



Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente

Lorena Vázquez Correa¹

SÍNTESIS

El objetivo del documento es analizar los pendientes y desafíos para la aplicación de la paridad en todo en relación con la representación política indígena. Se argumenta que persisten retos para fortalecer la representación pluricultural y sustantiva de los pueblos indígenas en la democracia mexicana. En materia de derechos políticos electorales persiste el desafío de promover la implementación de acciones afirmativas para la postulación paritaria de candidaturas indígenas al Congreso de la Unión, así como para los congresos locales y la integración de ayuntamientos con población indígena.

PALABRAS CLAVE

Acciones afirmativas indígenas | Cuotas indígenas | Paridad en todo | Mujeres indígenas | Representación indígena.

¹ Investigadora B adscrita a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Contacto: lorena.vazquez@senado.gob.mx

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 será el más grande y complejo en la historia de México. De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (INE), en los comicios de 2021 concurrirán 32 elecciones locales con la renovación de la Cámara de Diputados (500 curules). En total se disputarán 3,495 cargos de elección popular –260 más que en 2018–, con los cuales se renovarán 15 gubernaturas, 30 congresos locales (1,063 diputaciones locales), más de 1,900 ayuntamientos en 30 entidades y las 16 alcaldías de la Ciudad de México. En dicho proceso deberá llevarse a cabo por primera vez la aplicación plena de la reforma constitucional de paridad de género de 2019, conocida como *paridad en todo*.

La reforma constitucional de paridad en todo establece que la mitad de los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos deberán asignarse a mujeres (CPEUM, arts. 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115). En materia de población indígena, la Constitución establece que (CPEUM, art. 2):

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que “las constituciones y leyes en las entidades federativas reconocerán y regularán el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades garantizando el principio de paridad de género, de manera gradual, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Constitución” (LGIPE, art. 26). De las disposiciones anteriores se desprenden dos aspectos relativos a la representación política indígena: 1) la implementación progresiva de la paridad de género en la elección de autoridades en los pueblos y comunidades indígenas conforme a las normas aplicables y, 2) el reconocimiento del derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena observando el principio de paridad.

En el marco de estas consideraciones, el objetivo del documento es analizar los pendientes y desafíos para la aplicación de la *paridad en todo* en relación con la representación política indígena. Para ello, se abordan cuestiones sobre cuáles son los municipios en los que incide la

reforma (municipios con población indígena), qué retos persisten para la implementación de las nuevas disposiciones y, en general, cuál es la agenda pendiente para garantizar la inclusión de la población indígena en los espacios de toma de decisión.

Se argumenta que persisten retos legislativos para fortalecer la representación pluricultural y sustantiva de los pueblos indígenas en la democracia mexicana. En materia de ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales, así como del cumplimiento del principio constitucional de paridad de género persiste el desafío de implementar acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas al Congreso de la Unión, para los congresos locales y en la integración de ayuntamientos con población indígena.

El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se aborda el marco normativo a nivel federal y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano para la inclusión de la población indígena en los espacios de decisión; en el segundo, se revisan las acciones afirmativas implementadas en el nivel federal y local para garantizar la representación de los pueblos y comunidades indígenas en las diputaciones federales y ayuntamientos; en el tercero se analizan los retos que persisten para la implementación plena del principio constitucional de paridad de género en los ayuntamientos con población indígena, así como en los pueblos y comunidades indígenas y, en el cuarto se analizan los iniciativas legislativas para incrementar la representación indígena en los espacios de toma de decisión política.

I. Marco legal federal

El reconocimiento nacional e internacional de la agenda en materia de inclusión indígena es relativamente reciente en América Latina. Tras un proceso de negociación que duró 17 años, en 2016 la Organización de Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Gouritin y Aguilar, 2017) y, en 2017 avaló el Plan de Acción sobre la Declaración Americana sobre los Pueblos Indígenas (2017- 2021), en el cual los Estados se comprometen a atender problemas o asuntos en materia de tierras y recursos indígenas, protección ambiental y bienestar, incluidos la salud y la seguridad de las mujeres y los niños indígenas, así como de autogobierno de los pueblos indígenas.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce que México es una nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales 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, art. 2). Además, mandata que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán promover la igualdad de oportunidades de la población indígena, eliminar cualquier práctica discriminatoria y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos (CPEUM, art. 2).

El reconocimiento de la composición pluricultural del país data de 2001, año en que el Movimiento Zapatista impulsó el autogobierno y la representación política de la población indígena (Sánchez *et al.* 2001). Pero fue hasta 2015 cuando se reformó la Constitución para fortalecer el derecho al sufragio activo y pasivo de las y los indígenas:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales (CPEUM, art. 2).

