

TALLER INTERNACIONAL

“PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA”

Ciudad de México, 22 al 24 de abril de 2013.



I.	PRESENTACIÓN
II.	DESCRIPCIÓN GENERAL DEL TALLER INTERNACIONAL
III.	PERFILES CURRICULARES DE LOS PARTICIPANTES
IV.	SISTEMA POLÍTICO- ELECTORAL MEXICANO
V.	DIAGNÓSTICO SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO
VI.	EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS EN EL PERÚ

I. PRESENTACIÓN

Consideraciones generales

La democracia electoral requiere de un constante perfeccionamiento y actualización para satisfacer las demandas de una sociedad moderna, de ciudadanos exigentes de sus derechos y de partidos políticos fuertes que disputan intensamente el acceso al poder político.

Ante este panorama, la organización de elecciones se ha convertido gradualmente en objeto de conocimiento y práctica especializada. Hoy día, los que estamos involucrados en la organización de elecciones no sólo nos encontramos con una práctica muy extendida y diversificada, sino muy compleja en su conducción para satisfacer los estándares internacionales universalmente reconocidos, en torno a elecciones libres, limpias, justas, equitativas y confiables.

Los estándares clásicos de la democracia electoral no han cambiado, lo que ha cambiado son los parámetros que se fijan para satisfacer esos atributos. Actualmente, las condiciones en que se desarrollan las competencias electorales exigen una actuación de mayor calidad a la autoridad electoral para cumplir dichos estándares. Se requiere de un esfuerzo de capacitación de los oficiales electorales, que sea acorde al nuevo contexto de exigencia política.

Los cambios registrados en la constante evolución de la agenda electoral demandan nuevas *aptitudes* (conocimientos, habilidades y destrezas) y nuevas actitudes (valores y conductas) de los responsables de organizar elecciones en el mundo.

Es necesario llevar a cabo una revisión y un ajuste periódico en temas tales como: la integración y actualización de los registros electorales; los mecanismos de votación y escrutinio; las campañas de información a los votantes; la atención especial a grupos desprotegidos; las políticas de adquisición o producción y distribución de documentación y materiales electorales, y los mecanismos para preservar la secrecía del voto, entre otros.

Por lo tanto, la formación, la especialización y la actualización de los recursos humanos que conforman los organismos electorales, se han convertido en un imperativo estratégico. La formación electoral es parte fundamental para de los organismos electorales por diversas razones:

- Fomenta la especialización del conocimiento sobre las funciones y temas de interés para estos.
- Genera una memoria institucional que permite hacer más eficientes los procedimientos.
- Promueve la investigación para profundizar en aspectos de interés institucional o fomenta el conocimiento sobre mejores prácticas.

Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral

Desde 2004, las autoridades electorales federales de México, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), junto con la oficina en este país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han venido realizando una serie de actividades dirigidas a las autoridades de organismos electorales de otros países, mediante la realización de talleres en los que se exponen experiencias comparadas sobre temas específicos de la administración electoral y la resolución de controversias en la materia.



Es a partir de mayo de 2008 que se insertan bajo un nuevo esquema de cooperación internacional horizontal denominado Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (PICIE), que realizaría proyectos pilotos y, gracias a los resultados obtenidos, en septiembre de 2010, el Consejo Electoral aprueba la creación del Centro que a la fecha, se han desarrollado 38 Talleres conforme se aprecia en la tabla:

	<i>África</i>	<i>América</i>	<i>Asia</i>	<i>Europa</i>	<i>Total</i>
2004		Haití	Irak		2
2005		El Salvador (2) Guatemala			3
2008				Bosnia & Herzegovina	1
2009	Zambia Sudáfrica	Guatemala	Timor Leste Líbano Filipinas		6
2010	Burundi Botsuana Benín	Argentina (2)		Macedonia	6
2011	Etiopía Botsuana Kenia	Venezuela Guatemala	Nepal Timor Leste Afganistán	Ucrania Georgia	10
2012	Egipto Egipto, Libia y Túnez Nigeria Etiopía	Costa Rica Perú El Salvador Guatemala		Rumania Croacia	10
2013		Ecuador			1
Total	12	14	7	6	39



II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL TALLER INTERNACIONAL

❖ *Antecedentes*

En el año 2011, la Organización de los Estados Americanos (OEA) sometió a concurso la presentación de propuestas de cooperación horizontal para el desarrollo de misiones de asistencia técnica, para la cual, fue seleccionado el proyecto del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú para colaborar con el Instituto Federal Electoral (IFE) y trabajar en un programa de educación cívica y electoral con un enfoque multicultural.

Este proyecto de cooperación horizontal se enmarcó en los programas de profesionalización que desarrolla el Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE), y de ahí se desprendieron dos pasantías: una en México, a la cual asistieron dos funcionarios del JNE de Perú del 19 al 23 de marzo de 2012; y la segunda, cuando dos funcionarias del IFE participaron en una pasantía en Perú del 16-20 de abril del mismo año.

Como resultado de este programa de colaboración destaca la elaboración de un informe final que brinda un panorama detallado de los pueblos indígenas tanto de México como de Perú, sus mecanismos de participación y ejercicio de sus derechos políticos; y, por otro lado, la recomendación de la OEA de invitar a otros países para contribuir a un intercambio de conocimientos y experiencias tendientes a promover la inclusión de los pueblos indígenas y su participación política.

El presente Taller Internacional “Participación política de los pueblos indígenas en América Latina” se realiza como continuidad a la propuesta realizada por la OEA y cuenta con la participación de funcionarios electorales de Perú, Bolivia y Colombia, directamente involucrados con los temas de multiculturalidad y educación cívica.

❖ *Objetivos*

- Intercambio de información y experiencia sobre los diversos grupos indígenas de los países participantes, su problemática y los mecanismos tradicionales de participación política.
- Desarrollar una base de datos con información relativa a los pueblos indígenas, materiales de educación cívica y capacitación electoral y programas de fomento a la participación política de los pueblos indígenas.

❖ *Mecánica de trabajo*

1. Reunión de trabajo IFE y el JNE para afinar las categorías y la metodología de análisis y sistematización de la información como parte del proyecto de investigación
2. Intercambio de experiencias sobre los mecanismos que los organismos electorales brindan atención a los grupos indígenas de cada país: Bolivia, Colombia y Perú y México
3. Sesión plenaria de discusión
4. Presentación de la investigación desarrollada por México y Perú y el proyecto de cooperación iniciado en 2012 e invitar Bolivia y Colombia para unirse.



III. PERFILES CURRICULARES DE LOS PARTICIPANTES

PARTICIPANTES INTERNACIONALES

	Nombre	Cargo	Institución
1	Juan Carlos Ibáñez Álvarez	Director Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y	Jurado Nacional Electoral de la República de Perú
2	Manuel Valenzuela Marroquín	Especialista del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana	Jurado Nacional Electoral de la República de Perú
3	Idayris Yolima Carrillo Pérez	Asesora Administrativa	Consejo Nacional Electoral de la República de Colombia
4	Dina Chuquimia	Vocal	Tribunal Supremo Electoral de la República Plurinacional de Bolivia
5	Juan Carlos Pinto Quintanilla	Director Nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	

JUAN CARLOS IBÁÑEZ ÁLVAREZ

Es licenciado en Administración por la Universidad de Lima, egresado del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España. Cuenta con nueve años de experiencia en la gestión, coordinación e implementación de proyectos relacionados a temas electorales, fiscalización electoral, democracia, gobernabilidad, participación ciudadana y educación cívica electoral. Actualmente se desempeña como Director encargado de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones (DNEFCC), siendo además Especialista en Programas Educativos de la mencionada Dirección.

Durante los años 2001 al 2005 realizó funciones en el área de fiscalización para los procesos electorales llevados a cabo durante ese período enfatizando su labor en la capacitación, monitoreo e implementación de los procedimientos de fiscalización electoral y en la elaboración de publicaciones relativas a dichos temas. Del año 2006 al 2012, integró el equipo de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. En dicha área fue responsable de la coordinación y gestión de los proyectos *“Educación Ciudadana para el Fortalecimiento de la Democracia Participativa en Zonas Rurales”* y *“Generación de Capacidades en Actores Políticos y Electorales para el Fortalecimiento de la Democracia”*, financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, fue responsable de diversas actividades y publicaciones académicas, participando además como Ponente en temas electorales. Desde noviembre del 2012 cumple la función de Especialista en Programas Educativos de la DNEFCC y a partir de febrero del 2013 se desempeña como Director encargado de la misma.



MANUEL VALENZUELA MARROQUÍN

Estudió Antropología en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Tiene amplia experiencia de investigación en temas de interculturalidad, violencia política y elaboración etnográfica. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas de Perú y México. Ha sido ponente en diversos eventos nacionales e internacionales de investigación, fue ganador del Fondo Concursable del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para la investigación sobre la memoria colectiva 2012. Actualmente se desempeña como jefe de prácticas en la escuela de Antropología de la Universidad Nacional Federico Villarreal en los cursos de Seminario II: Etnografía y Seminario de Tesis I. Es facilitador en el curso de relaciones comunitarias de la Universidad Nacional del Centro del Perú, asesor técnico en estudios cualitativos para el Consejo Nacional de Educación y especialista en interculturalidad del JNE.

IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ

Es abogada por la Universidad Libre; es especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia; es especialista en Alta Dirección del Estado de la Escuela Superior de Administración Pública y magíster en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursa el doctorado en la Universidad de Buenos Aires. A través de sus tesis “*Régimen Jurídico de la Comunidad Indígena Wayúu*”, “*Hacia la circunscripción Electoral especial para Indígenas en Asambleas departamentales y Concejos Municipales*”, y “*Efectos del Acto Legislativo 01 de 2003 en los Partidos Políticos en Colombia*”, ha abordado los temas políticos y electorales desde la academia. Cargos de elección popular: Edil Municipal, Diputada Departamental, Senadora de la República, Alcaldesa Municipal. Asesora Administrativa de planta del Consejo Nacional Electoral. (2007-2013).

DINA CHUQUIMIA ALVARADO

Es licenciada en Comunicación Social y cuenta con una maestría en Educación Superior. Se ha desempeñado como periodista, en el año 2004 fue Directora de Comunicación Social en el Gobierno Municipal de El Alto, Bolivia. Cuenta con 10 años de experiencias en la Universidad Pública de El Alto. Periodista y Locutora del Programa “El Parlamento del Pueblo” que se emite por Radio Integración. 2005-2010 y otros programas

Actualmente es Magistrada Vocal del Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.



