autoridad policial, civil o política, pero no eran reconocidos como gobierno constitucional o

como parte de la autoridad municipal. En ese entonces, únicamente el municipio de Ayutla de los Libres se encontraba en proceso para la transformación. En otros estados también las comunidades indígenas, pueblos originarios y afrodescendientes están buscando el reconocimiento y el respeto a las formas ancestrales de organización política.

El caso de Chiapas es singular, en la entidad existen 122 municipios plenamente reconocidos, de los cuales 30 se rigen por usos y costumbres en su elección y hacen su reporte al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC), pero en el mismo contexto coexisten 22 regiones auto-denominadas como "municipios autónomos", en los que los indígenas han adoptado una forma propia para gobernarse en función de los intereses colectivos y con la incorporación de las costumbres-tradiciones ancestrales. Los municipios autónomos están distribuidos en cinco áreas que cuentan con una "capital" político-cultural, cada zona abarca varias regiones y cada región se comprende de múltiples comunidades indígenas.

En el marco de los municipios reconocidos en Chiapas, existen dos casos especiales: Belisario Domínguez y Nicolás Ruiz. En dichos municipios existe una resistencia de la población, mayoritariamente indígena, hacia las autoridades electorales locales, bajo el argumento de que las personas con "mando" que ellos eligen no tienen por qué recibir el visto bueno del máximo órgano electoral local, pues consideran que tradicionalmente ellos tienen formas propias para nombrar sus autoridades, sin la observancia y vigilancia de actores externos. Señalan que la Asamblea Comunal es el órgano mayor de decisión y no las autoridades institucionales electorales y políticas del estado. Derivado de ello, en

²¹ Aquino, Eréndira, "Tras 63 años, este martes, las mujeres de este municipio de Oaxaca votaron por primera vez", *Animal Político*, 21 de septiembre de 2016. Recuperado de <<http://www.animalpolitico.com/2016/09/voto-mujeres-oaxaca-guevea-humboldt/>>.

2015 el Congreso estatal tuvo que designar a los concejales de dichos municipios.²²

En el caso del estado de Tlaxcala, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local (CIPEET) no contempla el sistema de usos y costumbres en la integración del poder en los municipios, debido a que municipalmente no existe dicha figura. Por ello, hay un gobierno institucional (municipal) y el de usos y costumbres para las comunidades indígenas; hay 393 comunidades reconocidas en Tlaxcala, pero sólo en 94 de ellas existe el sistema de usos y costumbres, distribuidas en un total de 24 de los 60 municipios del Estado. Se debe subrayar que en este estado los presidentes de comunidad, electos por usos y costumbres, pasan a formar parte del ayuntamiento como regidores, lo cual le da representación a las comunidades indígenas en la toma de decisión pública del gobierno local. En el numeral VI del Artículo 52 de la Ley Orgánica municipal de Tlaxcala, se señala que:

VI. Los presidentes de comunidad que sean electos, de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad que los elija, se acreditarán ante el Ayuntamiento que corresponda, mediante el acta de la asamblea de la población validada por el Instituto Electoral, barrio o sección que los haya elegido. El Instituto Electoral comunicará a los ayuntamientos los resultados obtenidos en la elección correspondiente.

²² Toscano, Bernardino 2015, "Designan concejales para Nicolás Ruíz y Belisario Domínguez", *Aquí Noticias*, 23 de septiembre de 2015. Recuperado de <<http://aquinoticias.mx/designan-concejos-municipales-para-nicolas-ruiz-y-belisario-dominguez/>>.

De manera similar, se destaca para el caso de Sonora lo que se conoce como regidor étnico, cuya distinción es ser electo por usos y costumbres en su comunidad indígena y pasar a formar parte del ayuntamiento municipal. En Cajeme, Sonora, se ha implementado dicha cuota política para las comunidades indígenas yaquis, que amplía la representación política a éstos, respetando sus formas tradicionales en la elección mediante asambleas.²³ Si bien es cierto que tal experiencia provoca problemas en cuanto al reconocimiento de la comunidad o comunidades que tienen derecho al espacio de regidor y en muchas ocasiones son los tribunales electorales quienes deciden quién ocupa el cargo, es una práctica que podría garantizar en algo la participación indígena en los gobiernos locales.

