



# DEMOCRACIAS

Una panorámica

Coordinadores

Bernabé Lugo Neria

Juan Antonio Taguenca Belmonte

---

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública



La publicación de este libro se financió con recursos PROFOCIE 2014-2015.

# DEMOCRACIAS

## Una panorámica

Colaboradores

Bernabé Lugo Neria  
Juan Antonio Taguenca Belmonte



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola  
*Rector*

Saúl Agustín Sosa Castelán  
*Secretario General*

Jorge Augusto del Castillo Tovar  
*Coordinador de la División de Extensión de la Cultura*

Edmundo Hernández Hernández  
*Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*

#### **Fondo Editorial**

Alexandro Vizuet Ballesteros  
*Director de Ediciones y Publicaciones*

Primera edición, 2017.

Derechos reservados conforme a la ley.  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

© Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo  
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000  
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta edición sin el consentimiento escrito de la UAEH.

**ISBN: 978-607-482-495-7**

Hecho en México / Printed in Mexico

## **Índice**

Prólogo

**Capítulo 1. Función social de la democracias: un análisis empírico de los resultados de la tercera ola**

*Abraham Sánchez Ruiz*

Introducción

1. Dimensiones de bienestar social

*1.1 Dimensión 1. Condiciones de vida de los ciudadanos y generosidad del sistema*

*1.2 Dimensión 2. Gasto y composición del ingreso de las administraciones públicas*

*1.3 Dimensión 3. Desempleo*

2. Explicación del nivel de bienestar social en función del nivel de desarrollo democrático

*2.1 Análisis de regresión lineal: dimensión de las condiciones de vida de los ciudadanos y generosidad del sistema*

*2.2 Análisis de regresión lineal: dimensión de gasto y composición del ingreso de las administraciones públicas*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola  
*Rector*

Saúl Agustín Sosa Castelán  
*Secretario General*

Jorge Augusto del Castillo Tovar  
*Coordinador de la División de Extensión de la Cultura*

Edmundo Hernández Hernández  
*Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*

**Fondo Editorial**

Alexandro Vizuet Ballesteros  
*Director de Ediciones y Publicaciones*

Primera edición, 2017.

Derechos reservados conforme a la ley.  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

© Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo  
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000  
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta edición sin el consentimiento escrito de la UAEH.

**ISBN: 978-607-482-495-7**  
Hecho en México / *Printed in Mexico*

## Índice

Prólogo	17
<b>Capítulo 1. Función social de la democracias: un análisis empírico de los resultados de la tercera ola</b>	<b>23</b>
<i>Abraham Sánchez Ruiz</i>	
Introducción	23
1. Dimensiones de bienestar social	24
1.1 Dimensión 1. Condiciones de vida de los ciudadanos y generosidad del sistema	34
1.2 Dimensión 2. Gasto y composición del ingreso de las administraciones públicas	37
1.3 Dimensión 3. Desempleo	38
2. Explicación del nivel de bienestar social en función del nivel de desarrollo democrático	39
2.1 Análisis de regresión lineal: dimensión de las condiciones de vida de los ciudadanos y generosidad del sistema	40
2.2 Análisis de regresión lineal: dimensión de gasto y composición del ingreso de las administraciones públicas	48

2.3 <i>Análisis de regresión lineal: dimensión de desempleo</i>	51
3. Análisis de conglomerado	54
3.1 <i>Conglomerado 1</i>	58
3.2 <i>Conglomerado 2</i>	59
3.3 <i>conglomerado 3</i>	60
Conclusiones	61
Bibliografía	62
<b>Capítulo 2. Ciudadanía multicultural y pueblos indígenas en el marco legal político-electoral de las entidades federativas de México</b>	<b>65</b>
<i>Guillermo Lizama Carrasco</i>	
<i>Emanuel de la Cruz Martínez</i>	
1. El multiculturalismo en la inclusión política-electoral de los indígenas como ejercicio de la ciudadanía	67
2. El multiculturalismo en el marco jurídico político-electoral de México	71
2.1 <i>Las comunidades indígenas en México</i>	72
2.2 <i>Democracia y comunidades indígenas en el marco legal federal</i>	74
3. El multiculturalismo en el marco jurídico político-electoral de las entidades federativas	80
3.1 <i>Integración de las comunidades indígenas en las constituciones políticas de las entidades federativas de México</i>	82

3.2 <i>Integración de las comunidades indígenas en el marco jurídico en materia electoral</i>	87
Conclusiones	97
Bibliografía	99
<b>Capítulo 3. Ciudadanía, participación y percepción de la democracia en Hidalgo, 2015</b>	<b>103</b>
<i>Bernabé Lugo Neria</i>	
<i>Juan Antonio Taguenca Belmonte</i>	
Introducción	103
1. Obstáculos para promoverse en puestos de representación pública	106
2. Eficacia gubernamental	108
3. Formas de gobierno	110
4. El papel del gobierno, la mejora de la situación económica y el bienestar del ciudadano	113
5. Corrupción y confianza institucional	116
6. Partidos políticos y criterios de selección	119
7. Participación ciudadana	121
8. Percepción que los ciudadanos tienen de la entidad federativa	124
9. Funcionamiento y práctica de la democracia	125
10. Significado de ser ciudadano (a)	130

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). 2010. *Nuestra Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.

The Economist (2013). *Democracy index, Democracy at a standstill*. London, United Kingdom.

## CAPÍTULO 2

# Ciudadanía multicultural y pueblos indígenas en el marco legal político-electoral de las entidades federativas de México

*Guillermo Lizama Carrasco*

*guillermo.lizama@gmail.com*

*Emmanuel de la Cruz Martínez*

*dlcmemmanuel@gmail.com*

### Introducción

La inclusión de la población indígena, por medio de la integración de las prácticas, usos y costumbres en los procesos políticos-electorales, representa un avance en términos de democratización. Al tiempo que amplía la idea del ciudadano y resuelve las tensiones entre el universalismo de la ciudadanía decimonónica y la particularidad de una ciudadanía multicultural, basada en el ejercicio y respeto de la diversidad (diferencia) en la formulación de los derechos. Lo anterior es fundamental para reconocer –a través de la participación electoral y la

representación política— el complejo entramado cultural y multiétnico del estado-nación en México.