JUAN CARLOS PINTO QUINTANILLA

Es licenciado en Sociología y Diplomado en Derechos Humanos; tiene la especialidad en Facilitación y Moderación de Grupos por La FES-ILDIS y Reforma Penal Internacional. Fue coordinador y asesor nacional de la Pastoral Penitenciaria Católica durante varios años; fue secretario de Gestión legislativa de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional; también se ha desempeñado como coordinador nacional de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente; así como, coordinador Nacional de la Enciclopedia Constituyente; fue responsable de Capacitación y acompañamiento a Pueblos Indígenas en la Amazonía Boliviana del Ministerio de la Presidencia. Actualmente es director nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Ha sido invitado y representante boliviano en varios eventos internacionales como ponente sobre el proceso político boliviano y el sistema penal. Analista político. Responsable editorial de dos periódicos y una revista sobre la problemática nacional, así como autor de 5 libros sobre el sistema penitenciario y la Democracia en las cárceles bolivianas. Coautor de más de 6 libros sobre la Constitución Boliviana y el proceso político que vive Bolivia.

PARTICIPANTES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	Nombre	Cargo	Institución
1	Arminda Balbuena Cisneros	Coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático	Instituto Federal Electoral
2	Daniela Ramos Cardoso	Coordinadora Académica del Centro para el Desarrollo Democrático	
3	José Gabriel de la Paz Sosa	Director de Desarrollo Institucional del Centro para el Desarrollo Democrático	

ARMINDA BALBUENA CISNEROS

Es licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato y doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Colegio de Profesionistas A.C. Asimismo, es miembro del Comité Consultivo de la revista Dikaion, de la Universidad la Sabana, Colombia; del Consejo de Dictaminadores de las publicaciones De Jure y Colección de Estudios Jurídicos, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima; y del Comité Editorial de la Revista Presencia Jurídica de la División del Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es también Miembro Evaluador del Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior en Derecho. Es autora del libro Suprema



Corte de Justicia de la Nación y Jurisdicción Constitucional en México, editado por la Facultad de Derecho y la Dirección General de Extensión de la Universidad de Guanajuato (2005) y ha publicado diversos artículos. A partir del 2008 se desempeña como Coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral.

DANIELA RAMOS CARDOSO

Es licenciada en Literatura Latinoamericana por la Universidad Iberoamericana y es maestra en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 2011 se desempeña como coordinadora académica del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. Antes, fue jefa del Departamento de Enlace Técnico y Coordinadora de Proyecto en la misma Unidad. Se ha desempeñado como profesora de asignatura en el Tecnológico de Monterrey. Fue miembro del Consejo Directivo y Editorial de *Oráculo Revista de Poesía*.

JOSÉ GABRIEL DE LA PAZ SOSA

Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México; estudió una maestría en Política Comparada por la Universidad de Londres (LSE); tiene una especialidad en Cultura de la Legalidad por FLACSO. En la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE se desempeñó como miembro del Comité Técnico de Especialistas que elaboró el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010; coordinador del diseño e implementación de los programas de educación cívica para población adulta de 2006 a principios de 2010. Ha sido profesor de licenciatura en la UNAM, la Universidad Iberoamericana y la Universidad del Valle de México; y profesor de maestría en la Universidad Americana de Acapulco. Es autor de diversos artículos sobre democracia y participación política en revistas de El Colegio de México, UNAM y CREFAL. Desde 2010 se desempeña como director de Desarrollo Institucional del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE.



IV. SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL MEXICANO



México

PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Organización política: república representativa, democrática y federal, integrada por 32 entidades autónomas (31 estados y el Distrito Federal).

Forma de gobierno: presidencial.

- **Poder ejecutivo federal:** es unipersonal y se deposita en el presidente de la república, quien es elegido de manera directa y por sufragio universal para servir por un periodo de seis años. El presidente no puede ser reelegido bajo ninguna circunstancia.
- **Poder legislativo federal:** se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados compuesta por 500 miembros, que sirven un periodo de tres años y no pueden ser reelegidos de manera consecutiva, y una Cámara de Senadores integrada por 128 miembros, que sirven un periodo de seis años y tampoco pueden ser reelegidos de manera consecutiva.

SISTEMA ELECTORAL

Para elegir al Presidente de la República: sistema de mayoría simple o relativa.

Para integrar la Cámara de Diputados: sistema de representación proporcional personalizada, en el que 300 diputados son elegidos por mayoría relativa en un número análogo de distritos unipersonales que se distribuyen entre las 32 entidades federativas de acuerdo con su volumen de población y 200 por representación proporcional mediante el sistema de listas de partido en cinco distritos pluripersonales (40 diputados por distrito).

Para Integrar la Cámara de Senadores: sistema mixto segmentado en el que se eligen tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas (dos escaños le corresponden al partido obtenga el mayor número de votos en la entidad y el tercero se le adjudica al partido que tenga el segundo lugar en la votación), y los 32 restantes se asignan por el principio de representación proporcional sobre la base de una sola lista nacional.

ORGANISMOS ELECTORALES

Distribución de competencias en materia electoral

El esquema de distribución de competencias en materia electoral tiene dos componentes fundamentales. Primero, tanto la Federación como cada una de las 32 entidades federativas cuentan con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral, es decir, hay una clara diferenciación y deslinde de competencias electorales entre ambos niveles de gobierno. Así, aunque existen algunas normas fundamentales comunes, las elecciones federales (presidente, diputados y senadores) y las elecciones locales (gobernadores, legisladores estatales y autoridades municipales) se regulan y organizan por separado.

Segundo, las atribuciones administrativas (preparar, organizar y conducir las elecciones) y las jurisdiccionales (resolver controversias y aplicar la justicia electoral) están claramente diferenciadas y se les confieren a organismos distintos para cada nivel de gobierno. A nivel federal, las atribuciones administrativas le corresponden al Instituto Federal Electoral (IFE), que es un organismo público autónomo e independiente, y las jurisdiccionales al Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que también tiene atribuciones para resolver, en ciertos casos y en última instancia, controversias electorales de carácter local.

En suma, cada entidad federativa tiene sus propios organismos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral, así como su propio calendario electoral. Sin embargo, en algunos casos las elecciones locales son concurrentes con las federales, es decir, se celebran en la misma fecha (el primer domingo de julio del año correspondiente).

Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento, tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de presidente y de los integrantes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que integran el Congreso federal. El Instituto tiene su sede central en el Distrito Federal, pero ejerce sus atribuciones en todo el país a través de una amplia red de órganos desconcentrados que tienen representación en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales.

El IFE está facultado para realizar de manera integral y directa las funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, incluyendo la revisión y ajuste de la geografía electoral; la integración y actualización del registro de los electores; la atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales y la formulación y ejecución de programas permanentes de educación cívica.

Dentro de su estructura a nivel central y desconcentrado, el IFE cuenta con tres tipos diferentes de órganos: 1) directivos, que se constituyen bajo la figura de consejos y son las instancias de deliberación y decisión, responsables de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en la materia; 2) técnico-ejecutivos, constituidos bajo la figura de juntas ejecutivas y responsables de llevar a cabo todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la preparación, organización y desarrollo de las elecciones y; 3) de vigilancia, integrados bajo la figura de comisiones y con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores.

Consejo General del IFE

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y, por tanto, principal responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar para que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. En su integración concurren nueve miembros con derecho a voz y voto y un número variable de miembros con voz pero sin voto.

Los nueve integrantes con derecho a voz y voto son el consejero presidente y ocho consejeros electorales. Todos ellos son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios y previa realización de una amplia consulta a la sociedad. El consejero presidente es elegido para servir un período de seis años (el período del actual consejero presidente inicio en febrero de 2008) y puede ser reelegido en una sola ocasión. Los ocho consejeros electorales son elegidos de manera escalonada para servir un período de nueve años y no pueden ser reelegidos.

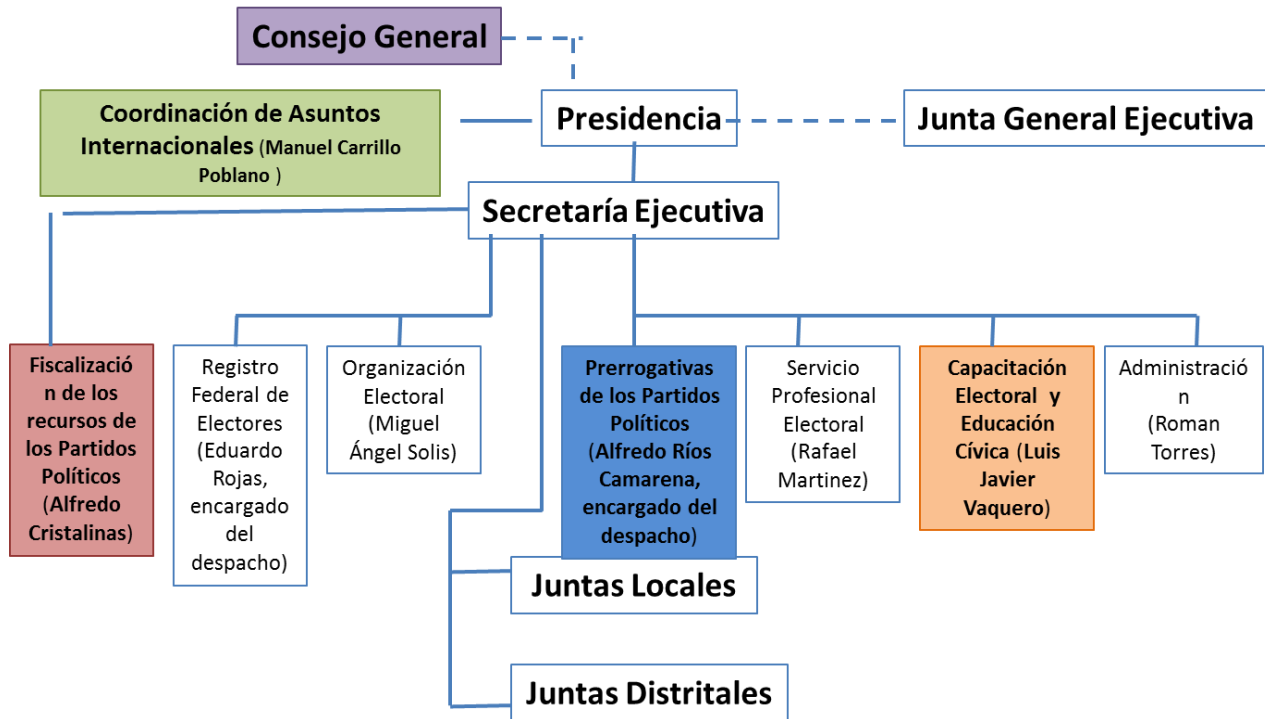
Los integrantes con voz pero sin voto son los consejeros del Poder Legislativo (actualmente siete, en razón de uno por cada grupo parlamentario); los representantes de los partidos políticos nacionales que cuentan con registro (actualmente siete también) y el secretario ejecutivo del Instituto, quien es nombrado y removido con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

El actual Consejo Electoral está compuesto por:

- Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
- Dr. Lorenzo Córdova Vianello
- Dra. María Macarita Elizondo Gasperín
- Mtro. Alfredo Figueroa Fernández
- Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre
- Dra. María Marván Laborde
- Dr. Benito Nacif Hernández



Organigrama



ELECCIONES NACIONALES

Elecciones federales recientes: el 1º de julio de 2012 se celebraron las elecciones federales generales para renovar al presidente de la República, a los 128 senadores y los 500 escaños de la Cámara de Diputados. Además se realizaron elecciones locales en 16 entidades federativas. En total hubo 2,127 cargos en disputa en todo el país (629 a nivel federal y 1,498 a nivel local). En estas elecciones federales, participaron siete partidos políticos.