Por su parte, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos amplió la protección de los derechos políticos y electorales de las comunidades indígenas, al establecer que el derecho internacional de los derechos humanos es parte del bloque de constitucionalidad que rige al Estado mexicano (CPEUM, art. 1°). Desde esta perspectiva, hay ordenamientos internacionales ratificados por México que señalan la obligación del Estado de generar acciones afirmativas para el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas u originarios. Por ejemplo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual los pueblos indígenas deben participar en las decisiones que les afectan directamente y su participación en los órganos cupulares de decisión es indispensable (SUP-RAP-726/2017).

Sin embargo, la aplicación de cualquier acción afirmativa establecida en los ordenamientos nacionales e internacionales requiere identificar quiénes son y dónde se ubican los pueblos y

comunidades indígenas (Vázquez, 2017). En otras palabras, identificar los pueblos y comunidades indígenas es una condición necesaria para garantizar que mujeres y hombres con identidad étnica accedan al ejercicio pleno de sus derechos individuales y colectivos, así como para determinar las políticas públicas y la planeación de acciones que fortalezcan su desarrollo.

A fin de establecer parámetros claros para identificar a la población indígena, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI)¹ consideró población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, suegros) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, también incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares (CDI, 2015).

En México hay 25.6 millones de personas que se autoreconocen indígenas, cifra que representa 21.5% de la población mexicana, de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2015). Las entidades que concentran el mayor número de población indígena son el Estado de México, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Yucatán, Michoacán, Guerrero e Hidalgo (Inegi, 2015). En conjunto, en estas entidades se concentra 75 por ciento de la población indígena a nivel nacional (CDI, 2015).

Asimismo, la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México clasificó seis tipos de municipios en relación con la población indígena que contienen. Los *municipios indígenas* son aquellos donde el porcentaje de esta población supera 40 por ciento o más (tipos A y B). Del total de municipios del país, 623 superan este porcentaje. Por su parte, los *municipios con presencia indígena* son aquellos donde esta población es igual o mayor a 5000 personas (tipo C) y aquéllos en donde reside población que habla alguna lengua con menos de 5000 hablantes (tipo D). Los municipios con *población indígena dispersa* tienen menos de 40% de población indígena y menos de 5,000 indígenas. Hay 1,543 municipios con estas características. Finalmente, hay solo 33 municipios en el país sin población indígena. Esta clasificación es

¹ Ahora, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Cf. Diario oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (art. Segundo Transitorio), Secretaría de Gobernación, México, 04-12-2018.

importante si queremos identificar cuáles son los municipios en los que deberán aplicarse las reformas constitucionales y legales en materia de paridad de género.

Cuadro 1. Tipología de municipios en relación con la población indígena

Tipología de municipios	Municipios indígenas	Municipios con presencia indígena	Municipios con población indígena dispersa	Municipios sin población indígena
Concentración de población indígena	Tipo A: aquellos con 70% y más de población indígena. Tipo B: aquellos donde el porcentaje de población indígena se ubica entre 40 y 69 por ciento.	Tipo C: aquellos municipios en donde la población indígena es igual o mayor a 5000 personas. Tipo D: aquellos en donde reside población que habla alguna lengua con menos de 5000 hablantes.	Tipo E: con menos de 40% de población indígena y menos de 5,000 indígenas.	Tipo F: aquellos en donde no se identificó población indígena alguna.
Número de municipios	623	251	1543	33

Fuente: INEGI. (2015). Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, de la Encuesta Intercensal, México, disponible en <https://bit.ly/3iGKlgy> (consultado el 3 de agosto de 2020).

De acuerdo con la reforma constitucional de paridad de género de 2019, el Estado mexicano “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables” (CPEUM, art. 2). Por tanto, los municipios con población indígena a los que les aplica la reforma son tres: 1) los municipios indígenas, 2) los municipios con presencia indígena y 3) los municipios con población indígena dispersa, esto es, 2,417 municipios en cuyos cabildos deberá garantizarse la representación de la población indígena, observando el principio de paridad de género.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 26) establece que “las constituciones y leyes en las entidades federativas reconocerán y regularán el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades garantizando el principio de paridad de género, de manera gradual, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la

Constitución”, el cual reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para:

... elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad” (CPEUM, art. 2).

La frase “conforme a las normas aplicables” (CPEUM, art. 2), refiere a los sistemas normativos indígenas, es decir, a los principios generales y las normas orales y escritas que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican en su vida diaria (IEEPCO, s.f). Estas normas definen la manera en la que eligen o designan a sus autoridades. De acuerdo con el sistema jurídico mexicano las instituciones estatales tienen la obligación de reconocer las normas indígenas, así como el conjunto de su sistema, lo que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias de los municipios (Meixueiro, 2018).