El multiculturalismo, como teoría política, es una respuesta a la uniformidad y a la homogenización propuesta por la tradición liberal que no ha reconocido como fundamento del derecho a la diversidad cultural y étnica. De esta manera, el multiculturalismo no es solo una propuesta normativa sino también constituye un marco explicativo de cómo los estados nacionales han sido capaces de reconocer o no la diferencia social, étnica y cultural de su población. Una cuestión que no atenta contra el valor republicano de la ciudadanía universal sino que revisa su definición, en tanto la idea “universalista” no es explicativa de la construcción actual de la ciudadanía.

Desde las propuestas del comunitarismo (Taylor, 2009) surge el multiculturalismo como un modelo democrático de cohesión social, centrado en la integración de la diferencia y la diversidad. En este punto, nos planteamos como pregunta: ¿Qué ha hecho el Estado mexicano por la profundización del multiculturalismo en la construcción de la ciudadanía del siglo XXI? Esta pregunta es de interés debido a la gran diversidad étnica y cultural que constituye la nación y para el ejercicio de la ciudadanía en los distintos niveles de gobierno dentro de la Federación.

Este trabajo aborda la problemática de la inclusión de la población indígena —usos y costumbres— en: la constitución del poder, la representación política, la participación electoral, la democracia y el ejercicio de la ciudadanía multicultural. Al respecto nos cuestionamos si en la legislación en materia política-electoral se reconoce a los grupos indígenas. Esto último como un indicador de la existencia de un marco legal multicultural que se conforma, ya no para la homogenización, sino para el reconocimiento y la integración de la diferencia en la construcción de la ciudadanía y la democracia. Para ello, se estudia la inclusión

de las comunidades indígenas en el marco jurídico de México y sus entidades federativas. Específicamente se revisan las constituciones Políticas, Leyes y Códigos electorales de las entidades federativas.

Con esta información se elaboró un diagnóstico general de la inclusión de las prácticas de las comunidades indígenas en la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. Lo anterior, permite identificar la existencia o no de un marco legal inclusivo que reconoce las especificidades culturales de los diversos grupos de la población y que, desde la crítica comunitaria al multiculturalismo liberal, trasciende las ideas de un liberalismo “ciego a la diferencia” y con una fuerte tendencia homogeneizadora de las sociedades (Taylor, 2009: 101).

Lo anterior se debe a la profundidad de la tesis liberal que asumió que el Estado moderno era un espacio neutral, en donde podían coexistir todas las culturas bajo la premisa de la ciudadanía universal. Sin embargo, este ideal republicano (liberal) no propició la integración jurídica y el reconocimiento legal de las comunidades indígenas; surgiendo, entonces, la crítica comunitarista que propuso al multiculturalismo como modelo normativo que reconfigura la relación entre sociedad, Estado y pueblos originarios.

### **1. El multiculturalismo en la inclusión política-electoral de los indígenas como ejercicio de la ciudadanía**

El multiculturalismo es complejo de definir debido a su condición poli-semántica y a los diversos usos que ha tenido en la implementación de estrategias de inclusión del otro (Young, 1990). En este sentido, utilizamos el concepto de Charles Taylor (2009) que identifica al multiculturalismo como reconocimiento del otro, de la diferencia y de la diversidad; y como un componente elemental del pluralismo y del ejercicio de la ciudadanía en contextos democráticos.

Uno de los teóricos del multiculturalismo es Will Kymlicka. Este autor, desde una perspectiva liberal, sostiene que este concepto representa la ampliación de los derechos a sectores específicos para asegurar su autonomía y la integración social (Kymlicka 1996, 2009). Recupera, de este modo, la concepción Kantiana de la autonomía, la cual hace posible la dignidad humana basada en el ejercicio de la libertad y los derechos.

En el mismo sentido que Kymlicka, Charles Taylor (2009: 70-73), aunque desde la perspectiva comunitarista, manifiesta que en la construcción del *reconocimiento del otro*, existen dos momentos: el primero llamado “la política del universalismo” (liberal), que bajo la idea de la *igualdad jurídica* busca que no existan ciudadanos de primera y segunda clase, especialmente en lo que se refiere a derechos políticos y económicos. El segundo, “la política de la diferencia”, que surge a partir del reconocimiento político y moral de las identidades comunitarias y sus usos y costumbres históricamente construidos. Es en esta última perspectiva que en este capítulo se analiza la inclusión política-electoral de los indígenas en el ejercicio de la ciudadanía en México.

Lo anterior supone una crítica al multiculturalismo liberal que basa la integración social en los derechos humanos y en la propuesta kantiana de la dignidad, en donde la igualdad es un principio moral universal que se fundamenta en el reconocimiento del respeto mutuo entre los seres humanos. El problema es que el requisito de igualdad no se da siempre, debido al alto grado de diferenciación social, económica, religiosa, cultural y étnica de las sociedades contemporáneas. Por ello que surge la propuesta comunitarista, la cual propone que no sea la igualdad, sino la diferencia y la diversidad las que articulen –por medio del derecho– una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Tanto la visión de Taylor como la de Kymlicka han contribuido a las discusiones nacionales de los problemas del multiculturalismo. Es precisamente en este ámbito en donde se ha desarrollado el debate de teoría política entre comunitarios y liberales, una cuestión que recuperamos para estudiar los problemas multiculturales en México.

El multiculturalismo es un fenómeno que ha generado una gran discusión respecto a la vida en sociedades diferenciadas y a la respuesta de los estados por incluir a la diversidad en un nuevo modelo de cohesión social. El cual busca generar –a nivel normativo– una ciudadanía diversa y amplia que trascienda el republicanismo de la ciudadanía universal producto de la revolución francesa. Que por cierto fue clave en la formación del liberalismo mexicano que asumía que la homogenización es fundamental en la formación del Estado moderno (Anderson, 1993; Velasco, 2009 y Florescano, 2001).

En México el problema de la inclusión de los indígenas en el ejercicio de la ciudadanía ha sido ampliamente discutido (Stavenhagen, 2001; Salcedo, 2001; Rodríguez, 2006; Morales, 2008; Sonnleitner, 2013; López, 2005; Lartigue y Morales, 2009 y Villoro, 1987). Estos autores atienden tempranamente la exclusión de los pueblos indígenas del desarrollo social, la representación política y la participación electoral.