Resultados electorales 2012:

- Presidente de la República:

Partido político	Candidato	Porcentaje de votos
Coalición Compromiso por México (Partido Revolucionario Institucional + Partido Verde Ecologista de México)	Enrique Peña Nieto	38.21%
Coalición Movimiento Progresista (Partido de la Revolución Democrática + Partido del Trabajo + Movimiento Ciudadano)	Andrés Manuel López Obrador	31.61%

Partido Acción Nacional	Josefina Vázquez Mota	25.39%
Partido Nueva Alianza	Gabriel Quadri	2.29%

- Cámara de diputados:

Partido político	Escaños obtenidos
PAN	114
PRI	212
PRD	104
PVEM	29
PT	15
MC	16
PANAL	10
TOTAL	500

- Cámara de senadores:

Partido político	Escaños obtenidos
PAN	38
PRI	54
PRD	22
PVEM	7
PT	5
MC	1
PANAL	1
TOTAL	128

Electores registrados: 77'738,494

Nivel de Participación: 49'087,446 (63.14%)



Logística electoral: Se instalaron 143,132 casillas de votación y se capacitó a 1,002,057 ciudadanos para desempeñarse como funcionarios de casilla, de los cuales 572,604 integraron las mesas directivas de casilla.

Arbitraje: Se presentaron 1,218 quejas

EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el IFE, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:

- Desarrollar los programas que en materia de capacitación electoral, educación cívica y participación ciudadana se aplican a los diversos grupos poblacionales a través de la estructura delegacional y subdelegacional ubicada en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales uninominales.
- Coordinar el cumplimiento del procedimiento legal para la integración de las mesas directivas de casilla que se instalan en los procesos electorales federales, para lo cual se sortean a los ciudadanos inscritos en lista nominal y se les imparte dos cursos de capacitación para prepararlos en una segunda selección por la cual son designados funcionarios de casilla.
- Desarrollar los programas y las acciones encaminadas a exhortar a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones y orientarlos en el ejercicio de sus derechos políticos establecidos en la Constitución, mediante:
 1. La difusión de campañas institucionales en los medios de comunicación masiva y alternativos para promover la participación ciudadana;
 2. La impartición de cursos y talleres de educación cívica en el espacio escolar, y a hombres y mujeres adultos y la realización de ejercicios de participación cívica como la consulta infantil y juvenil, los ejercicios escolares de elección de representantes y parlamentos infantiles y juveniles;
 3. La divulgación de libros especializados, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, investigaciones, conferencias, entre otros, así como de un acervo biblo-hemerográfico a través de la Red de Bibliotecas del IFE ubicadas en las juntas locales y distritales ejecutivas; y,
 4. El desarrollo de investigaciones y estudios sobre temas afines como la participación ciudadana, la cultura política, los sistemas electorales, entre otros.

CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO (CDD) DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)

Las funciones más importantes de sus cuatro núcleos de actividad son:

1. Vinculación
 - Diseñar y proponer actividades de vinculación del CDD con otras áreas del Instituto y con otros organismos afines.
 - Diseñar y organizar eventos y foros académicos sobre temas político-electorales.



- Identificar las necesidades de vinculación que pudieran existir en el CDD y las diversas áreas del Instituto.
 - Brindar asistencia técnica y académica en actividades de capacitación y formación a Institutos Electorales Estatales, partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, y a otros organismos e instituciones conforme a los convenios que sobre la materia celebren con el Instituto.
2. Análisis
- Diseñar y desarrollar proyectos de análisis, diagnósticos especializados, estudios e investigaciones de acuerdo con las solicitudes del Coordinador del CDD y las necesidades del Instituto.
 - Proponer líneas de investigación a desarrollar en materia político-electoral y de desarrollo institucional.
 - Coordinar con la Unidad de Información y Acervo la sistematización de los análisis, estudios e investigaciones y de las bases de datos que se generen en forma interna y externa.
 - Revisar y depurar documentos técnicos, metodológicos y bases de datos vinculados con las atribuciones y fines del Instituto.
3. Información y acervo
- Sistematizar la información documental.
 - Diseñar de productos de información estratégica.
 - Resguardar y desarrollar el acervo documental del CDD.
 - Colaborar con USID para el desarrollo de un acervo especializado para la Red Nacional de Bibliotecas.
 - Fungir como enlace de transparencia en el Centro.
 - Dar seguimiento al desarrollo del Portal IFE y servir como enlace para la actualización de la información del Centro en ese portal.
4. Capacitación formativa
- Diseñar, adaptar e impartición de cursos de capacitación formativa y actualización del personal del Instituto, para desarrollar un piso mínimo de competencias laborales, en las modalidades presencial y en línea.
 - Asesorar a las áreas del IFE en materia de: diseño pedagógico, producción de contenidos, diseño instruccional, virtualización de contenidos, formación de instructores, control, seguimiento y evaluación.
 - Proveer la asistencia académica que señalen los convenios que celebre el Instituto con organismos electorales de las entidades federativas, para difundir el conocimiento sobre la democracia y temas político-electorales.
 - Organizar cursos y seminarios especializados para funcionarios del Instituto, así como de partidos políticos y APN.
 - Otorgar a partidos políticos y APN asistencia académica en sus actividades de capacitación y formación.

V. Diagnóstico sobre los pueblos indígenas de México

1. Descripción de la diversidad de los pueblos indígenas de México

1.1 Diversidad etnolingüística

México es uno de los países con mayor diversidad cultural en el mundo.¹ Se estima que viven en nuestro país alrededor de 15.7 millones de indígenas que conservan total o parcialmente las culturas, según el censo de población del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de México, las instituciones y las formas de vida de los pueblos prehispánicos. Aunque en el artículo 2º constitucional se establecen criterios para la definición de la población indígena y sus derechos específicos, en el análisis estadístico gubernamental sigue predominando el criterio del habla de una lengua para contabilizar a este sector de la población. Así en 2010 se contabilizaron a 6 695 228 personas mayores de 5 años hablantes de una o más lenguas indígenas.²

Los pueblos indígenas han vivido milenariamente a lo largo del territorio nacional y en sus diferentes ecosistemas, desde las áridas sierras de Oaxaca hasta las lluviosas serranías de Veracruz. Actualmente se concentran en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Guerrero, Puebla y Yucatán. Los estados con menor población indígena son Aguascalientes, Colima y Zacatecas.³

México tiene un patrimonio lingüístico conformado por 11 familias lingüísticas⁴ y 67 agrupaciones lingüísticas⁵ las cuales se subdividen en 364 variantes lingüísticas.⁶ Cada lengua hablada por los indígenas constituye una riqueza invaluable, pues representa una experiencia irrepetible, contiene la memoria histórica del pueblo que la habla y es parte vital de su cultura e identidad. En su conjunto, las lenguas indígenas sustentan la pluriculturalidad del país y por ello forman parte esencial de la identidad de todos los mexicanos.⁷

¹ La diversidad cultural, se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades, enriqueciendo y transmitiendo su patrimonio cultural haciendo uso de cualquier medio o tecnología, Campaña nacional por la diversidad cultural de México, p.26

² Censo de Población y Vivienda 2010, Consulta interactiva de datos: población mayor de 5 años de edad, sexo y habla lengua indígena. www.inegi.org.mx

³ Con base en los datos de los Censos 2005 y 2010 del INEGI, tomando como indicador la población hablante de lengua indígena.

⁴ Familia lingüística se define como el conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común. Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales. Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

⁵ Agrupación lingüística se define como el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente aun pueblo indígena. http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

⁶ Variante lingüística: presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística; implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística, que se diferencia de otras identidades, lo que da cuenta de la diversidad de culturas y pueblos indígenas que viven y se desarrollan en el país. http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

⁷ Campaña nacional por la diversidad cultural de México. CGEIB, p.27

Agrupaciones Lingüísticas de México				
1. Akateco	2. Amuzgo	3. Awakateco	4. Atapaneco	5. Cora
6. Cucapá	7. Cuicateco	8. Chatino	9. Chichimeco Jonaz	10. Chinanteco
11. Chocholteco	12. Chontal de Oaxaca	13. Chontal de Tabasco	14. Chuj	16. Ch'ol
17. Guarijío	18. Huasteco	19. Huave	20. Huichol	21. Ixcateco
22. Ixil	23. Jakalteco	24. Kaqchikel	25. Kickapoo	26. Kiliwa
27. Kumiai	28. K'iche'	29. Lacandón	30. Mam	31. Matlatzinca
32. Maya	33. Mayo	34. Mazahua	35. Mazateco	36. Mixe
37. Mixteco	38. Náhuatl	39. Oluteco	40. Otomí	41. Paipai
42. Pame	43. Pápago	44. Pima	45. Popoloca	46. Popoloca de la Sierra
47. Qato'k	48. Q'anjob'al	49. Q'eqchi'	50. Sayulteco	51. Seri
52. Tarahumara	53. Tarasco	54. Teko	55. Tepehua	56. Tepehuano del norte
57. Tepehuano del Sur	58. Texistepequeño	59. Tojolabal	60. Totonaco	61. Triqui
62. Tlahuica	63. Tlapaneco	64. Tsetsal	65. Tsotsil	66. Yaqui
67. Zapoteco	68. Zoque	Fuente: inali.gob.mx 2005 http://www.inali.gob.mx/component/content/article/62-indicadores-basicos		

1.2 Principales rasgos culturales

Los pueblos indígenas se caracterizan por su cosmovisión, es decir, el conjunto de saberes, creencias y valores con los cuales sientan las bases de su relación con la naturaleza, con los seres humanos y lo sobrenatural.⁸ La cosmovisión también estructura la vida comunitaria, que quizá sea una de las características más representativas para definir lo que es indígena de lo que no lo es. En las cosmovisiones indígenas son muy importantes los mitos, las historias sagradas, narraciones que relaten el origen del mundo y de los seres que lo habitan, como los dioses, los propios seres humanos, los animales, las plantas, etc.

La comunidad para los indígenas representa una frontera entre el nosotros y los demás, dentro de la cual coinciden y se integran diversos factores que alimentan la identidad. Es una organización que parte de la

⁸ http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.html?num_pre=25



familia y la trasciende, en ella se procura la protección por igual de sus integrantes y el trabajo social y compartido. En ella se generan rasgos identitarios particulares: las fiestas, danzas o representaciones, el uso y variación del idioma, la vestimenta tradicional y hasta el conflicto con otras comunidades.