Bajo las diversas modalidades del sistema de usos y costumbres en México, ajustado a diferentes periodos de deliberación, más periódicas que las elecciones constitucionales, y pese al mecanismo de control, subordinación o superposición de autoridades, lo cierto es que hay un avance en el reconocimiento de una forma particular en que los indígenas participan políticamente en México. Su efectividad puede ser cuestionada, igual que sus problemas por vicios autoritarios o patriarcales, pero la discusión y análisis de las formas de participación indígena deben ser reconsideradas como algo real y necesario, ya nunca más como cosa del pasado, como vetusto y poco funcional.

²³ Rodríguez Obregón, José Arturo, "El diseño institucional y la gobernanza municipal", *7º Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Restos de Nuestro Tiempo*, Universidad de Sonora, IAPAS, Estado de México, 17 y 18 de octubre de 2016.

A manera de conclusión

Las acciones afirmativas en México como medio para promover la participación política de los indígenas en los cargos de gobierno y de representación tiene claroscuros, porque si bien hay impulso de medidas legales, gestiones y compromisos de instituciones electorales, partidos políticos y gobiernos estatales para promover la inclusión de indígenas en la política, al mismo tiempo dichas acciones resultan insuficientes para aumentar su participación y poco efectivas para solucionar sus problemas y atender sus necesidades específicas.

Las acciones afirmativas impulsadas por los partidos políticos en México, a través de la "mención" o "promoción" en los estatutos para incluir a indígenas en la postulación de candidatos a distintos cargos de elección, principalmente en el ámbito municipal, ha tenido escasos resultados. Ello se debe a que no está claro qué porcentaje de candidaturas está reservado para los indígenas, qué distritos electorales uninominales o circunscripciones plurinominales, o bien, en cuáles de ellos habrá listas para integrar los ayuntamientos. Las dirigencias de los partidos políticos no están obligadas a postular candidatos miembros de las comunidades indígenas, sólo en contados casos los partidos políticos respetan el mandato de sus estatutos, en algunos otros justifican por qué no son incluidos y generalmente hacen caso omiso de las acciones afirmativas.

Por otra parte, el establecimiento por parte del Instituto Nacional Electoral de 28 distritos electorales federales indígenas como forma institucional para impulsar las acciones afirmativas en favor de las etnias en México resulta también insuficiente. En la elección federal de 2015, mediante la cual se renovó la

Cámara de Diputados, resultó que sólo fueron electos cuatro diputados de alguno de estos distritos electorales especiales, pertenecientes a alguna etnia o con antecedentes de una organización indígena; otros cuatro habían ocupado en algún momento de su trayectoria algún cargo relacionado con lo indígena y los restantes no tenían relación con la cuestión étnica. En cuanto a la representación proporcional, sólo hay dos casos de diputadas que se autoadscriben como indígenas y forman parte de una comunidad étnica.

Mientras en los estatutos de los partidos políticos y en la normatividad que regula la postulación de candidatos en los distritos electorales especiales no se establezca un cupo electoral en número o cuota electoral en porcentaje obligatorio, no se podrá garantizar la inclusión y mayor participación de los indígenas en México. La institucionalidad se limita a promover y reconocer las acciones afirmativas, tanto en los partidos políticos como en las demarcaciones geográficas electorales especiales, pero no hay intenciones de convertirlos en obligación, por lo que su efectividad todavía es relativa.

La elección de autoridades en comunidades y municipios indígenas por el sistema de usos y costumbres, como medio a través del cual se reconoce el derecho de éstos a organizarse y decidir sus asuntos en forma autónoma, es una manera utilizada por el Estado mexicano para sobrellevar su relación con las localidades diferenciadas o sobreponer su autoridad, en forma paralela, a la organización política indígena. Los estados en los que se reconoce dicho sistema consuetudinario son Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala, Guerrero y Sonora. En Oaxaca sí se reconoce a los municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, pero deben ser reconocidos en última instancia por el órgano electoral local; en Chia-

pas se reconocen municipios indígenas, de igual modo deben ser avalados por el órgano electoral y además coexisten con un gobierno municipal constitucional; en Guerrero, aunque se reconoce que un municipio elige a sus autoridades por usos y costumbres, legalmente todavía no está estipulado en la constitución estatal; en Tlaxcala sólo se reconoce que las comunidades con mayoría indígena elijan a sus autoridades por dicho sistema tradicional, pero los gobiernos municipales son electos en forma institucional. Lo destacable sólo es el impulso, tanto en Tlaxcala como en Sonora, de los regidores indígenas, que permite que autoridades electas por usos y costumbres en comunidades indígenas pasen a formar parte del gobierno municipal.