En nuestro país uno de los debates teóricos más intensos fue el del indigenismo que encabezó Luis Villoro, quien reconoció la tensión entre el universalismo centrado en los derechos de los individuos y el comunitarismo indígena centrado en el derecho colectivo de las comunidades. Estas reflexiones fueron claves en el desarrollo del indigenismo, que fue la conceptualización que permitió la emergencia de las ideas multiculturales en México.

Lo dicho es relevante, ya que permite la discusión acerca de las garantías específicas de las comunidades indígenas, cuestión que encuentra su justificación histórica en la *república de indios*. Respecto de la misma, la colonia dio importantes grados de autonomía legal a las comunidades originarias en la toma de decisiones y en la relación específica con la Corona española.

Con la creación del estado nacional y la discusión liberal-republicana de la ciudadanía universal, en el siglo XIX, el derecho deja de tener un trato específico para los indígenas. En ese nuevo orden legal las prácticas, usos y costumbres dejaron de ser fuente de derecho y obligaciones. Se creyeron obstáculos para la creación del Estado-nación.

El debate de la inclusión de los indígenas en México –en la perspectiva multicultural basada en el indigenismo– permitió asentar principios normativos claves, que reforzaron la coexistencia de derechos universales con particulares. Al respecto, el propio Villoro (1987 y 2007) advirtió de los riesgos de caer en un relativismo cultural, que impidiera consensuar lo particular de la cultura con la universalidad de las leyes.

Con todo lo anterior se asentaron tempranamente las bases para reflexionar acerca de las posibilidades del multiculturalismo como modelo de cohesión social que reconoce el valor de los pueblos indígenas para el desarrollo social, político, económico y cultural. En este ámbito, surge el vínculo entre democracia multiculturalidad, en donde la primera hace posible el reconocimiento de la diversidad y la construcción de la política de la diferencia (PNUD, 2010). De esta forma, las acciones destinadas a la inclusión de los indígenas en la participación política-electoral permiten entender los avances del multiculturalismo en las sociedades contemporáneas.

En México la integración de las comunidades indígenas y sus prácticas en el ejercicio y representación del poder se encuentran principalmente en el nivel local y municipal, en donde se asientan los principios de los usos y costumbres como jurisprudencia. Esto da paso a los derechos políticos-electorales de las comunidades indígenas que se fueron construyendo a partir de las reformas constitucionales de 2001 (Carbonell, 2001 y Díaz-Polanco, 2002). Una cuestión que se analiza en este trabajo para conocer la profundidad del multiculturalismo de nuestro país.

## 2. El multiculturalismo en el marco jurídico político-electoral de México

El análisis del marco jurídico con relación a la inclusión de las comunidades indígenas en su diseño es fundamental, ya que hace posible, siguiendo las ideas de Taylor, la autenticidad de las personas respecto a su cultura y contexto. El cual requiere de una valoración socialmente aceptada que se expresa por medio de un marco legal de protección (Cossio, 2003), que debe atender las siguientes preguntas: ¿Cómo integrar la diversidad de comunidades indígenas al ámbito de la participación política y electoral? ¿Es posible que a partir de un nuevo diseño institucional basado en el multiculturalismo se replantee la relación entre el Estado y las comunidades indígenas?

Esto último ha sido un desafío para el estado mexicano, ya que el reconocimiento constitucional de sus propias características multiculturales y pluriétnicas obliga a la construcción de acciones afirmativas para el *reconocimiento del otro*. Las cuales deben hacer posible un marco legal de integración a partir de la participación política en la constitución del poder y la autoridad (Ávila, 2007). Sin esta dimensión es imposible hacer realidad las *políticas de la diferen-*

cia, como una forma de vivir juntos e integrados en sociedades diversas, plurales y democráticas.

### 2.1. Las comunidades indígenas en México

Los indígenas representan una gran riqueza para los países y definen su condición pluriétnica y multicultural. En México destaca la gran diversidad y amplia cobertura de los pueblos originarios, como se observa en la figura 1.

**Figura 1. Pueblos indígenas en los estados de México**

Estado	Pueblo indígena
Baja California	Cochimí, cucapá, kiliwa, kumiai y paipái
Campeche	Maya
Coahuila	Kikapú
Chiapas	Cakchiquel, chol, jacalteco, kanjobal, lacandón, mame, mochó, tojolabal, tzeltal (tseltal) , tzotzil (tsotsil) y zoque
Chihuahua	Guarijío, pima, tarahumara y tepehuán
Distrito Federal*	Maya, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, purépecha, tlapaneco, totonaco y zapoteco
Durango	Tepehuán
Guanajuato	Chichimeca jonaz
Guerrero	Amuzgo, mixteco, náhuatl y tlapaneco
Hidalgo	Náhuatl y otomí
Jalisco	Huichol
México	Mazahua, náhuatl y otomí
Michoacán	Mazahua, otomí y purépecha
Morelos	Náhuatl

Nayarit	Cora y huichol
Oaxaca	Amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, triqui y zapoteco
Puebla	Chocho, mixteco, náhuatl y totonaca
Querétaro	Otomí y pame
Quintana Roo	Maya
San Luis Potosí	Huasteco, náhuatl y pame
Sinaloa	Mayo
Sonora	Mayo, pápago, pima, seri y yaqui
Tabasco	Chontal y chol
Veracruz	Náhuatl, tepehua, popoluca y totonaca
Yucatán	Maya

Fuente: Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

\* Se trata de los principales grupos indígenas migrantes establecidos en esa entidad.

Nota: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no tienen población indígena significativa.

La república mexicana está compuesta por 31 entidades federativas y un Distrito Federal. En ellas 11'132,562 personas pertenecen a un grupo indígena, lo que representa 9.91% del total de la población. Los estados que concentran una mayor cantidad de población indígena son: Oaxaca, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Hidalgo y Campeche. Entidades como: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y Zacatecas tienen una presencia de indígenas inferior a 1% con respecto al total de la población.

A nivel municipal, la distribución de las poblaciones indígenas es extendida, ya que existen 2,456 municipios con indígenas en sus localidades. Solo

32 ayuntamientos no reconocen la presencia de pueblos originarios en su demarcación, según datos de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015). Lo anterior muestra la importancia y magnitud de las reformas en pro de la inclusión, el desarrollo, el cuidado y la preservación de los pueblos originarios de México.