Otro aspecto cultural de los pueblos indígenas, es su forma de gobierno. Éste se explicará más adelante en el apartado sobre la libre determinación, la autonomía y la participación.

1.3 Los pueblos indígenas como actores sociales

Los pueblos indígenas desde la época de la Colonia fueron protagonistas de innumerables rebeliones en defensa de su libertad y su forma de vida. En el siglo XIX participaron en contra de la intervención extranjera, y también contra un nacionalismo que no los reconocía como integrantes de un proyecto nacional. Estuvieron en la revolución a principios del siglo XX enarbolando el derecho a la tierra, y en las últimas décadas, en 1994 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantaron en un movimiento armado luego pacífico, que buscó poner en la agenda nacional sus demandas centenarias.

En las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, un gran número de organizaciones indígenas y no indígenas han buscado participar en la vida económica, política y social de sus regiones y del país, reivindicando el derecho de los pueblos indígenas donde destacan: la Red de Información Indígena⁹, la Asociación de Oaxaqueños en el Estado de Baja California Sur, el Comité de Defensa Ciudadana y Asistencia a Comunidades Rurales, (CODECI), el Comité de Defensa Ciudadana y Asistencia a Comunidades Rurales, el Congreso Nacional Indígena, el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales,

⁹ Con 42 organizaciones indígenas y pro indígenas registradas. Véase: <http://www.redindigena.net/index1.html>

Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, el Periódico indígena mexicano “Xiranhua”¹⁰, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas¹¹, Fray Bartolomé de las Casas A.C., entre otros.

En el marco del Proceso Electoral Federal, diversos actores sociales entre ellos organizaciones indígenas, lanzaron un manifiesto político¹² en el cual demandaron el cumplimiento de los derechos de los pueblos originarios consagrados en la Constitución y ratificados en los Tratados internacionales. Para lo cual exigen:

- *La transformación de la CDI para que cumpla sus objetivos en beneficio de los indígenas.*
- *Contar con representación proporcional propia en los órganos legislativos de los tres órdenes de gobierno a través de circunscripciones indígenas.*
- *Garantizar la postulación de candidatas indígenas en los 28 distritos electorales federales indígenas, incorporando la cuota de género.*
- *Garantizar presupuestos crecientes e instituir un ramo específico para pueblos indígenas, en los presupuestos de egresos de la federación, los estados y los municipios.*
- *Consultar a los indígenas en el uso de territorios para exploración y explotación de recursos. Fortalecer la educación indígena e instituir la educación intercultural para todos los mexicanos. Ampliar las oportunidades de educación media superior y superior de los jóvenes indígenas.*
- *Reconocer el derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas, entre ellos, el de adquirir, administrar y operar medios de comunicación propios. Para ello, son importantes las reformas a las leyes de Radio, Televisión y Telecomunicaciones, así como a la Ley de Comunicaciones del Instituto Federal Electoral (IFE).*
- *Promover que los conflictos generados por reivindicaciones de justicia y los agrarios para los pueblos indígenas, sean resueltos conforme a derecho.*
- *Fortalecer en el sistema de procuración e impartición de justicia, el servicio de intérpretes y traductores que garantice plenamente el respeto a las garantías individuales, y los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas.*
- *Promover y garantizar la participación de indígenas en todas las instituciones gubernamentales.*
- *Garantizar el cumplimiento cabal de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la violación de los derechos humanos de las mujeres indígenas en territorios militarizados como son los casos de Valentina Rosendo e Inés Fernández.*
- *Reconocer constitucionalmente a los pueblos Afromexicanos.*¹³

2. Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México

2.1 Marco jurídico internacional: instrumentos vinculantes y no vinculantes

Cuando se habla de instrumentos vinculantes en el contexto del derecho internacional, se hace referencia a tratados internacionales firmados y ratificados por un gobierno, el cual de esa manera se compromete a cumplirlos. En cambio, los instrumentos no vinculantes se refieren principalmente a las conferencias de Naciones Unidas u otros organismos internacionales, así como a acuerdos o declaraciones adoptados por

¹⁰ <http://www.indigenasdf.org.mx/index.php/home/asamblea-de-migrantes-indigenas-de-la-cuidad-de-mexico/enlaces/2-organizaciones-indigenas-en-mexico>

¹¹ <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/COORDINADORANACIONALDEMUJERESINDIGENASDEMEXICO.pdf>

¹² “Grupos indígenas emiten manifiesto político frente al proceso electoral de 2012”. <http://cencos.org/node/28369>

¹³ “Grupos indígenas emiten manifiesto político frente al proceso electoral de 2012”. Consulta 13 de febrero de 2012, <http://cencos.org/node/28369>

consenso intergubernamental. Los instrumentos no vinculantes forman parte del marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, y establecen principios y estándares de conducta que los gobiernos deben proteger y promover.¹⁴

Los instrumentos vinculantes que firma México, están validados por el artículo 133 de la Constitución Política, que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Una vez ratificados, el Congreso de la Unión reconoce la incorporación de las normas contenidas en los Tratados o Convenios dentro del sistema jurídico nacional, haciéndolas vigentes y de aplicación directa.

En materia de derechos indígenas, México ha ratificado:

Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989). En él se reconocen las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro de los Estados en que viven. Se reconoce la contribución que los pueblos indígenas han hecho a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad. Se establece el papel del Estado como garante de los derechos de los pueblos indígenas. Para el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben respetar los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y obligaciones en igualdad jurídica con el resto de los ciudadanos del país.¹⁵

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Desarrolla los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal, destacando: *Libre determinación de los Pueblos*, reconoce el derecho de los pueblos para establecer su condición política y decidir su desarrollo económico, social y cultural. *La igualdad ante los Tribunales, Cortes de Justicia y ante la Ley*, protege los derechos humanos, las libertades fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones de ciudadanía en igualdad de condiciones para todos los miembros de la población, sin obstáculos, ni discriminación.¹⁶

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desarrolla los derechos económicos, sociales y culturales, destacando la *Libre determinación de los Pueblos*, entendida como el derecho de los pueblos para establecer su condición política y decidir su desarrollo económico, social y cultural. La *No discriminación, donde el Estado debe garantizar el ejercicio* de los derechos reconocidos en el Pacto sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La

¹⁴ Preguntas frecuentes sobre derechos humanos. <http://www.unfpa.org/derechos/preguntas.htm>

¹⁵ La vigencia de los derechos indígenas en México. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007. p.7 y 8

¹⁶ *Ibíd.*, p.8



Identidad cultural, como el reconocimiento y la protección de valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como la integridad de los Pueblos.¹⁷

Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1975). Principalmente establece la prohibición de la discriminación por cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. Asimismo establece la igualdad de las personas en los ámbitos político y jurídico, así como en los derechos civiles, sociales, culturales y económicos.¹⁸

Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradante (1986). Establece la prohibición y el castigo a cualquier acto de tortura. Insta a los Estados partes a tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales que sean eficaces para impedir los actos de tortura en territorio bajo su jurisdicción, incluyendo medidas preventivas como la educación y la información sobre la tortura.¹⁹

Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981). Se reconoce la igualdad jurídica del hombre y la mujer y garantiza, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.²⁰

Convenios sobre los derechos del niño (1990). Las personas menores de 18 años deben ser protegidas contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual. Ningún niño puede ser perjudicado por motivos de raza, credo, color, género, idioma, casta, situación al nacer o por tener algún impedimento físico. Los Tribunales deberán tener como una consideración primordial el interés superior del niño.

Convenio sobre la Diversidad biológica (1992). En artículo 8 (párrafo j) se señala que: la obligación de los Estados para promover medidas que respeten, preserven y mantengan los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, así como la participación de las mismas en el acceso equitativo de beneficios.²¹

Instrumentos No Vinculantes

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Este documento incorpora temas cruciales: la libre determinación, las tierras, territorios y los recursos que se encuentran en ellas; los derechos de terceros, así como el principio de consentimiento libre, previo e informado. Entre las competencias fundamentales para el ejercicio de la *autonomía* y la *libre determinación* que implican que el pueblo o la comunidad actúen, en su carácter de autoridad, como un sujeto de derecho con personalidad jurídica propia, destacan:

- Establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes para que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
- Mantener sus prácticas de salud.
- Administrar programas para su desarrollo a través de sus propias instituciones.
- Determinar las obligaciones de los individuos para con su comunidad.

¹⁷ *Ibíd.*, p.8 y 9

¹⁸ *Ibíd.*, p.9

¹⁹ *Ibíd.*,p.9

²⁰ *Ibíd.*, p.10

²¹ *Ibíd.*,p.11

- Atribuir y mantener los nombres de sus comunidades, lugares y personas.
- Determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo y la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
- Mantener y desarrollar contactos, relaciones y mecanismos de cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
- Determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.

Adicionalmente, la Declaración incluye una serie de derechos que dan a los pueblos indígenas posibilidades reales para exigir al Estado que cumpla con cierta conducta o permita una acción determinada. Estos derechos ubican a los pueblos en posición de “gobernado” capaz de exigir frente al Estado, por ejemplo:

- Contar con medios para financiar funciones autónomas.
- Elegir a los representantes que participarán en la adopción de decisiones que afecten sus vidas.
- No ser desplazados de sus tierras o territorios o trasladados, ni desposeídos de sus bienes culturales, sin su consentimiento previo, libre e informado.
- Que se les repare el daño o indemnice por la desposesión, y por actos que dañen su cultura o impliquen asimilación forzosa.
- Que el Estado no adopte medidas legislativas o administrativas que los afecten sin contar con su consentimiento previo, libre e informado.
- Reconocimiento de las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas.²²

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sus contenidos han sido aceptados por todos los países, en México habían sido incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 en la parte dogmática denominada Garantías Individuales.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992). La Declaración concede a las personas pertenecientes a minorías:

- Protección de los Estados, de su existencia y su identidad.
- Derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, tanto en privado como en público.
- Derecho a participar en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública como en las decisiones que se adopten a nivel nacional y regional.
- Derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo o con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos.
- Libertad de ejercer sus derechos de manera individual y en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.²³

²² *Ibíd.*, pp.11-13

²³ *Ibíd.*, p.14

2.2 Derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

2.2.1 Modificaciones en la legislación federal

En agosto de 2001 se publicó el Decreto por el que fueron reformados varios artículos de la Constitución Política con el fin de integrar a la máxima ley, los derechos de los pueblos indígenas. Los artículos reformados fueron el 1º, 2º, 4º²⁴ y 115. A continuación los avances y los pendientes:

En el capítulo I De los derechos humanos y sus garantías, artículo 1º se establece: *Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

La reforma al artículo 2º constitucional en 2001, da el reconocimiento a la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en los pueblos indígenas.²⁵ Toma como criterio fundamental la conciencia de la identidad indígena, lo cual da paso al derecho de auto adscripción que permite que las personas que no necesariamente nacieron en una etnia puedan invocar la aplicación de este derecho pues se asumen e identifican como parte de una comunidad indígena. Destaca también: la definición de las comunidades indígenas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, con un territorio y con autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres. Se reconoce la autonomía²⁶ y la libre determinación²⁷ de los pueblos y comunidades indígenas para: preservar y enriquecer su cultura e identidad y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, quien deberá tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta constitución. Por su parte, la Federación, los Estados y los Municipios, establecerán sin discriminación alguna, las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, éstas deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.²⁸

²⁴ El artículo 4º había sido reformado en 1992 para incluir el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Esta adición fue eliminada a partir de la reforma al artículo 2º, en 2001.