Tabla 2. Sistemas normativos para elección de autoridades municipales

Total municipios en el país	Municipios en sistema normativo indígena	Municipios en sistema de partidos políticos
2,457	420	2037
100%	17.09%	82.9%

Fuente: RENACEDI (2020).

Con el objetivo de identificar y reconocer los sistemas normativos indígenas, la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas instruye al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que contenga un catálogo con los elementos y características fundamentales de las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de los pueblos y comunidades indígenas (LINPI, art. 4).

La creación de dicho Catálogo es muy relevante, puesto que constituye una condición *sine qua non* para la aplicación de acciones afirmativas hacia este sector de la población. Únicamente a través del Catálogo se está en posibilidad de identificar las instituciones reconocidas por las propias comunidades, los procedimientos de elección y las figuras de autoridad que certificarán si es el caso que las o los candidatos indígenas pertenecen a dichos pueblos y comunidades.

Sin embargo, la creación del instrumento referido es agenda pendiente en varias entidades, al punto de no ser claro qué autoridad tiene facultades para elaborarlo. Esta situación se puso de manifiesto en el proceso electoral de Hidalgo 2019-2020, donde la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la imposibilidad del Instituto Estatal Electoral Hidalgo para acatar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, por la que se le obligaba a emitir un catálogo de autoridades indígenas e identificar a las y los representantes que expedirían las constancias de vinculación comunitaria, a fin de acreditar la autoadscripción calificada rumbo al registro de candidaturas indígenas para las elecciones de 2020. De acuerdo con el TEPJF, la legislación de la entidad no faculta al IEEH para emitir dicho catálogo (TEEH-RAP-NAH-016/2019). En cambio, en Oaxaca el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca elabora, por indicación expresa del Congreso local, un Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas.

II. Acciones afirmativas indígenas

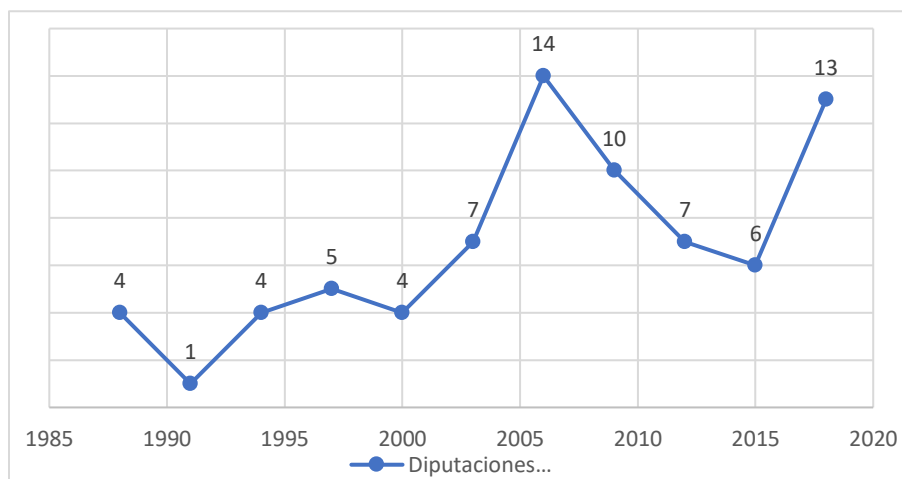
Las acciones afirmativas son medidas de carácter temporal diseñadas e implementadas para que sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a procesos, estructuras e instituciones más amplias, a fin de corregir la histórica situación de desigualdad de los miembros de dichos grupos en el acceso a espacios o beneficios de la vida social y, así, alcanzar la igualdad sustantiva (IIDH, 2017: 8-9). Históricamente, las acciones afirmativas tuvieron su origen en el ámbito del derecho laboral en el contexto de la lucha por los derechos civiles de la población afroamericana. Posteriormente, fueron reivindicadas por el movimiento de mujeres feministas y por otros grupos de población, particularmente de origen étnico (IIDH, 2017: 8).