## 2.2. Democracia y comunidades indígenas en el marco legal federal

La amplia diversidad étnica, social y cultural de México representa un desafío desde el punto de vista jurídico: ¿cómo es posible integrar en un marco legal la compleja diversidad del país? y ¿cuáles han sido los avances de la inclusión de los indígenas en el marco constitucional y la legislación electoral? Son dos preguntas que apuntan a conocer los avances en la conformación de una sociedad multicultural.

En México, desde la tradición liberal del siglo XIX y el corporativismo del siglo XX, se creó un marco jurídico que, siguiendo el republicanismo homogeneizador, apuntaba a la construcción de un ciudadano que asumía esa condición debido a la existencia de derechos y garantías individuales y universales. Esto llevó a una integración (asimilación) tardía de las comunidades indígenas en el marco legal, siendo un primer elemento la firma del acuerdo 169 de la OIT que estableció obligaciones y compromisos de los estados nacionales con la integración de los pueblos originarios.

A principios del siglo XIX comenzó, con mayor profundidad, el debate del multiculturalismo en México, siendo el antecedente más cercano la amplia construcción intelectual de Luis Villoro (1987 y 2007) en torno a la idea del indigenismo en la constitución de las relaciones sociales y de poder.

Asimismo, el levantamiento Zapatista –Chiapas, 1994– abrió y visibilizó la discusión pública acerca de los pueblos originarios, colocando en el debate nacional la situación de los indígenas respecto al atraso, rezago y exclusión no solo del bienestar social y económico, sino también de las decisiones políticas y electorales. Específicamente, los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* establecieron la importancia de la representación de los pueblos originarios, tanto en los municipios como en el Congreso de la Unión y los parlamentos locales.

Lo anterior como una estrategia para redimensionar la relación entre el Estado y las comunidades indígenas (Sonnleitner, 2013) a partir de un nuevo pacto social.

Los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* visibilizaron, asimismo, una crítica a las garantías de los indígenas en el marco de los derechos humanos liberales, en tanto estos últimos no reconocen la diversidad cultural y étnica, ya que se han sustentado en un modelo de organización política centrada en la homogenización y la ciudadanía universal. La cual no da cuenta de la diversidad y la construcción histórica de los problemas indígenas derivados de la formación del estado nacional en México. Al respecto, los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* apuntan a la construcción de una nueva relación, sin desconocer el contexto y las causas de la desigualdad entre indígenas y no indígenas. La siguiente cita nos da cuenta de ello:

La historia confirma que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural [...] Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual gobierno federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda Reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas

instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente. Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT. (Acuerdos de San Andrés Larrainzar, 1996: s. p.).

Los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* serán claves, ya que visibilizan e instalan en la agenda pública la situación de las comunidades indígenas, repercutiendo en las modificaciones constitucionales de 2001 en México. Entre otras cosas, se estableció que los estados deben asumir compromisos con el bienestar, el desarrollo, la cultura, la participación electoral y la representación política de las comunidades. Los compromisos del gobierno federal en el ámbito político-electoral que se establecieron en los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* fueron los siguientes:

Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general. El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

Ampliar la participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la república mexicana (Acuerdos de San Andrés Larrainzar, 1996: s. p.).

El debate público producto de los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar* y la presión de las agencias internacionales desembocaron en las modificaciones constitucionales de 2001 (Artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115º). De esta forma, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el reconocimiento a la existencia de las comunidades indígenas y a la composición pluriétnica de la nación.

Si bien se reconocieron los derechos de las comunidades indígenas, la magnitud y profundidad de las acciones de integración fue limitada y no impactó en la solución de los problemas que afectaban a los pueblos originarios. Pero veamos cómo quedó el Art.2º constitucional modificado.

**Artículo 2º.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 2º).

El mismo artículo 2° define los derechos políticos de las comunidades, en tanto que para la constitución del poder y la toma de decisiones es fundamental la presencia de los indígenas. Asimismo, este artículo establece la obligación del reconocimiento de la diversidad étnica en las entidades federativas y municipios, así como el respeto por la participación política-electoral de los indígenas de acuerdo con sus tradiciones, usos y costumbres, asegurando con ello su identidad cultural. Lo reproducimos a continuación.

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

**V.** Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

**IX.** Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 2°).

Con el reconocimiento constitucional se logra reafirmar a las comunidades como sujetos de derecho con garantías específicas y socialmente construidas<sup>1</sup>.

1 El reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas permite orientar las acciones afirmativas de política pública, por ello existen partidas presupuestales de asignación (directa o indirecta) entorno a diversas comunidades indígenas, principalmente de instituciones federales, como el Instituto para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y programas sociales como PROSPERA, PROCAMPO, 60 y más, etc. En los estatutos locales son siete entidades que establecen facilidades de asignación presupuestaria por el Estado mismo o municipio. Pero no

Asimismo, diversos organismos, como la CDI y agencias internacionales, reconocen que la reforma constitucional de 2000 permitió repensar y reconfigurar la relación entre las comunidades indígenas y el Estado. En este contexto aparece como un desafío para las instituciones la generación de políticas públicas específicas y acciones afirmativas para hacer real el ejercicio de los derechos, pasando del enunciado a la práctica.

Las reformas constitucionales en materia indígena generaron obligaciones para materializar las nuevas disposiciones jurídicas. De esta manera, se modificó el orden legal electoral establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), para incluir normativa específica que permita dar garantías al ejercicio de los derechos políticos-electorales de las comunidades indígenas.

Respecto a lo anterior destacan el respeto por los usos y costumbres en la participación y representación electoral, la construcción de distritos indígenas y el reconocimiento a la cultura en la formación de los gobiernos de los pueblos originarios. Estas reformas electorales, actualmente contenidas en el Art. 26° de la LEGIPE, reconocen el derecho a la participación y la representación de las comunidades indígenas en el ejercicio del poder. Pero veamos que nos dice textualmente el Art. 26°.

Artículo 26.

3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y

establecerá mecanismos de rendición de cuentas, ya que la auditoría no puede intervenir dentro de estos ingresos en dichas comunidades.

regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

(Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, Art. 26°).