²⁵ Los 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. artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ La raíz griega de la palabra autonomía está formada por: autos: sí mismos; y nomos: ley; es decir, etimológicamente significa la facultad de darse leyes a sí mismo; de manera general es la facultad de una comunidad humana de dotarse de sus propias leyes y de elegir a sus autoridades internas.

²⁷ La libre determinación se circunscribe a un ámbito de autonomía que asegure la unidad nacional. Para los pueblos indígenas la libre determinación significa el derecho de autogobernarse, a tener su propia identidad como pueblo y a decidir sobre su vida presente y sobre su futuro.

²⁸ Véase fracción IV y VIII del artículo 2º de la CPEUM.

Para el artículo 115 constitucional que trata sobre el Municipio como base de la organización política y administrativa de la República, se adicionó en 2001: *Que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

En materia electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en 2004 la redistribución indígena para las elecciones de 2006 y de 2009. Tomó como criterio que el distrito electoral tuviera 40% o más de población indígena. Se aprobaron 28 distritos indígenas a fin de propiciar la participación electoral y alcanzar la representación indígena en la Cámara de diputados.²⁹

En 2003, la entrada en vigor de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, en su capítulo IV determinó la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) quien a su vez realizó el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, en el 2008.

Se reformó también la *Ley General de Educación* en la que se señala la obligación de promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.³⁰ En su artículo 7° establece la necesidad de fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país; promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y el acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español para los hablantes de lenguas indígenas.³¹

En 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad, combatiendo los actos discriminatorios y dando protección a la población de la exclusión por su origen étnico, sexo, edad, discapacidad, condición social o preferencias sexuales.³² En esta ley se considera como acto discriminatorio: el restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas.³³ Se insta a los órganos públicos y autoridades federales a llevar a cabo medidas compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena, estableciendo programas educativos bilingües que promuevan el intercambio cultural, creando programas de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural, así como campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales.³⁴

Como fruto de la reforma al artículo 2° constitucional se publicó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, se señala que las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional y las reconoce como lenguas nacionales junto con el español, otorgándoles la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.

²⁹ Gonzales Galván, José Alberto. *La Redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas 2006 – 2009* http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/documentos/Gonzalez_jorge.pdf

³⁰ Campaña nacional por la diversidad cultural de México, Marco Conceptual, et.al. ,p.16

³¹ *Ibíd.*, p.16

³² *Ibíd.*, p.16

³³ Art. 9, fracción XXV de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

³⁴ *Ibíd.*, p.36 y 37

Y en la Ley General de Salud, se dio reconocimiento y se validó la promoción del uso de la medicina tradicional indígena y el derecho a la atención médica con una visión intercultural.³⁵

Entre los temas pendientes en la reforma constitucional en materia indígena que permitan la construcción de un Estado pluricultural se encuentran:

- a) **Los indígenas como sujetos de derecho público.** En el 2º constitucional se delega a los congresos locales el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, es decir para que gocen de personalidad y capacidad jurídica plenas. Hasta hoy solamente Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro y Durango consideran personalidad jurídica de derecho al pueblo y comunidad indígena.³⁶
- b) **El ejercicio de la libre determinación y autonomía.** Faltan señalamientos respecto a las modalidades del ejercicio de la libre determinación y autonomía, así como los mecanismos para la coordinación o corresponsabilidad entre las autoridades indígenas y las Instituciones del Estado mexicano. Se requieren crear las normas que señalen los ámbitos de competencia de sus autoridades.
- c) **Competencia de los sistemas normativos de las comunidades indígenas.** Se requiere delimitar el ámbito de competencia o jurisdicción para evitar conflicto con las instituciones competentes de procuración, administración e impartición de justicia, ejercicio de la libre determinación y autonomía, la competencia de los sistemas normativos internos, el territorio, la participación política y el conocimiento tradicional.³⁷
- d) **Territorio indígena.** Falta la definición de territorio de los pueblos y comunidades indígenas y desarrollo de este precepto en la Constitución Política.
- e) **Participación política.** Se indica en el art. 2º constitucional que las comunidades indígenas podrán elegir a sus representantes ante los ayuntamientos. Se debe instar a los partidos políticos, a través de una cuota (como en el caso de la cuota de género) a incluir dentro de sus fórmulas de elección a indígenas que representen a sus pueblos o comunidades. Afinar la distritación realizada por el IFE en 2004 con el fin de promover la participación electoral de las comunidades indígenas. Además se debe establecer claramente la participación de los indígenas en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional o regional tendientes a mejorar sus condiciones de participación, en la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales y en los beneficios o recursos que se obtengan de estos.³⁸

2.3 Instituciones públicas que atienden a la población indígena

Las instituciones públicas especializadas en la materia son:

³⁵ *Ibíd.*, p.16

³⁶ La vigencia de los derechos indígenas en México, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. México: 2007, p.30-33

³⁷ *Ibíd.*, p.34

³⁸ *Ibíd.*, p.36

En 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI), que en 2003 se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI). Sus objetivos son:

- *Contribuir al desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas, y coadyuvar a su libre determinación y al ejercicio de su autonomía.*
- *Coordinar y evaluar las acciones de todas las secretarías y organismos del gobierno relacionados con los pueblos indígenas.*
- *Vincular las acciones de la CDI con las demandas de los pueblos indígenas.*

La Dirección General de Educación Indígena (DGEI), creada en 1978, con el objetivo de: *Ofrecer de manera corresponsable con las entidades federativas, educación básica de calidad y equidad para la población indígena, en el marco de la diversidad, que considere su lengua y su cultura como componentes del currículo, y le permita desarrollar competencias para participar con éxito en los ámbitos escolar, laboral y ciudadano que demanda la sociedad del conocimiento.*³⁹

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) empezó sus actividades en 2005. Entre sus objetivos está: *Promover el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional.*

La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la SEP, en 2001. Cuyos propósitos serían *coadyuvar al logro de objetivos de la educación destinada a las poblaciones indígenas, promover la ecuación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos y desarrollar una educación intercultural para todos.*

Las Universidades Interculturales, que deben promover la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural, particularmente, de los pueblos indígenas del país y del mundo circundante.⁴⁰

3. Los pueblos indígenas y las elecciones en México

En México, por mandato constitucional y legal, la renovación de los poderes Ejecutivo (Presidente de la República) y Legislativo de la Unión (500 diputados y 128 senadores) se realiza mediante elecciones libres, equitativas y periódicas. Además, en cada uno de los 31 estados que integran la Federación mexicana, se elige un Gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos en cada municipio. Asimismo, en el D.F. se elige un Jefe de Gobierno, diputados y Jefes Delegacionales.

En la Constitución Política a partir de la reforma constitucional de 2001, se establece una *acción afirmativa* que 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 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. En este sentido, se puede afirmar que el sistema

³⁹ <http://basica.sep.gob.mx/dgei/start.php?act=objetivos>

⁴⁰ Véase <http://redui.org.mx/>

electoral por usos y costumbres responde fundamentalmente a una estructura integral sociopolítica de comisiones y servicios comunitarios, que es el eje del sistema de gobierno local indígena (agrario, político, religioso, de justicia, etc.). Los derechos políticos tienen en este contexto dos ámbitos de ejercicio: el ámbito interno y el ámbito externo. En el ámbito interno los derechos políticos de los pueblos indígenas consisten en ejercer libremente sus formas de gobierno, su derecho a acceder a las tomas de decisiones de su autogobierno. En el ámbito externo sus derechos políticos consisten en ejercer libremente su participación en las formas de gobierno de los municipios, estados y federación; es decir, implica el derecho a acceder a las tomas de decisiones gubernamentales en estos niveles de gobierno.

Ahora bien, siguiendo un paralelismo comparativo con el derecho positivo, y de conformidad con los elementos que en términos de Dieter Nohlen,⁴¹ contempla todo sistema electoral, es pertinente realizar las siguientes precisiones en relación con el sistema electoral mediante los usos y costumbres en México:

❖ ***El prorrateo o la distribución de las circunscripciones electorales***

El prorrateo se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral, en términos de Dieter Nohlen, no alude a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. Bajo esta premisa, en México los escaños de representación por usos y costumbres indígenas están en función del número de cargos que tradicionalmente ha definido la propia comunidad, así como de su importancia. Se suele considerar también el ámbito geográfico del municipio, pues hay casos en los que ciertos escaños son adjudicados dependiendo de los barrios o secciones en que se divide la comunidad. De esta manera tenemos que el número de escaños es tan variado como variados son los usos y costumbres. Hay comunidades donde se eligen 5 o hasta 18 cargos, con propietarios y suplentes.⁴²

❖ ***La forma de candidatura***

La forma de candidatura es la forma en que el candidato es presentado ante los electores. En este aspecto, se pueden distinguir los siguientes modelos por usos y costumbres:

- a) Hay comunidades en donde el sistema de cargos se respeta conforme a la costumbre más tradicional, por lo que en sentido estricto se está en presencia de una designación más que de una candidatura. La asamblea comunitaria sólo legitima al elegido, mismo que cuenta con un cierto trayecto comunitario. Aquí está presente un sistema electoral regido por el consenso.
- b) En algunos municipios se trata de una elección preliminar para conformar una lista de candidatos que son votados individualmente. Aquí está presente un sistema electoral regido por el principio de mayoría simple.
- c) En algunos otros municipios, donde existen en mayor o menor grado ciertos grupos políticos, se determinan varios candidatos para ser votados por listas o planillas.

❖ ***Las modalidades del voto***

⁴¹Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales Presidenciales y Parlamentarios", en *Tratado de Derechos Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., FCE, México: 2007, p. 298.

⁴² Las propias Leyes Orgánicas Municipales pueden establecer cierto número específico de escaños.

La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. La distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista o planilla. Aquí hay votaciones alternativas en donde se permite al elector votar por segundas o terceras preferencias. Pero también hay votaciones bloqueadas, es decir, en donde una vez votado, no se le permite al elector volver a votar por otra preferencia.