Desde una perspectiva de la teoría política feminista, los programas de acción afirmativa “no tienen por objetivo proporcionar una compensación especial a los que se apartan de la norma hasta que logren la normalidad, sino ‘desnormalizar’ la forma en que las instituciones formulan sus reglas revelando las circunstancias y las necesidades plurales que deberían exigir en ellas” (Young, 1996: 124; citado en IIDH, 2017:10). En este tenor, México ha implementado acciones afirmativas dirigidas a diferentes grupos de la población, como las mujeres, la población indígena o la juventud, tanto a nivel federal como local. En este apartado se abordarán las acciones afirmativas para la inclusión de la población indígena en espacios de decisión política.

a) Nivel federal

Aún cuando 21.5% de la población total se autoadscribe como indígena en México (Inegi, 2015), este sector de la población ha estado históricamente subrepresentado en los espacios de toma de decisión política. Para revertir dicha situación, diversas autoridades e instituciones han implementado acciones afirmativas para promover la inclusión de este sector de la población. Por ejemplo, en 2005 se llevó a cabo la primera redistribución electoral federal en la que se identificaron 28 distritos indígenas, lo que representa 9.33% del total de los 300 distritos federales uninominales. Con ello, en 2006 accedieron a una diputación 14 personas indígenas, en 2009 ganaron 10, en 2012 fueron electos siete indígenas; en 2015 únicamente en seis de los 28 distritos referidos accedieron personas con identidad étnica, mientras que en 2018 en 13 distritos los partidos debieron postular candidaturas indígenas (Acuerdo INE/CG508/2017 y Sentencia SUP-RAP-726/2017). Lo anterior significa que el número máximo de diputaciones federales que han logrado obtener los grupos y comunidades indígenas es 14 (2006-2009), lo que representa apenas 50% de los 28 distritos indígenas, y, entre 2009 y 2015, hubo un retroceso en la representación indígena, aun cuando hubo redistribución electoral.

Gráfica 1. Representación indígena en la Cámara de diputados (1988-2018)



Fuente: Acuerdo INE/508/2017, 2017 y Sentencia SUP-RAP-726/2017.

Con la finalidad de revertir la tendencia en la subrepresentación de la población con identidad étnica, en el proceso electoral federal 2017-2018 el Instituto Nacional Electoral aprobó la implementación de medidas de acción afirmativa (Acuerdo INE/CG508/2017) para obligar a los partidos a postular, paritariamente, fórmulas integradas por personas indígenas en las

candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en, por lo menos, 12 de los 28 distritos electorales federales indígenas.

El Acuerdo INE/508/2017 fue impugnado por algunos partidos políticos y ciudadanos, por lo cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió modificarlo para establecer que: 1) en el registro de candidaturas debían adjuntarse las constancias con las que los ciudadanos acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecían (autoadscripción calificada) y, 2) todos los partidos debían postular exclusivamente candidaturas indígenas en 13 distritos federales donde la población indígena superara el 60% de la población total (Imagen 1).

Imagen 1. Distritos donde los partidos debieron postular candidaturas indígenas 2017-2018



Fuente: INE, 2018, disponible en: <https://bit.ly/34cWoUj> (consultado el 3 de agosto de 2020).

Si bien, la aplicación de acciones afirmativas para diputaciones federales fue un avance en la representación de la población indígena, el Informe de la Misión Indígena Internacional de Observación Electoral de Pueblos Indígenas señaló que “las organizaciones indígenas mostraron su preocupación sobre la falta de representatividad política de los Pueblos Indígenas en la democracia mexicana. Los nulos avances en materia de representación política establecen que

«no hay un mandato para elegir senadurías de procedencia indígena» (FILAC, 2018:14); y a las mujeres indígenas que contienden por cargos de representación, “los partidos políticos las envían a distritos donde tienen nulas posibilidades de ganar” (FILAC, 2018:14). Además, la Misión observó la importancia de ampliar la capacidad institucional para tomar en cuenta los criterios demográficos de la población indígena para la elaboración de legislación electoral en el ámbito de las consultas, distritaciones y en los programas de política pública encaminados a la promoción de la participación indígena en los comicios electorales. Para ello, la Misión sugiere que (FILAC, 2018: 18-19):

- 1) Las diputaciones federales indígenas abarquen más distritos de población indígena y que no se limiten a aquellos que tienen 60% de población indígena;
- 2) Mejorar los mecanismos de conteo y fiscalización de firmas o apoyos en las candidaturas independientes, transparentar los procesos y que, a su vez, se emitan sentencias de una manera equitativa y con apego a derecho;
- 3) Hacer un llamado a los partidos políticos para que incorporen en sus contenidos programáticos el cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, y más allá de reconocer a mujeres y jóvenes en sus estatutos, adopten medidas que les permitan participar como candidatos y candidatas a los puestos de representación del más alto nivel;
- 4) Generar indicadores reales que contemplen áreas de oportunidad en el desempeño de la vida de los Pueblos Indígenas en el proceso electoral y en los mecanismos propios de toma de decisiones y nombramiento de representantes.