Con las reformas electorales se reafirman las acciones afirmativas de inclusión de los indígenas en la constitución y ejercicio del poder en contextos democráticos y con respeto al marco de los derechos humanos, haciendo posible con ello un incipiente multiculturalismo en la constitución de la ciudadanía, las instituciones y el sistema político en México. Esto es un avance en la construcción de *políticas de la diferencia* y plantea el desafío de hacer efectivos los derechos que establece tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, una cuestión de relevancia para comprender los avances del multiculturalismo es conocer –por medio del estudio de las constituciones políticas, leyes y códigos electorales de las entidades federativas de México– qué sucede con la relación entre los gobiernos estatales y las comunidades indígenas.

### **3. El multiculturalismo en el marco jurídico político-electoral de las entidades federativas**

En su Art. 2° la Constitución establece las obligaciones de los estados en el reconocimiento de las comunidades indígenas. Lo hace bajo el principio de

federalismo, estableciendo una serie de lineamientos que deben ser atendidos por las entidades. En este sentido, sostiene que:

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. 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:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 2°).

Dadas estas obligaciones constitucionales de las entidades federativas, es pertinente preguntarse: ¿Cómo ha avanzado el reconocimiento de las comunidades indígenas en las constituciones políticas de los estados de la República Mexicana?

### 3.1 Integración de las comunidades indígenas en las constituciones políticas de las entidades federativas de México

Las estadísticas de la CDI (2015) reconocen la presencia de comunidades indígenas en 25 entidades federativas de México. Las cuales, siguiendo las obligaciones de la reforma en materia constitucional de 2000, especialmente las establecidas en el Art. 2º, deben incorporar en sus cartas magnas el reconocimiento de los pueblos originarios. Esto como una forma de hacer posible, al menos normativamente, la idea del multiculturalismo y el reconocimiento del otro.

Pues bien, como se observa en la figura 2, no todos los estados han materializado las modificaciones constitucionales para reconocer a los grupos indígenas. Dentro de los que sí lo han hecho, las dimensiones del reconocimiento y acciones siguen siendo limitadas.

**Figura 2. Integración de las comunidades indígenas en las constituciones políticas de las entidades federativas**

Dimensión del reconocimiento	Número de estados	Estados Federativos
<i>Define qué son comunidades integrantes de un pueblo indígena</i>	7	Campeche, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán
<i>Conciencia de identidad indígena</i>	8	Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán

<i>Reconoce la existencia de comunidades Indígenas pluricultural, multilingüística y pluriétnica</i>	19	Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Edo de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
<i>Identifica a los pueblos Indígenas en específico</i>	11	Chiapas, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán
<i>Garantiza el acceso a la Educación bilingüe</i>	15	Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Yucatán.
<i>Define lineamientos institucionales de inclusión</i>	18	Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán
<i>Derecho para elegir a sus autoridades internas de acuerdo a sus usos y costumbres</i>	19	Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
<i>Establece la existencia de Ayuntamientos electos en base a Usos y Costumbres</i>	1	Oaxaca

<i>Permite la conservación, mejoramiento del hábitat, y preservar la integridad de sus tierras.</i>	12	Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán
<i>Establece mecanismos para salvaguardar la cultura, lengua, usos, costumbres de los pueblos indígenas</i>	15	Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán
<i>Establece la inclusión de la mujer en la vida comunitaria</i>	11	Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán
<i>Les son asignados presupuesto (Federal, Estatal o Municipal)</i>	7	Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz
<i>Sistemas normativos que las comunidades indígenas utilizan para la solución y regulación de sus conflictos internos</i>	10	Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán

**Fuente:** Elaboración propia con base en las constituciones políticas de las entidades federativas de México.

En la figura anterior se aprecia que 19 constituciones locales hacen referencia a la presencia de comunidades indígenas en su territorio y reconocen la existencia

de sociedades pluriculturales, multilingüísticas y pluriétnicas, en donde se identifica a los indígenas como sujetos de derechos con garantías específicas. Esto lleva al reconocimiento explícito, en 11 textos constitucionales, de los grupos indígenas que conforman las entidades. Es el caso, por ejemplo, del pueblo purépecha (Michoacán), náhuatl (México, Tlaxcala), mixteco (Oaxaca, Guerrero, Puebla), Zapotecos (Oaxaca), Huicholes y Coras (Nayarit), Mayas (Quintana Roo, Yucatán) o Tzeltales y Tzotziles (Chiapas).

En el ámbito político-electoral la Constitución garantiza que los procedimientos y prácticas tradicionales de los indígenas sean base para la elección de las autoridades municipales. Dentro del marco constitucional local son 19 entidades las que garantizan el ya citado derecho, lo que se traduce en el respeto a la cultura y las costumbres, y en el interés del Estado por preservar dichas prácticas en la participación política (González, 2008 y Hernández, 2010). Con ello se asienta la facultad de las comunidades para incidir en la toma de decisiones dentro de los respectivos Cabildos y en las políticas públicas que afectan sus intereses<sup>2</sup>.

Uno de los casos emblemáticos es el estado de Oaxaca, el cual está constituido por un total de 45% de indígenas con respecto al total de la población. Su Constitución Política es la única en toda la república en otorgar la potestad a

2 Los derechos otorgados por la constitución a la propiedad privada, son aplicados al mundo indígena, pero con características propias. Por constitución se establece la conservación, mejoramiento del hábitat y preservación de la integridad de las tierras a estos pueblos originarios, y por tanto a tomar decisiones en torno a ella; en los estados federativos son doce entidades que lo consagran en la carta máxima. Actos documentados recientes en entidades como Oaxaca y Nayarit, en municipios indígenas se han violentado y transgredido, por parte de empresas trasnacionales, el derecho enunciado. Lo cual, deja ver las claras deficiencias de la aplicación de la norma jurídica por parte de las autoridades tanto estatales como municipales.

los indígenas para la libre determinación y más claramente a la formación de comicios para la renovación de los Ayuntamientos en base a usos y costumbres. De esta forma, de los 570 municipios que conforman al territorio oaxaqueño, 412 han optado por esta prerrogativa, erradicando el sistema de elección partidista para definir un mecanismo de selección basado en la organización y las prácticas políticas tradicionales de las comunidades. Por otra parte, aún existen entidades que con alta población indígena no han reglamentado la participación política electoral de sus comunidades.