Los procesos electorales de 2015 y 2016 confirmaron que las medidas, prácticas y acciones afirmativas no garantizan una mayor inclusión y participación indígena en la representación política nacional, regional o municipal, pues nada obliga a los partidos políticos a postularlos a cargos de elección popular. Sin embargo, el reconocimiento en la constitución y en las leyes estatales de las formas tradicionales en que los indígenas eligen a sus autoridades parece un avance en la inclusión política de las etnias en México. Más allá de los problemas violentos al interior del sistema tradicional comunitario para elegir a las autoridades, de las limitaciones para la participación de las mujeres, de la conflictualidad de éstos con el gobierno oficial municipal y de la complejidad de sus maneras de renovar sus cargos, es un gran avance para el reconocimiento y la participación indígena que dicho sistema vaya ganando terreno como una acción afirmativa importante dentro de las nuevas formas de inclusión política.

Bibliografía

- Aquino, Eréndira. "Tras 63 años, este martes, las mujeres de este municipio de Oaxaca votaron por primera vez", *Animal Político*, 21 de septiembre de 2016. Recuperado de <<http://www.animalpolitico.com/2016/09/voto-mujeres-oaxaca-guevea-humboldt/>>.
- Arámbula Reyes, Araceli, *Acciones afirmativas*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.
- Báez Carlos, Adriana (2010), "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009", *Estudios Políticos*, núm. 19, enero-abril, 2010, pp. 37-57.
- CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para garantizar sus derechos*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, 2014.
- Duque Daza, J., "Las organizaciones políticas étnicas en Colombia. Los indígenas y las elecciones 1990-2006", *Iberoamericana*, vol. 8, núm. 32, 2008, pp. 7-30.
- Espino Cortés, Hernán, "En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010", *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú*, Suecia, Idea Internacional, 2012.
- Expresión de la Cuenca "El triunfo es de los pueblos indígenas: Álvaro Rafael Rubio", Expresión de la Cuenca, 12 de junio de 2015. Recuperado de <<http://www.expresioncuenca.com/el-triunfo-es-de-los-pueblos-indigenas-alvaro-rafael-rubio/>> (consultado el 12 de septiembre de 2016).
- IEEPCO, *Código de instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, México Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2016.

Rodríguez Obregón, José Arturo, "El diseño institucional y la gobernanza municipal", 7º Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Restos de Nuestro Tiempo, Estado de México, Universidad de Sonora, 17 y 18 de octubre de 2016.


Rojas, Rosa, "Precandidatos indígenas del PRD denuncian exclusión", en *La Jornada*, México, 17 de enero de 2016. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2006/01/17/index.php?section=politica&article=008n3pol>> (consultado el 16 de octubre de 2016).

Rubio, Álvaro Rafael, "Denuncia marginación de candidatos indígenas en el PRI", *Fotosnoticias.com*, 06 de febrero de 2015. Recuperado de <<http://www.fotosnoticias.com/denuncia-marginacion->

[de-candidatos-indigenas-en-el-pri-alvaro-rafael-rubio/](#)> (consultado el 16 de octubre de 2016).

Sonnleitner, Willibald, "La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad", *Temas Selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, 2013.

Toscano, Bernardino (2015). "Designan concejales para Nicolás Ruíz y Belisario Domínguez", en *Aquí Noticias*, 23 de septiembre de 2015. Recuperado de <<http://aquinoticias.mx/designan-concejos-municipales-para-nicolas-ruiz-y-belisario-dominguez/>>.

Xantomila, Gabriel, "Representan a 14 millones de indígenas sólo ocho diputados", *La Prensa*, 06 de abril de 2012. 

Yolanda Carbajal Suárez
Leobardo de Jesús Almonte
(Coordinadores)

SIEA



Universidad Autónoma
del Estado de México



De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, Del. Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com