Aunado a lo anterior, la aplicación de la acción afirmativa para 13 diputaciones federales aplicada en 2018 mostró que el requisito de acreditación de la autoadscripción indígena es parte de un proceso inacabado de reconocimiento y acreditación de las instituciones y de las formas de organización de dichos territorios (Vázquez, 2018), ya que el Catálogo de autoridades es condición necesaria para determinar la pertenencia a los pueblos y comunidades indígenas respectivos, así como para certificar que efectivamente se es parte de ellos.

b) Nivel local

Algunas entidades federativas también han implementado acciones afirmativas para promover la inclusión de la población indígena en los espacios de toma de decisión de los cargos públicos, en particular para los ayuntamientos con población indígena. Por ejemplo, en Oaxaca 417 municipios eligen autoridades a través de sus sistemas normativos indígenas, reconocidos en un catálogo de municipios sujetos a este régimen en el que se identifica el método de elección y las principales características de estos sistemas (Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018). Mientras que en el Estado de México se establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos (CEEM art. 23).

En Guerrero la normativa local obliga a los partidos políticos a postular fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana en, por lo menos, la mitad de los distritos donde la población indígena o afromexicana es igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Ley No. 483, art. 13 Bis). En Ciudad de México, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes ante los Ayuntamientos en los municipios con población indígena, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (LPECDMX, art. 26, fracción 3).

Sonora implementa acciones afirmativas para regidurías indígenas, al establecer que en los municipios con población indígena habrá una o un regidor étnico propietario y su suplente en los ayuntamientos donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas. Además, se establece que, si la fórmula de regiduría étnica se asigna a un propietario hombre, la suplente deberá ser mujer y, si a la fórmula se designa a una mujer propietaria, la suplente deberá ser del mismo género. La designación de las fórmulas de regidurías étnicas se realizará conforme a los usos y costumbres de dicha etnia, observando el principio de paridad de género, conforme a las normas aplicables (LIPEES, art. 172).

En San Luis Potosí se aprobó (2020) un artículo transitorio que mandata al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana a elaborar lineamientos con acciones afirmativas en favor de los grupos y comunidades indígenas (LEESLP, transitorio Cuarto). Cabe señalar que en 2018 el TEPJF instruyó al organismo electoral local para que "...realice los estudios concernientes e

implemente acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales” (SUP-REC-214/2018). Asimismo, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos y los candidatos independientes incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatas o candidatos propietarios y suplentes en dichas comunidades ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidurías de representación proporcional (LEESLP, art. 288).

En Michoacán las comunidades y los pueblos indígenas pueden elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas, mediante sus sistemas de usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad (CEEMO, art. 330). Además, la Constitución local reconoce el derecho a participar en la integración plural en los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal, así como el derecho a que los partidos políticos procuren la participación de los pueblos y comunidades indígenas para el acceso a los cargos de elección y representación popular (CPELSMO, art. 3). Por su parte, Hidalgo reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena (CPEH, art. 5).

En Chiapas los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y, en su caso, candidatos y candidatas independientes, deberán registrar candidaturas indígenas (a diputaciones locales) en al menos cincuenta por ciento de los Distritos Electorales determinados como indígenas por el Instituto Nacional Electoral (Decreto 235, art. 19). Además, las planillas por el principio de Mayoría relativa que registren los partidos políticos o coaliciones deberán ser encabezadas por candidaturas indígenas en por lo menos cincuenta por ciento de los municipios que contengan población indígena mayor a cincuenta por ciento de su totalidad, tomando como referencia el último censo poblacional que haya determinado la autoridad federal competente (Decreto 235, art. 25).

En síntesis, las acciones afirmativas indígenas para promover la inclusión, participación y representación de la población indígena en los espacios de decisión se adoptaron en el nivel local y diputaciones federales de manera previa a la reforma de paridad de género de 2019. Sin embargo, persisten desafíos para lograr la implementación plena del principio constitucional de paridad, los cuales se abordan a continuación.

III. Desafíos y agenda pendiente para la inclusión indígena

Las leyes reglamentarias del principio constitucional de *paridad en todo* son pieza fundamental para garantizar su efectividad. En materia electoral se vislumbran cuatro temas ineludibles para la deliberación y, de no quedar clara la voluntad de las y los legisladores, corresponderá a la autoridad jurisdiccional interpretar la normativa. El primero consiste en la creación de catálogos de autoridades indígenas y mecanismos de selección en los municipios que se rigen por los sistemas de usos y costumbres; el segundo se refiere a la adopción de mecanismos para garantizar la inclusión de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; el tercero consiste en determinar el porcentaje de población indígena por el cual se aplicará la acción afirmativa indígena y, el cuarto, consiste en establecer los lineamientos para garantizar la inclusión paritaria (mujeres y hombres) de indígenas en la integración de los ayuntamientos.

a) La creación de catálogos de autoridades indígenas y mecanismos de selección en los municipios que se rigen por los sistemas de usos y costumbres.