En sus inicios la participación electoral basada en usos y costumbres fue criticada por la exclusión de la mujer de la toma de decisiones y posiciones de acción política y social en las comunidades<sup>3</sup>. Por ello en el Art. 2º, inciso B, frac. V, de la Constitución se establece la obligación de incluir a las mujeres en la participación política de los grupos indígenas. Esta garantía jurídica a favor de las mujeres indígenas se encuentra reconocida en once estados, mientras que entidades como: Campeche, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala no la tienen.

Un aspecto clave de la implementación de un multiculturalismo efectivo es la protección e integración en los modelos educativos formales de las lenguas indígenas. Esto se debe a que la lengua es el elemento articulador de la cultura de las sociedades, al tiempo que permite la preservación y continuidad de los mismos pueblos originarios. En México solo son 16 constituciones garantizan el acceso a una educación bilingüe. Guerrero e Hidalgo, pese a tener una importante población indígena en su territorio, no disponen de una normativa que proteja el

3 Esto es producto de que en las comunidades indígenas la mujer ha sido víctima del sistema patriarcal basado en el paradigma de la masculinidad. Por ello la inclusión y el reconocimiento de sus derechos son fundamentales para el amplio desarrollo de la sociedad indígena.

derecho de sus pueblos originarios a una educación multicultural bilingüe.

Asimismo, solo ocho entidades garantizan el derecho a contar con traductores en juicios, lo que constituye una barrera para el acceso a la justicia, limitando con ello el ejercicio de sus derechos a un juicio justo a las personas que hablan lenguas autóctonas. Esto es una muestra clara de la debilidad del multiculturalismo en México.

Al revisar las constituciones, observamos que no en todos los estados con presencia indígena se establece un reconocimiento abierto de la existencia y participación política-electoral de las comunidades. Además, no hay lineamientos de acciones afirmativas para la atención de las diversas problemáticas de los pueblos originarios. Esto muestra que a nivel constitucional el avance del multiculturalismo, como *política de la diferencia y el reconocimiento del otro*, no ha tenido la profundidad esperada ni tampoco a significado establecer mayores protecciones y garantías para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas (Recondo, 2007). Este es un factor clave en la comprensión del atraso actual de las comunidades indígenas, en las que se concentra: la pobreza, la desigualdad, la exclusión política y la marginación.

### 3.3 Integración de las comunidades indígenas en el marco jurídico en materia electoral

En México la reforma constitucional de 2000 modificó el orden legal existente para hacer posible la participación política-electoral de los pueblos indígenas, respetando sus tradiciones, creencias, usos y costumbres establecidas históricamente. Con ello se inició un proceso de armonización legal en la federación y las entidades, que incluyó cambios en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluir la dimensión indígena. Esto último

implicó una reestructuración distrital para la creación de los distritos de usos y costumbres, como un elemento clave en la integración de las comunidades indígenas en la constitución del poder por medio de la participación electoral y la representación política. De esta forma, se reconocen 28 distritos que abarcan 50% de la población indígena. Al respecto, Banda (2008) critica la limitada cobertura de los nuevos distritos:

Si bien, con la redistribución del 2004, realizada por el Instituto Federal Electoral, pueden señalarse algunos avances, al reconocerse la existencia de 28 distritos electorales con mayoría de población indígena distribuidos en once estados del país: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1, Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luís Potosí, 1; Veracruz, 3; Yucatán, 3. Sin embargo, estos distritos electorales no reflejan la diversidad de los 68 pueblos indígenas del país, quedando considerados, en estos distritos no más de 25 pueblos indígenas, que representan un poco más de 50% de esta población. (Banda, 2008: 4).

Las modificaciones electorales buscan conciliar la perspectiva del reconocimiento de derechos y garantías para el ejercicio de la participación política-electoral de los indígenas, con la regulación que construye la ciudadanía vinculada con el estado nacional y el ejercicio universal de los derechos humanos. En este sentido, nos planteamos la pregunta: ¿Cuál es el avance de la implementación de las modificaciones constitucionales en materia indígena en la ley y códigos electorales de las entidades federativas? Esto último como un indicador de avance del multiculturalismo, específicamente en el ámbito de los derechos políticos-electorales en México.

En la figura 3 se muestran los artículos del marco legal electoral que señalan aspectos específicos de la participación y la representación política de los pueblos originarios en las entidades federativas.

Figura 3. Integración de las comunidades indígenas en el marco jurídico electoral de las entidades federativas

Estado	Ley	Código
Sonora	Art. 172 del derecho a la elección de un Regidor y suplente étnico. Art. 173 de la integración y regulación de elección de un Regidor de origen étnico. Art. 117 Frac. XXXIII Inciso B de las atribuciones del Consejo Estatal es el encargado de establecer las demarcaciones de los Distritos Electorales, como criterio mínimo busca la homogeneidad de la población indígena	Art. 176 El Congreso del Estado de Sonora es el encargado de establecer las demarcaciones de 21 Distritos Electorales, en su Frac. B busca homogeneidad de la población indígena Art. 116 Frac. XXXIII Inciso B de las atribuciones del Consejo Estatal es el encargado de establecer las demarcaciones de los Distritos Electorales, como criterio mínimo busca la homogeneidad de la población indígena
Durango	Art. 35 Frac. VIII de los estatutos del partido: obliga a promover mayor participación de la vida política del Estado a los indígenas a través de la postulación a cargos de elección popular.	Art. 44 Frac. VII La obligación de los partidos políticos a promover mayor participación de la vida política del Estado a los indígenas a través de la postulación a cargos de elección popular.
Veracruz de Llave		

San Luis Potosí	<p>Art. 297 de la obligación de partidos políticos y candidatos independientes a incluir, en municipios de mayoría indígena, a por lo menos, una fórmula de candidato propietario y suplente a planillas de mayoría relativa, o lista de regidores de representación proporcional. Para determinar la mayoría de población indígena, se sujetará al Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y de acuerdo a los lineamientos que al efecto expida el Pleno del organismo electoral.</p>	
Nayarit	<p>Art. 3 La interpretación y aplicación de esta ley, deberá hacerse conforme a la letra o a su interpretación jurídica, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho. En ausencia de reglas específicas y tratándose de los pueblos Indígenas, se respetarán sus usos y costumbres.</p>	
Querétaro	<p>Art. 23 Bis Derecho a la elección de representante en el Ayuntamiento Municipal.</p> <p>Art. 30 La obligación de los partidos políticos a promover mayor participación de la vida política del Estado a los indígenas a través de la postulación a cargos de elección popular.</p>	