❖ **Las fórmulas electorales de conversión de votos en escaños**

En este aspecto, está presente la regla de decisión mayoritaria y proporcional. Al respecto, los modelos con los que se cuentan son los siguientes: a) Por consenso de la comunidad, b) Por mayoría (donde no hay una proporcionalidad), c) Por mayoría en combinación con un principio de proporcionalidad. Por ejemplo, el que mayor número de votos obtuvo se elige como presidente, el segundo en votación como síndico, el tercero se elige como primer regidor, y así sucesivamente.

Es decir, el sistema electoral por usos y costumbres puede ser por consenso, mayoritario y proporcional. Aunado a los aspectos anteriormente señalados sobre el sistema electoral por usos y costumbres, adicionalmente se pueden mencionar los siguientes:

❖ **Padrón electoral**

En la mayoría de las comunidades indígenas no se cuenta con un padrón electoral como tal. En ocasiones se suele usar el listado de ejidatarios o comuneros.

❖ **Instrumento para votar**

Las comunidades indígenas generalmente no cuentan con un instrumento específico para votar; comúnmente se suele usar la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE).

❖ **Material y documentación electoral**

En general, el material y documentación electoral suele estar integrado por: el acta de la asamblea; boletas en blanco; padrón de ejidatarios o comuneros, lista de faenas y cooperaciones; pizarrón, gises, urnas, entre otros.

❖ **Requisitos de elegibilidad**

Los requisitos de elegibilidad varían según los usos y costumbres de cada comunidad. Sin embargo, se pueden identificar de manera general los siguientes:

- ✓ Cualidades y méritos. Se suele tomar en cuenta la trayectoria de la persona dentro de la comunidad, como el haber ocupado cargos previos, tener buena reputación y saber leer y escribir.
- ✓ Residencia. En la mayoría de los casos es requisito ser nativo o miembro de la comunidad.
- ✓ Estado civil. En muchas comunidades más que la mayoría de edad, se toma en cuenta el estado civil de las personas. Se suele considerar que el varón adquiere plena capacidad al asumir la responsabilidad de una familia. Inclusive hay algunas comunidades en donde los mayores de edad que no están casados no se toman en cuenta para ocupar un cargo.
- ✓ Visto bueno. En algunas comunidades se suele exigir el visto bueno de las autoridades tradicionales como el consejo de ancianos.
- ✓ Estar al corriente de las cooperaciones económicas o de las faenas comunitarias. En algunos casos se suele exigir este requisito para poder contender a un cargo.
- ✓ Condición de varón. En muchos municipios las mujeres no tiene el derecho de votar y ser votadas. También conviene precisar que en algunas comunidades aunque la mujer no participa directamente en la asamblea general, su voto se lo transfiere a su esposo. Además, en muchos casos las mujeres son electas para cargo

❖ Forma de votar

Existen diversas formas de votación, predominando la forma de voto público en asambleas; mediante alzada de mano y el cómputo en alguna especie de pizarrón (es una especie de democracia directa). Destaca que en algunas comunidades de manera creciente se está optando por el uso de urnas y boletas.⁴³

❖ Lugar de la votación.

Comúnmente se suele votar en una Asamblea General Comunitaria,⁴⁴ misma que es realizada en algún lugar considerado como de “decisión colectiva”, como el auditorio ejidal o comunal o la plaza pública.

❖ Proceso electoral

Generalmente, en mayor o menor medida, comprende los siguientes actos:

- ✓ **Actos preparativos de la Asamblea de elección.** Esta etapa conlleva: la emisión de la convocatoria; la formación de comisiones o comités de organización y vigilancia; reuniones previas con órganos de consulta; notificación a los institutos electorales estatales sobre la logística de la elección.
- ✓ **Instalación de la Asamblea.** Esta etapa implica: la instalación de la mesa de autoridades; pase de lista; presentación del orden del día, y discursos preliminares de las autoridades.
- ✓ **Votación y cómputo.** Esta etapa generalmente implica: postulación de candidatos; votación; cómputo de votos y verificación, y discurso de los candidatos.
- ✓ **Cierre de la Asamblea.** Esta etapa comúnmente conlleva discursos de las autoridades; redacción del acta de Asamblea; recolecta de firmas; convivio y cierre de la Asamblea.

De esta manera, es fácil observar cómo los usos y costumbres comportan un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización política, social, cultural y económica de las comunidades indígenas.

❖ Controversias electorales

En este supuesto existen dos tipos de mecanismos:

Los mecanismos intracomunitarios de resolución de conflictos, que son aquéllos mecanismos consuetudinarios que

⁴³ Esto nos lleva a sostener que el sistema electoral de usos y costumbres tiene una naturaleza sui géneris, pues rompe con la dicotomía tradicional entre democracia directa y representativa, al coexistir elementos de ambas en aquél.

⁴⁴ La Asamblea General representa todo un ritual, al ser un lugar de integración y convivencia social, así como de consenso político.

garantizan la resolución pacífica de los posibles conflictos electorales (aquí están presentes los mecanismos autocompositivos de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación). Aquí hay una resolución política.

Los mecanismos extracomunitarios de resolución de conflictos. Cuando se pierde la capacidad interna para la resolución de controversias, se apela a la intervención de las autoridades electorales formalmente establecidas; es decir, los institutos y tribunales electorales de México (están presentes los mecanismos heterocompositivos de resolución de conflictos). Aquí hay una resolución jurídica. Esta última forma de resolución de conflictos se lleva a cabo bajo los siguientes principios generales: a) Pleno respeto a la autonomía de los pueblos indígenas, b) Las autoridades electorales sólo intervienen a petición de parte, c) Se actúa bajo la lógica de la prevención del conflicto, d) Se consultan a las partes interesadas, e) Pleno respeto a la garantía del debido proceso.

En general, este tema atiende a una de las cuestiones discutidas reiteradamente en México, esto es, a la de la aceptación de un sistema legal alternativo. Se trata del establecimiento de lo que algunos autores han llamado “pluralismo jurídico”, al que definen como “la coexistencia de dos o más sistemas normativos que pretenden validez en el mismo territorio”.⁴⁵

❖ Justicia electoral

De conformidad con la Constitución Política de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación⁴⁶. Es el órgano protector de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos mexicanos en general, incluyendo por supuesto a los indígenas. El TEPJF se ha caracterizado por ser un órgano jurisdiccional garantista cuyas sentencias y criterios, impregnados de un toque neoconstitucionalista, han sentado importantes precedentes en relación con los usos y costumbres indígenas.

Entre los criterios emitidos por el TEPJF, destacan:

Aplicables para Comunidades indígenas: La autoridad electoral debe proveer lo necesario para llevar a cabo las elecciones por usos y costumbres (Legislación de Oaxaca). Suplencia de la queja en los juicios electorales promovidos por sus integrantes. Notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial, el juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada. El análisis de la legitimación activa en el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales del ciudadano, debe ser flexible por las particularidades de sus integrantes.

Aplicables para Pueblos indígenas: Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la jurisdicción electoral. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable.

Aplicables por usos y costumbres indígenas: Es válida la representación de los ciudadanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio. Atribuciones del consejo general del instituto estatal electoral de Oaxaca en las elecciones. Comprenden el lugar en que se llevan a cabo las elecciones (Legislación de Oaxaca). Efectos de las sentencias dictadas por el tribunal electoral del poder judicial de la federación, cuando se trata de actos materialmente administrativos de carácter electoral de un congreso estatal. Relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario. Ciudadanos y autoridades están obligados a respetarlos (Legislación de Oaxaca). Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad.

❖ Experiencias en los estados de México

⁴⁵ Correas, Oscar, “Teoría general del derecho y derecho indígena”, *Crítica jurídica*. México, núm. 14, 1994. p. 15-31.

⁴⁶ Con excepción de lo relacionado a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Oaxaca. Esta entidad se integra por 570 municipios (el mayor número en México), de los cuales 418 llevan a cabo elecciones bajo las normas del derecho consuetudinario y solo 152 bajo el esquema de partidos políticos. Por ello, no es de extrañar que su normatividad en materia de derechos indígenas sea una de las más avanzadas de México. Comúnmente la elección de autoridades municipales es a través de una asamblea de elección que es calificada y aprobada por el órgano electoral local.

En el año 2010, Oaxaca llevó a cabo comicios locales. En este proceso electoral las autoridades electorales decidieron anular la elección de autoridades de 47 municipios que se rigen por usos y costumbres (el argumento principal de las autoridades fue que no se respetó el derecho universal de votar y ser votado).⁴⁷ Esta decisión provocó que en dicho Estado al año comenzara con un gran conflicto social. En las alcaldías anuladas, el Congreso local designó a encargados de la administración municipal. La población respondió tomando las sedes de gobierno y reteniendo a funcionarios.

Es en este tipo de asuntos donde se da “*choque de dos mundos: el tradicional indígena vs contemporáneo occidental*”, lo cual no es sino el choque del sistema de usos y costumbres indígena con el sistema positivo de un Estado. Un caso que por algunos de sus supuestos podría encuadrar en la problemática apenas señalada sería el de Eufrosina Cruz, quien el 4 de noviembre de 2007 ganó una elección para el gobierno municipal de Santa María Quiérolani, en Oaxaca, bajo el sistema de usos y costumbres. Sin embargo se le notificó que no tenía derecho a votar y ser votada por ser mujer, por lo cual la comunidad decidió, por usos y costumbres, anular el triunfo.

Parece que esta situación postula una disyuntiva muy interesante en clave democrática: si existe la posibilidad de un nuevo derecho reconocido por el Estado mexicano esto implicaría dos acciones que en la práctica podrían contraponerse. La primera: si aceptamos que el derecho es un fenómeno social que se desarrolla en el seno de un grupo que busca organizarse y darse un ordenamiento para alcanzar el bien común, entonces tendríamos que armonizar, a través de procesos de diversa índole, los diferentes ordenamientos existentes (reconocimiento jurídico y formal de la pluralidad jurídica). Si esto se hiciera sin el reconocimiento estatal estaríamos de todos modos frente a un fenómeno jurídico que toma en consideración la existencia material de una constitución plural a través de un instrumento que ha existido siempre: la costumbre. La segunda: si en cambio reconocemos como derecho sólo el producto del legislador, entonces habría que diseñar una ley indígena que materializara el artículo 2º constitucional. Cualquiera de las dos opciones tiene sus complicaciones.⁴⁸

San Luis Potosí fue una de las primeras entidades que realizó una reforma constitucional estatal, a partir de la reforma indígena de 2001. Derivado de lo anterior, surgió la obligación del Estado para elaborar un padrón de comunidades indígenas⁴⁹, que permita precisar a los sujetos colectivos de derecho, beneficiarios de la nueva legislación.⁵⁰ Este instrumento busca establecer con precisión las características culturales, sociales, lingüísticas y territoriales de las comunidades indígenas de la entidad.