La creación de catálogos de autoridades indígenas constituye un reto para garantizar la paridad en dichos pueblos y comunidades. El proceso electoral de Hidalgo 2019-2020 es un buen ejemplo de los retos que podrían enfrentarse en esta materia. En la entidad el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) presentó ante el Tribunal Electoral del Estado (TEEH) un incidente de aclaración de la sentencia por la que se le obligaba a emitir un catálogo de autoridades indígenas e identificar a las y los representantes que expedirían las constancias de vinculación comunitaria, a fin de acreditar la autoadscipción calificada rumbo al registro de candidaturas indígenas para las elecciones de 2020 (TEEH-RAP-NAH-016/2019). A través del incidente de aclaración de sentencia, el organismo administrativo electoral argumentó que no es de su competencia la elaboración de un catálogo de autoridades indígenas y que “cualquier intento por determinarlas desde cualquier institución del Estado mexicano para enlistarlas y hacer un catálogo, resultaría una grave violación a su libre determinación”.

La controversia entre las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional se resolvió en la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual determinó la imposibilidad del IEEH para acatar la sentencia del TEEH. Esta experiencia nos muestra que en algunas entidades no es claro qué instancia es la encargada de elaborar dicho catálogo, si es el

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo, u otra instancia y, lo mismo aplica para el resto de las entidades federativas.

b) Garantizar la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena

La Constitución mandata que los pueblos y comunidades con población indígena deberán cumplir el principio de paridad para la elección de representantes ante los ayuntamientos conforme sus normas aplicables y de manera gradual (CPEUM, art. 2). Sin embargo, no es claro cuáles serán los criterios aplicables para garantizar la inclusión de mujeres y hombres indígenas en dichos espacios de poder.

Hidalgo constituye un ejemplo de aplicación de mecanismos formales de inclusión de la población con identidad étnica. En el proceso electoral 2019-2020 los partidos políticos están obligados a postular candidaturas indígenas en 23 de los 84 municipios que renovarían sus ayuntamientos (incluidas las candidaturas independientes), quienes deberán cumplir con el estándar de autoadscripción indígena y con la paridad (Acuerdo IEEH/CG/030/2019, Tesis IV/2019). Los 23 municipios referidos cuentan con 65 por ciento o más de población que se autoadscribe como indígena, de acuerdo con datos del INEGI.

c) El porcentaje de población indígena por el cual se determina la aplicación de la acción afirmativa indígena

En las elecciones federales de 2018 se aplicó la acción afirmativa para las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en 13 distritos electorales federales con 60 por ciento o más de población indígena. Sin embargo, dicho mecanismo podría haberse aplicado a los distritos electorales que tienen 50 por ciento o más de población indígena, con lo cual, se habría ampliado la cuota indígena de 13 a 18 distritos uninominales. Así, quedan las interrogantes sobre por qué en 2018 no se aplicó la medida a los municipios con 50 por ciento o más de población indígena y de qué manera se aplicará la medida en las elecciones de 2021.

d) Garantizar la inclusión de mujeres indígenas en la integración de los ayuntamientos en municipios con población indígena

Además de garantizar la representación indígena en los ayuntamientos y la inclusión de mujeres en los espacios de decisión en los pueblos y comunidades indígenas, la reforma contempla la

aplicación del principio de paridad, a fin de garantizar la inclusión de mujeres indígenas en estos espacios de poder (CPEUM, arts. 2 y 115).

De acuerdo con datos del INE, en el proceso electoral 2017-2018 se logró un importante avance en la inclusión de mujeres en cargos electivos municipales. El porcentaje de presidentas municipales incrementó de 5.3 a 28.14 por ciento, el de síndicas pasó de 7.51 a 62.2 por ciento y las regidoras de 7.23 a 50.65 por ciento. Si bien dicho incremento fue un logro importante, la reforma de paridad en todo tiene como objetivo garantizar la paridad en el resultado, esto es, la presencia igualitaria de hombres y mujeres indígenas en la representación ante los ayuntamientos. No obstante, tal objetivo podría verse frustrado en el proceso de armonización de las leyes locales, así como por las disposiciones que los Congresos locales adopten en esta materia.