Michoacán de Ocampo		<p>Art. 35 Creación de la Comisión Electoral para la atención de Pueblos Indígenas, en la que participarán con derecho a voz representantes de los pueblos o comunidades indígenas de la demarcación que elijan autoridades tradicionales bajo el régimen de usos y costumbres.</p>
Estado de México		<p>Art. 23 El derecho de la elección de representante en los Ayuntamientos Municipales.</p> <p>Art. 9 Frac. III Elección de Presidentes comunidad en base a Usos y costumbres.</p> <p>Art. 12 En las elecciones de presidentes de Comunidad por usos y costumbres, el voto se ejercerá de acuerdo con las modalidades que determinen las comunidades respectivas.</p>
Tlaxcala		<p>Los partidos políticos no podrán postular candidatos a presidentes de Comunidad que se elijan mediante el sistema de usos y costumbres.</p> <p>Art. 277 El registro de los candidatos a presidentes de Comunidad que se elijan por sufragio universal, libre, secreto y directo, podrán solicitarlo los partidos políticos o los ciudadanos, en los términos de este Código.</p>

Puebla	<p>Art. 3 En la aplicación de las normas electorales se tomarán en cuenta los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del Estado, siempre y cuando no se transgredan con ello los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.</p>
Guerrero	<p>Art. 4 En la aplicación de las normas electorales, se tomarán en cuenta de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Federal y 9° de la Constitución local, los usos, costumbres y formas especiales de organización social y política de los pueblos indígenas y afromexicanos del Estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.</p>
Oaxaca	<p>Art. 110 De las características de los Municipios de usos y costumbres, para ser considerados como tal</p>

Oaxaca	<p>Art. 113 Quiénes son los electores en dichos municipios.</p>
Chiapas	<p>Art. 69 Frac. XVI En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y códigos electorales de las entidades federativas de México.

La inclusión de los indígenas en los códigos y leyes electorales ha avanzado en trece estados, mientras en los demás su implementación es incipiente y débil. Llama la atención la escasa atención que han prestado a este asunto estados con importante y concentrada presencia de indígenas. Es el caso de: Campeche, Hidalgo, Quintana Roo y Tabasco.

El estado de Sonora, a pesar de no reconocer en su Constitución la existencia de grupos indígenas, otorga en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora el derecho a los grupos indígenas de postular en las planillas para la renovación de Ayuntamientos a un Regidor y suplente del mismo origen, obligando a los partidos políticos a su inclusión. Además, el Código Electoral faculta al Congreso de Sonora para establecer las demarcaciones electorales, tomando como base la homogeneidad de la población indígena.

Por otra parte, Veracruz y Querétaro establecen como obligación de los partidos políticos incluir y promover la mayor participación de los indígenas por medio de su postulación a los cargos de elección popular. De forma similar, en San Luis Potosí y Nayarit la Ley Electoral establece como obligación de los partidos la inclusión de candidatos indígenas en municipios de mayoría étnica. Sin embargo, no establecen mecanismos claros y operativos para la implementación de las acciones afirmativas, como pueden ser las cuotas de indígenas en la postulación a cargos de elección popular. Tampoco encontramos consideraciones respecto a la justicia electoral indígena, que sirvan para resguardar las garantías de las comunidades en los procesos electorales.

En el Estado de México únicamente se estipula la inclusión de los pueblos indígenas en la participación electoral en los ayuntamientos, pero no se establecen garantías y derechos para la preservación de sus costumbres como forma de

organización política. Lo cual es preocupante, puesto que en esta entidad se concentra 7% de la población indígena del país. En el ámbito local, el código electoral de Tlaxcala contempla la figura de "presidentes de comunidad" electo en base a usos y costumbres, pero no establece prerrogativas para las elecciones de gobernador o congreso local.

En los estados de Puebla y Chiapas la norma electoral toma en cuenta los usos y costumbres, pero de forma armónica para no transgredir los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que existe en la entidad para la organización del proceso electoral.

La armonización legal entre los distintos niveles de gobierno tiene distintas profundidades, ya que algunos estados se han limitado al reconocimiento legal, pero sin acciones afirmativas articuladas como políticas institucionales. Sin embargo, en otras entidades el establecimiento de garantías dio paso a políticas multiculturales concretas de inclusión.

Respecto a lo dicho en el párrafo anterior, Michoacán es de las pocas entidades que han formalizado la inclusión de la dimensión indígena en la resolución de los conflictos originados en la elección de representantes. Para hacer efectivo esto último, el Instituto Estatal Electoral estableció la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas.

Por último, destacan Oaxaca y Guerrero como entidades que han visibilizado con mayor profundidad los avances del multiculturalismo a nivel local en México. El caso guerrerense es importante, ya que hace un reconocimiento explícito de dos grupos culturales, hasta hace unos años no reconocidos oficialmente: los pueblos indígenas y los afro-mexicanos. Al respecto, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero en su artículo 4º afirma que:

En la aplicación de las normas electorales se tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Federal y 9° de la Constitución local, los usos, costumbres y formas especiales de organización social y política de los pueblos indígenas y afro-mexicanos del Estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, Art. 4°).

En Oaxaca el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales en su Art. 110° profundiza en cuestiones operativas para hacer posible la participación electoral y la representación política de los indígenas. Por ejemplo, la ley determina las características que deben tener los ayuntamientos para ser considerados como “municipio de usos y costumbres”, las cuáles son:

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

(Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, Art. 110°).

Con la reforma constitucional para incluir a los usos y costumbres en la participación político-electoral, 412 municipios de Oaxaca establecieron sus propios mecanismos comunitarios para la elección, renovación y remoción de las autoridades municipales (Benton 2009 y Báez 2010).

Con el análisis que estamos efectuando es posible identificar avances y retrocesos en las garantías de los derechos políticos-electorales de las comunidades indígenas en las entidades federativas. Al respecto, al igual que en el caso de la Constitución federal, encontramos la presencia de un multiculturalismo limitado que, además, no se da en la misma profundidad que tiene el ámbito federal.