Los pueblos indígenas tienen el dilema de seguir considerando si los partidos políticos van a seguir siendo sus mediadores para que sus demandas sean atendidas o emerger como actores políticos de manera organizada con base en sus propias normas electorales para tener representantes populares. En la lógica del reconocimiento de los derechos indígenas al interior de los Estados nacionales, los derechos políticos de los pueblos indígenas se han

⁴⁷ En la tesis del TEPJF cuyo rubro es: **USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.**

⁴⁸ En términos de Hart, habría que definir el perímetro protector del mundo pre-jurídico que representa los usos y costumbres indígenas.

⁴⁹ Véase:

[http://www.sgg.slp.gob.mx/periodicocorr.nsf/698db1bf32772baa062576ac0068e844/a9264a579dc6ab000625785c005c2dd1/\\$FILE/Padron%20de%20Comunidades%20\(03-Abr-2010\).pdf](http://www.sgg.slp.gob.mx/periodicocorr.nsf/698db1bf32772baa062576ac0068e844/a9264a579dc6ab000625785c005c2dd1/$FILE/Padron%20de%20Comunidades%20(03-Abr-2010).pdf)

⁵⁰ Art. 11 de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena de San Luis Potosí.

encontrado, hasta ahora, ante la incomprensión de la clase política mexicana para integrarlos plenamente.

❖ Los usos y costumbres en materia electoral federal

Como se ha explicado, en México los cargos de elección popular de carácter federal que se eligen mediante elecciones son: Presidente de la República, diputados y senadores. Ahora bien, es importante señalar que en materia electoral federal no existe disposición alguna que garantice la elección de alguno de estos cargos bajo los usos y costumbres de las comunidades indígenas, inclusive en aquellos distritos electorales que son considerados indígenas (por estar integrados por población indígena). El sistema electoral federal concede el derecho exclusivo a los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos. Es decir, se reconoce el monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular. No están previstas las candidaturas ciudadanas (figura mediante la cual una comunidad indígena podría postular a un candidato de su comunidad elegido bajo sus usos y costumbres). Asimismo, tampoco existe disposición alguna que contemple y garantice la cuota indígena, de manera similar a la cuota de género que sí está prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).⁵¹ Esta circunstancia ha quedado circunscrita al ámbito interno de cada partido político nacional y, por ende, a su buena voluntad. De manera particular, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha establecido en sus estatutos la acción afirmativa a favor de los pueblos indígenas. Con esto, la acción afirmativa que se estableció en el artículo 2º constitucional se ve disminuida, al menos por lo que hace al ámbito electoral federal.

4. El papel de IFE en el reconocimiento de los derechos indígenas

El Instituto Federal Electoral⁵² tiene aportaciones específicas a favor del reconocimiento y promoción de derechos indígenas en nuestro país. Dentro del ámbito de sus competencias, ha impulsado las medidas necesarias para promover la participación y representación política de los grupos étnicos. Destacando las siguientes:

Actividades relativas a la geografía electoral.⁵³ Con motivo de las elecciones federales de 2006 y 2009, se llevaron a cabo los trabajos para desarrollar una nueva distritación electoral. El 11 de febrero de 2005 el Consejo General aprobó la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales en los que se divide el país,⁵⁴ cabe recordar que la distritación tiene como fin garantizar el principio de igualdad del voto. Así, la delimitación de cada uno de estos distritos cumple con diez propósitos fundamentales:

1. Integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa.
2. Distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional.
3. Aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero.
4. Conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades.

⁵¹ El artículo 219, numeral 1 del COFIPE establece que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

⁵² Organismo público autónomo, de carácter permanente y profesional, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

⁵³ Entendida como la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en los comicios, de tal forma que para las elecciones federales, se establece la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales. Criterio sostenido por el TEPJF en la tesis aislada cuyo rubro es: **GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS.**

⁵⁴ Instituto Federal Electoral, *Organización del proceso Electoral Federal 2005-2006*, México: IFE, 2006. p. 30.

5. Asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
6. Procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro.
7. Utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral.
8. Construir los distritos preferentemente con municipios completos.
9. Tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales.
10. Tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

Con base en lo anterior se puede decir que la nueva geografía electoral presenta distritos electorales con formas geométricas más regulares, poblaciones más uniformes y mayores ventajas para su recorrido, lo que facilita las tareas de organización y logística electoral. Para los efectos de este apartado es necesario resaltar que en el proceso de redistribución, las distintas mesas de discusión tuvieron a bien, considerar el carácter pluricultural del país, por lo que, entre los criterios aprobados para el desarrollo de los proyectos de distritación se consideró necesario conformar en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de esas comunidades. Esto quiere decir, que por primera vez se reconocieron legal y políticamente a los pueblos y comunidades indígenas, ya que esta geografía electoral, comprende 28 distritos uninominales conformados cada uno por 40% o más de población indígena. Se trata de una medida conocida “*Gerrymandering* afirmativo” que permite conciliar las tensiones generadas entre el liberalismo y el comunitarismo en la esfera político-electoral.

En Estados Unidos, por ejemplo, “la Ley del Derecho al Voto ha permitido al gobierno en el pasado dibujar curiosos distritos con el exclusivo propósito de posibilitar mayorías negras, o de origen latino o asiático. Sin embargo, la manipulación del sistema electoral para proteger la representación de minorías raramente está libre de controversias.”⁵⁵

En ese orden de ideas, vale la pena destacar que estos trabajos se nutrieron de la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este criterio se utilizó en 650 municipios del país y se avanzó en la equidad electoral con la creación de distritos con población indígena.⁵⁶ Véase el siguiente cuadro.

No.	Entidad	Distritos	Sede	Población indígena
1	Campeche	Distrito 01	Campeche	40.6%
2	Chiapas	Distrito 01 Distrito 02 Distrito 03 Distrito 05	Ocosingo Palenque Simojovel San Cristóbal de las Casas	67.02% 71.93% 74.82% 72.41%
3	Guerrero	Distrito 05	Tlapa de Comonfort	83.9%
4	Hidalgo	Distrito 01 Distrito 02	Huejutla de Reyes Ixmiquilpan	78% 45.8%

⁵⁵ Idea Internacional, *Manual para el diseño de sistemas electorales internacionales de IDEA Internacional*, México: IDEA Internacional/IFE/TEPJF. p. 107.

⁵⁶ Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 34.

5	Estado de México	Distrito 09	Ixtlahuaca	53.4%
6	Oaxaca	Distrito 01	Tuxtepec	40%
		Distrito 02	Teotitlán	89%
		Distrito 04	Tlacolula	76%
		Distrito 05	Tehuantepec	41%
		Distrito 06	Tlaxiaco	62%
		Distrito 07	Juchitán	63%
		Distrito 10	Miahuatlán	42%
		Distrito 11	Santiago Pinotepa	43%
7	Puebla	Distrito 01	Huachinango	41.8%
		Distrito 04	Zacapoaxtla	80.6%
		Distrito 16	Ajalpan	57.6%
8	Quintana Roo	Distrito 02	Othón P. Blanco	47.4%
9	San Luis Potosí	Distrito 07	Tamazunchale	74.3%
10	Veracruz	Distrito 02	Tantoyuca	73%
		Distrito 06	Papantla	52.3%
		Distrito 18	Zongolica	52.2%
11	Yucatán	Distrito 01	Valladolid	89.6%
		Distrito 02	Progreso	61.4%
		Distrito 05	Ticul	84.2%

La geografía electoral no ha sido el único aspecto en el que el IFE se ha interesado por los pueblos indígenas, sino también en el despliegue de medidas encaminadas a promover los derechos político-electorales. De acuerdo con el artículo 30 del Convenio 169 de la OIT que establece que los gobiernos deben adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, recurriendo de ser necesario a traducciones y a la utilización de los medios masivos de comunicación. En congruencia con el artículo 4 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas establece que las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen y el artículo 7, que dispone que la Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios. Bajo estas premisas, y en cumplimiento con su obligación de llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, el IFE ha implementado una política con perspectiva étnica en su actuar institucional. De esta manera, ha realizado diversas acciones concretas para la promoción y protección de los derechos político-electorales de las personas de origen indígena. Entre las que destacan:

- En materia de capacitación electoral, el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE ha prestado asesoría técnica en la organización de elecciones de autoridades tradicionales de comunidades indígenas mediante el sistema de usos y costumbres. Tal es el caso de la asesoría que se brindó a la comunidad de San Andrés Cohamiata en el Municipio de Mezquitic, Jalisco.
- Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC). Es un programa del IFE encaminado a informar y capacitar a la ciudadanía en materia político-electoral, así como a vincularla con el IFE. Dentro de este programa, entre otras acciones, se han producido cápsulas radiofónicas, materiales multimedia, materiales impresos y promocionales de televisión sobre diferentes temas electorales, doblados y traducidos a lenguas indígenas nacionales.
- Firma de Convenio General de Colaboración IFE-INALI. Con la finalidad de organizar eventos de carácter académico en materia de elecciones, democracia y participación ciudadana; foros, mesas redondas y conferencias en entidades federativas con núcleos importantes de población indígena, así como producir materiales informativos sobre estos temas en las lenguas indígenas, el IFE tiene suscrito un Convenio General de Colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

(INALI).

- Foros de discusión. Como una forma de analizar, debatir y proponer mejores condiciones que garanticen el ejercicio pleno de los derechos político electorales de los ciudadanos y ciudadanas indígenas, el IFE ha realizado diversos foros de discusión sobre la materia indígena en universidades públicas del país, como en la Universidad Intercultural de Chiapas y la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero.
- Con la finalidad de comprender mejor la realidad indígena, el IFE ha realizado diferentes estudios e investigaciones en la materia. Por ejemplo, el estudio titulado “Formas de Gobierno en las Comunidades Indígenas de México”, “Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)”, “Procesos electorales en regiones indígenas 2002”, entre otros.

El alcance de las medidas anteriores puede considerarse limitado, sin embargo no hay que perder de vista que el tema de los derechos humanos y los pueblos indígenas es relativamente nuevo y por lo tanto se enfrenta a un proceso de consolidación.

Sirvan las palabras de Rodolfo Stavenhagen para concluir este apartado:

México ha avanzado mucho. Hubo años en que los indígenas no tenían voz, en que no había una conciencia de que México es un país multicultural, en que no había representantes indígenas ni un discurso sobre los derechos humanos de los indígenas. Todo esto ya existe en México y en otros países de América Latina, de tal forma que ha habido reformas constitucionales y se han creado legislaciones indígenas. Pero estamos a la mitad del camino.⁵⁷

5.- Educación Cívica Intercultural desde los procesos de formación ciudadana del IFE

5.1 Antecedentes

En el concierto de naciones del mundo, México está considerado como un país de gran diversidad cultural dada inicialmente por sus pueblos originarios y un poco más tarde, por la migración forzada de diferentes etnias africanas que configuran la actual población afroamericana. Sin embargo, la diversidad cultural no ha logrado ser reconocida y aprovechada como un factor de fortalecimiento del Estado y de la consolidación de una democracia realmente incluyente. A lo largo de la historia nacional, desde la colonización hasta la actualidad, las relaciones entre pueblos indígenas y sociedad “mestiza”⁵⁸, y entre Estado y Pueblos indígenas han estado marcadas por la desigualdad, la subordinación, la discriminación y la exclusión.