La armonización de las leyes locales con la Reforma Constitucional y legal de paridad de género, en relación con la inclusión de la población indígena en los espacios de toma de decisión, constituye un desafío para lograr la aplicación plena del principio constitucional de paridad. De acuerdo con el artículo 105 Constitucional, las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse y, durante el mismo no podrán llevarse a cabo modificaciones legales fundamentales. En algunas entidades, el plazo para cualquier reforma en la materia ya venció, mientras que en otras vence en septiembre de 2020. Sin embargo, con independencia de los procesos locales de armonización legal, las autoridades electorales administrativas locales están en posibilidades de aprobar lineamientos para aplicar acciones afirmativas indígenas a los diferentes cargos de elección popular, tal como se hizo para las diputaciones federales de 2018, y con fundamento en las reformas a las leyes generales en la materia vigentes desde abril de 2020.

IV. Iniciativas legislativas sobre representación indígena

Durante la LXIV Legislatura se han presentado diversas iniciativas en materia de representación indígena en espacios de decisión pública, de las cuales dos permanecen vigentes en su proceso legislativo y permanecen pendientes de dictaminación en comisiones de la Cámara de Origen (SIL, 2020). La primera corresponde a la diputada del Grupo parlamentario del Partido del

Trabajo, María Roselia Jiménez Pérez, presentada el 12 de agosto de 2020, en la cual propone aplicar las siguientes medidas de acción afirmativa a favor de la población indígena:

- 1) Los partidos deberán postular candidaturas indígenas en los distritos electorales con 40 por ciento y más de este sector de la población, las cuales deberán contar con el aval de las asambleas comunitarias indígenas del distrito electoral.
- 2) De las cinco circunscripciones electorales plurinominales por las que se eligen las diputaciones federales de representación proporcional (200 curules), cuatro serán regionales y una nacional destinada a la representación indígena.
- 3) Para ser considerado como candidato o candidata indígena se requiere ser originario de algún pueblo indígena, hablar su lengua y contar con el aval de asambleas comunitarias indígenas.
- 4) Los partidos políticos deberán postular en las dieciséis primeras fórmulas de sus listas a cuatro candidaturas propuestas por los pueblos indígenas.

Otra iniciativa para promover la inclusión indígena en espacios de poder político fue presentada por la diputada Irma Juan Carlos, del Grupo parlamentario de Morena (29 de octubre de 2019) y propone reconocer en la Constitución instancias judiciales en la especialidad de materia indígena, para lo cual considera:

- 1) Establecer que los derechos indígenas se interpretarán con arreglo a los principios de justicia, pluralismo jurídico, interculturalidad, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe;
- 2) Estipular que la coordinación entre la justicia indígena y del Estado no criminalizará a las autoridades indígenas comunitarias por el ejercicio de su jurisdicción indígena en la solución de sus conflictos internos;
- 3) Nombrar a la Suprema Corte de Justicia con el adjetivo Pluricultural;
- 4) Crear una Sala de Justicia Indígena;
- 5) Incluir una representación indígena en el Consejo de la Judicatura; y,

- 6) Establecer una Sala de Justicia Indígena Constitucional en las entidades federativas que tengan un porcentaje importante de personas indígenas.

Consideraciones finales

En este documento se mostró que, si bien hay avances en la aplicación de acciones afirmativas para revertir la histórica subrepresentación de la población indígena, persisten retos para mejorar la aplicación de dichos mecanismos y, por tanto, para garantizar el acceso de las mujeres indígenas en igualdad de condiciones que los hombres a los espacios de toma de decisión. Los retos legislativos consisten en:

- Ampliar la aplicación de las acciones afirmativas para garantizar la inclusión de indígenas en los Congresos locales y senadurías (no solo en la Cámara de Diputados), así como determinar el porcentaje de población indígena por el cual se aplicarán de las acciones afirmativas indígenas (40, 50, 60 por ciento, u otro umbral de cuota).
- Establecer qué institución es la encargada de crear los catálogos de autoridades indígenas, ya que dichos instrumentos serán pieza fundamental para garantizar que las y los candidatos realmente pertenezcan a las comunidades indígenas y, por tanto, para garantizar la aplicación efectiva de la paridad.

En este tenor, la legislación federal en materia indígena y en materia de paridad no son techos, sino pisos mínimos, de ahí que los derechos pueden ser ampliados desde los congresos locales en los procesos de armonización de la reforma constitucional de paridad de género de 2019 y las reformas secundarias aprobadas en abril de 2020. Al respecto, en este documento se argumentó que, con independencia de los procesos locales de armonización legal, las autoridades electorales administrativas locales están en posibilidades de aprobar lineamientos para aplicar acciones afirmativas indígenas a los diferentes cargos de elección popular, tal como se hizo para las diputaciones federales de 2018, y con fundamento en las reformas a las leyes generales en la materia vigentes desde abril de 2020.