Por otra parte, no se ha avanzado con la misma intensidad en todas las entidades, lo que es preocupante. De hecho, podemos estar frente a un reconocimiento más enunciativo y menos efectivo que impide el ejercicio real de las garantías de los grupos indígenas.

Lo anterior es muestra de la existencia de un multiculturalismo limitado que no impacta en el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas y en la redefinición de la relación entre la sociedad, el estado y los pueblos originarios.

## Conclusiones

En México la homogenización jurídica establecida desde la formación del Estado fue frágil, tanto así que con posterioridad a la revolución mexicana emergieron los indígenas como actores no reconocidos (sujetos de derechos). Por lo tanto no se consideraba a los usos y costumbres de las comunidades como articuladores de las formas de organización y participación política. Una cuestión que se modificó con las reformas constitucionales en materia indígena, estableciendo legalmente el reconocimiento de la diversidad de los pueblos originarios y la obligación de

la federación y las entidades en construir políticas públicas que garanticen los derechos de los indígenas.

Al estudiar la integración de las comunidades indígenas en la Constitución y en la Ley Electoral de los estados, se aprecia la existencia de garantías jurídicas específicas, constituidas a partir de las obligaciones asentadas en las modificaciones de los artículos 2º, 4º, 18º y 115º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Pese a que estos avances son importantes todavía son insuficientes, en tanto que todavía se debe avanzar en cuestiones operativas que re-signifiquen la relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas. Al respecto, Banda (2008) señala que:

La reforma en materia de derechos y cultura indígena aprobada en el Congreso de la Unión en el año del 2001 reconoció limitadamente algunos derechos autonómicos a estos pueblos y sus comunidades. Sin embargo, quedaron fuera diferentes derechos demandados por estos actores políticos, contenidos incluso en el derecho internacional, entre estos, el derecho de representación política en tanto pueblos indígenas, consistente en contar con representantes en el Congreso de la Unión (Banda, 2008: 1).

Las reformas constitucionales en materia de integración de las comunidades indígenas en el marco jurídico nacional se ejemplifican en el Art. 2º de la Constitución. El cual establece la unidad e indivisibilidad de la nacional mexicana, pero reconoce la amplia diversidad étnica que compone al país. Con ello se logra instalar en la agenda pública las problemáticas específicas de las comunidades indígenas, planteando la necesidad de trascender la idea de asimilación para pasar a un modelo multicultural dado por la integración (cohesión social) y el respeto de las culturas, como forma primaria de aseguramiento de las garantías y los derechos.

En el ámbito de las entidades federativas estos avances son limitados, tan solo en 19 constituciones se reconoce lo pluriétnico, reconocimiento que tiene su continuidad en acciones afirmativas de política pública que hacen posible una sociedad multicultural.

La idea del multiculturalismo continúa siendo un ideal normativo en México, que sigue buscando el reconocimiento legal de la diversidad étnica y cultural que existe en los distintos ámbitos de la sociedad, especialmente en lo que se refiere a la participación política-electoral. Esto último es parte de los procesos de transición y profundización de la democracia, lo que continúa siendo una deuda pendiente con los pueblos originarios de México.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ávila, Raúl. 2007. "Representación de minorías étnicas", en Dieter Nohlen *et al.* (comps). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F., Instituto Federal Electoral, IIDH, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Fondo de Cultura Económica.
- Báez, Adriana. 2010. "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009". *Revista de Estudios Políticos*, Novena Época, núm.19, enero-abril, pp. 37-57.
- Banda, Oscar. 2008. *Reforma política y pueblos indígenas*. México D.F., presentación ante LXI legislatura del Congreso de la Unión.
- Benton, Allison. 2009. "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca". *Política y*

- gobierno*, vol. XVI, núm. 1, primer semestre, pp. 37-69.
- Carbonell, Miguel. 2001. "La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento", en Documento de trabajo, núm.15. México D.F., Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). 2015. "Indicadores y Estadísticas". Fecha de consulta: 23 de marzo de 2015. Disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&id=38&Itemid=54](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54).
- Cossío, José Ramón. 2003. *Los problemas del Derecho Indígena en México*. México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Díaz Polanco, Héctor. 2002. *México diverso: el debate por la autonomía*. México D.F., Siglo XXI.
- Florescano, Enrique. 2001. *Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México D.F., Taurus.
- González, Jorge. 2008. "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLI, núm. 12, enero-abril, pp. 173-211.
- Hernández, José. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales: acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Paidós Ibérica.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Barcelona, Paidós Ibérica.
- Lartigue, François y Lourdes Morales. 2009. *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena. Tipología*. México D.F., CIESAS-IFE.
- López, Francisco. 2005. *Autonomía y derechos indígenas en México*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Morales, Lourdes. 2008. *Multiculturalismo y democracia*. México D.F., Instituto Federal Electoral.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México. D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México D.F., CIESAS- CEMCA.
- Rodríguez, Miriam. 2006. *Dilemas de la representación política indígena*. México D.F., FLACSO.
- Salcedo, Alejandro. 2001. *Multiculturalismo: Orientaciones filosóficas para una argumentación pluralista*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2001. *La cuestión étnica*. México D.F., El Colegio de México.

- Taylor, Charles. 2009. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Velasco, Ambrosio. 2009. *La persistencia del humanismo republicano en la conformación de la nación y el Estado en México*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villoro, Luis. 1987. *Los grandes momentos del indigenismo en México*. México, D.F., Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Los retos de la sociedad por venir: Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the politics of difference*. Estados Unidos de América, Princeton, Princeton University Press.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constituciones de las entidades federativas de México.

Leyes y Códigos Electorales de las entidades federativas de México

Acuerdos de San Andrés Larrainzar

Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales (LEGIP)

**Introducción**

La democracia  
todo a partir de  
2000. Este acor  
del autoritarism  
la vida económi  
Sin embargo  
señalado, todav  
corrupción, la ca  
y rendición de c  
algunos de ellos  
calidad de la dem

**DEMOCRACIAS: Una panorámica**

se terminó de imprimir en el mes de abril de 2017

en los talleres gráficos de la Editorial

Universitaria de la UAEH.

Tiraje de 1000 ejemplares.



ISBN: 978-607-482-495-7



9 786074 824957