Finalmente, en materia electoral se identificaron algunos desafíos para la aplicación plena del principio constitucional de paridad y la inclusión de la población indígena en los espacios de poder político:

- Garantizar la inclusión de representantes indígenas ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena, esto es: 1) los municipios indígenas, 2) los municipios con presencia indígena y 3) los municipios con población indígena dispersa, lo que equivale a 2,417 municipios en cuyos cabildos deberá garantizarse la representación de la población indígena, observando el principio de paridad de género.
- Crear los catálogos que contengan el reconocimiento de las autoridades indígenas y los mecanismos de selección en los municipios que se rigen por los sistemas de usos y costumbres, los cuales acreditarán la autoadscripción calificada de las candidaturas indígenas.
- Determinar el porcentaje de población indígena por el cual se aplicarán las acciones afirmativas indígenas.
- Establecer los lineamientos para garantizar la inclusión paritaria (mujeres y hombres) de indígenas en la integración de los ayuntamientos, los cuales podrían ser implementados por las autoridades administrativas electorales locales.

Referencias

- Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018. (2018). Acuerdo por el que se aprueba el catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas del estado de Oaxaca y se ordena el registro y publicación de los dictámenes por los que identifican los métodos de elección de sus autoridades municipales. México: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- Acuerdo INE/508/2017. (2017). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, Diario Oficial de la Federación, México.
- Acuerdos de San Andrés. (1996). “Derechos y Cultura Indígena”. Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>
- Arias, Omar y Duryea, Suzanne. (2003). Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know? Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (BID, 2004). *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*, Buvinic, Mayra y Roza, Vivian, Washington, DC. Cámara de Diputados.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas CDI. (CDI, 2015). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México. Coordinación General de Planeación y Evaluación, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (CERD, 2012). Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, México, Naciones Unidas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM, 2020). Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente última reforma publicada el 13 de abril de 2020, Cámara de Diputados, México.

- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, (CPEMO). Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo en 1918, consultada el 3 de agosto de 2020.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (CEEM). Texto vigente, decreto 72, Gobierno del Estado de México. México, consultada el 3 de agosto de 2020.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. (OIT, 2014). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 130 p.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU, 2007). Organización de las Naciones Unidas, 2008, recuperado de <https://bit.ly/3gc1Hpl>
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. (FILAC, 2018). *Informe de la Primera Misión Indígena Internacional de Observación Electoral*, México, pp. 1-20.
- Godínez, T., Miguel. (2020). *Foro virtual Representación política indígena*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, RENACEDI, 24 de abril de 2020.
- Gouritin, Armelle, & Aguilar, Adriana. (2017). La adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un análisis crítico desde el punto de vista de los derechos ambientales. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 291-327. Recuperado en 2 de agosto de 2020.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (IIDH, 2017). *Diccionario electoral*. Vol. 1. Tercera edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Inegi, 2015). Encuesta Intercensal 2015, Tabulados. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Inegi, 2016). Estadísticas a propósito del... día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto). México.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, (LIPEES, 2020). Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, México, consultada el 3 de agosto de 2020.

- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (LCNDPI, 2017). Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003, texto vigente, última reforma publicada el 22 de junio de 2017, México: Cámara de Diputados.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. (LEESLP, 2019). Ley publicada en el Periódico oficial el 30 de junio de 2014. Última reforma publicada en el periodico oficial el 3 de julio de 2019, consultada el 3 de agosto de 2020.
- Ley No. 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 31 de agosto de 2018.
- Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México. (LPECDMX, 2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017, Congreso de la Ciudad de México.
- Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente. (RENACEDI, 2020). En *Foro virtual Representación política indígena*, 24 de abril de 2020.
- Ruiz, María Elena. (2003). *Challenges and Opportunities for Gender Equality in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Sámaro R., Miguel Ángel, Durand Alcántara, Carlos, Gómez González, Gerardo. (2001). Los Acuerdos de San Andrés, 2001, Larraínzar en el Contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos. México: IJ-UNAM.
- Sistema de Información Legislativa. (SIL, 2020). Secretaría de Gobernación, México.
- SUP-RAP-726/2017 y Acumulados. (2017). Sentencia, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (TEPJF, 2014). *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: Editorial TEPJF, pp. 1-156.
- Vázquez Correa, Lorena. (2017). “La representación política de las mujeres indígenas en México”. *Revista Pluralidad y Consenso*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Young, I. M. (1996). *Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de la ciudadanía universal*. En: Castells, C. (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*, (pp. 99-126). Barcelona: Paidós.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS: LA AGENDA PENDIENTE

AUTORA: LORENA VÁZQUEZ CORREA

Cómo citar este documento:

Vázquez Correa, Lorena (2020), "Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente". *Mirada Legislativa No. 192*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 21p.

Mirada Legislativa, es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.