Es muy reciente aún, el debate sobre un proyecto nacional que reconoce la pluriculturalidad y propone el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su participación efectiva, en un marco de equidad y autodeterminación. Momentos paradigmáticos de este debate, que han resultado en avances importantes aunque insuficientes, se dan con la movilización de los pueblos indígenas en 1992 para la celebración de los 500 años en resistencia y luego del alzamiento zapatista en 1994. A partir de entonces, y

⁵⁷ Stavenhagen, Rodolfo. “¿Por qué los derechos indígenas?”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003. p. 32.

⁵⁸ Se usa como noción que mitifica la homogeneidad de la sociedad nacional.

producto del mayor protagonismo de éstos en la esfera pública, una serie de modificaciones al marco constitucional, nuevas leyes reglamentarias y creación de instituciones públicas, han empezado a modificar la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas.

En este contexto y desde el análisis de la propia trayectoria, el Instituto Federal Electoral se plantea nuevas formas de contribuir a garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales y asume el desafío de desarrollar medios efectivos para la educación cívica intercultural.

En lo que educación cívica se refiere, esta determinación es resultado de un proceso detonado por las orientaciones del Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010 que instauró un nuevo paradigma para la formación ciudadana en el Instituto, al orientar su esfuerzo al desarrollo de competencias cívicas para el ejercicio pleno de derechos, con todos los sectores de la población mexicana. Al amparo de esta definición programática y de sus principios de aplicación, se inició el desarrollo de modelos educativos dirigidos a población joven y adulta, focalizando en sectores con mayor marginación y exclusión social.

Los nuevos contenidos de formación ciudadana, orientados por un enfoque de democracia de ciudadanía y por metodologías centradas en el aprendizaje para el desarrollo de competencias cívicas⁵⁹ se concretizaron primero en el Modelo de Educación para la Participación Ciudadana (MEPD- 2007) y luego al incorporarle el enfoque de género, en el Modelo de Educación para la Participación Equitativa (MEPE-2009) y sus subsecuentes variantes: Semillas de Ciudadanía (población rural-2010) y Conectando Ciudadanía (población juvenil con enfoque de juventud- 2011).

La puesta en marcha de estos modelos con grupos de población donde predomina una identidad étnica, demostró que si bien el enfoque pedagógico utilizado favorece el involucramiento de estos grupos en el proceso formativo y se logran aprendizajes significativos, el IFE no está logrando una pertinencia cultural en lo que toca a los contenidos. El marco conceptual de los modelos actuales, está construido desde una visión que no ha entrado en diálogo con las culturas de los pueblos originarios de México. Desconoce, aunque no forzosamente contradice, las prácticas normativas y organizativas así como los significados simbólicos que nuestros pueblos han construido para reivindicar sus derechos colectivos y hacer prevalecer el bien común y la vida digna en sus comunidades.

En el área de Educación Cívica del IFE hay un convencimiento de que el Instituto requiere un conocimiento de la otredad, en la relación con los pueblos indígenas para el desarrollo de su mandato. Esta es la apuesta del proyecto de colaboración con las Universidades Interculturales que se inicia en 2010. El supuesto inicial

⁵⁹ En estos modelos, se entiende y aplica el concepto de competencias como un aprendizaje complejo que permite a las personas resolver problemas o actuar en situaciones específicas poniendo en juego sus conocimientos, habilidades, actitudes y valores. Es pues un saber integrador que favorece el actuar y en esa medida construye identidad en el sujeto: identidad ciudadana como identidad política individual y colectiva, lo que supone un actuar en el ámbito público, de acuerdo a las reglas y procedimientos democráticos. La experiencia nos dicta que para contribuir a desarrollar competencias cívicas, se requiere que el aprendizaje sea situado, significativo, colaborativo y práctico. Para ello, se emplea una metodología que parte del diagnóstico del contexto donde el grupo se inserta y del conocimiento del propio grupo. Se busca tener en cuenta los principales factores sociales, políticos y culturales que influyen en la vida de las personas con quienes se va a intervenir, así como las características socioculturales del grupo en cuestión y las experiencias previas de participación y de conocimiento sistemático que tengan sobre una democracia de ciudadanía, con base en lo cual se adaptan contenidos, actividades y recursos didácticos del proceso formativo.

fue que la experiencia arrojaría evidencia y orientaciones para modificar los modelos de formación ciudadana dirigidos a pueblos indígenas, de manera integral: en su marco conceptual y metodológico así como en el método y su didáctica. El Manual Semillas de Ciudadanía fue ofrecido por el IFE como el “pre-texto” de esa intención.⁶⁰

El camino transitado por el Instituto, recibe un nuevo impulso con la aprobación de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática (ENEC) 2011-2015 que mantiene la vigencia de los enfoques del PEEC, centra sus esfuerzos en dos desafíos fundamentales para la cultura política democrática en el país: el aprecio por lo público y el desarrollo de la capacidad de agencia de las y los ciudadanos; y define con mayor profundidad la misión del IFE en materia de Educación Cívica, ampliando su campo de acción hacia la promoción de la incidencia ciudadana en las condiciones de régimen y de Estado que limitan el ejercicio de la ciudadanía integral en la democracia mexicana actual. Este nuevo marco programático permite al IFE asumir mejor el desafío de la educación cívica intercultural en alianza con una multiplicidad de actores sociales e institucionales.

5.2 Propósito de la Educación Cívica Intercultural (ECI) en los procesos de formación ciudadana del IFE

En la ENEC 2011-2015 se establece que el IFE entiende la educación cívica como un “proceso formativo que contribuye a la participación democrática de las y los ciudadanos mediante el desarrollo de un conjunto de competencias que los hacen conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, del cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos”. Dicho proceso está orientado por los principios de pluralidad, equidad, integralidad, pertinencia, relevancia, articulación y transparencia.⁶¹ (Cuadro)

Esta comprensión de la formación ciudadana aplicada a la relación con los pueblos indígenas, conlleva la necesidad de revisar a profundidad la visión que éstos tienen sobre la democracia y la ciudadanía así como las condiciones que obstaculizan la participación indígena, individual y colectiva en los asuntos públicos. Este diálogo, que también impactará en la comprensión que el IFE tiene de la democracia y la ciudadanía, tendrá como finalidad la construcción conjunta de los medios educativos pertinentes para el desarrollo de la capacidad de agencia de las y los indígenas. Servirá también para el reconocimiento y valoración de los aportes a la democracia que hacen las culturas indígenas, conocimiento que también el IFE tendrá la responsabilidad de promover en sus procesos de educación cívica con población no indígena. Se requiere pues un enfoque intercultural:

(...) lo concebimos como aquel proceso de interacción e intercambio entre diferentes culturas, donde ningún grupo está por encima de otro. Dicha interacción favorece la convivencia entre culturas basada en el respeto y tolerancia a la diversidad de la que son portadoras. El diálogo, la escucha mutua y el consenso, son elementos indispensables de tal interacción cultural donde se reconoce al otro como diverso. La interculturalidad propugna por un proceso de conocimiento,

⁶⁰ Ver Ficha de la experiencia.

⁶¹ *Elementos de orientación estratégica*. ENEC 2011-2015, cap. 5.

reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad cultural, étnica y lingüística que caracteriza a México y se manifiesta en distintas formas culturales.⁶²

En este sentido, el IFE asume en concordancia con las definiciones de política educativa del Estado mexicano⁶³ que la educación intercultural:

(..) Se enmarca en el esfuerzo por construir una sociedad en que esta diversidad sea valorada como una riqueza. Implica por un lado, la justicia que debe estar presente en la acción educativa para responder a las aspiraciones de todos los habitantes del territorio nacional, con criterios y objetivos comunes, y por otro, la equidad, pues la diversidad de posibilidades de los educandos es la que orienta la pluralidad de las prácticas y los procesos pedagógicos. (...) La educación intercultural coadyuvará al logro de un país unido en la diversidad, con una visión pluralista, democrática e incluyente, pues favorece los sistemas plurales de pensamiento al comprender que enriquecen nuestras posibilidades.⁶⁴

Si la educación intercultural en México se resume en la tesis que postula la **educación en y para la diversidad**, la Educación Cívica Intercultural propuesta por el IFE contribuye orientándola específicamente a una **educación en y para la participación incluyente**. Dos propósitos fundamentales se proponen para la ECI:

- El diálogo intercultural para deconstruir la identidad ciudadana como heterónoma y hegemónica, llenándola de significaciones desde la experiencia acorde al paradigma de democracia participativa presente en los pueblos indígenas.
- La construcción intercultural de prácticas y propuestas de procedimientos de participación ciudadana, individual y colectiva en los asuntos públicos desde la experiencia y demandas de los Pueblos Indígenas, que enriquezcan y fortalezcan la cultura democrática en México.

Estos propósitos enfrentan al Instituto a tres desafíos compartidos con otras instituciones como la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) y las Universidades Interculturales:

[...] el que deriva directamente de la generación de conocimiento en la interculturalidad, el que surge de la transmisión de conocimientos con bases epistemológicas disímiles entre diferentes y el que representa el empoderamiento de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo de una educación superior pertinente y apropiada.⁶⁵

Para promover el diálogo intercultural la ECI debe asumir la interculturalidad como un enfoque histórico-crítico que visibiliza y analiza las interacciones desiguales y asimétricas entre individuos, grupos y culturas diversas; debe tomar en cuenta la conflictividad tanto intercultural como intracultural para estar en

⁶² Documento de trabajo sobre el marco teórico-político y pedagógico del Modelo de Educación para la Participación Democrática con Enfoque de Interculturalidad. Estudio encargado por la DECEyEC. Tajín Villagómez Velázquez y Paula Regueiro Noriega. 2011.

⁶³ Políticas y Fundamentos de la Educación Intercultural y Bilingüe, Secretaría de Educación Pública, 2007; definidas en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

⁶⁴ Ídem. Pág. 30

⁶⁵ Villagómez Velázquez, Tajín. Op. Cit. Referencia a: CEGIB, 2005, 2006a, 2006b; Chapela, 2005; Salmerón, 2010.

condiciones de derribar las barreras del “no diálogo”. El reto es reconocer el pluralismo cultural de nuestra sociedad y plantear nuevas estrategias de negociación frente a la diversidad cultural reconociendo las asimetrías heredadas para convertir estas situaciones en objeto de transformación.

5.3 Contenidos clave de la Educación Cívica Intercultural

Para orientar adecuadamente sus propósitos, contenidos y metodología, la ECI debe profundizar en el núcleo de las demandas sobre las que actualmente construyen su acción política los pueblos indígenas: la noción de comunalidad, el derecho a tener derechos, la reivindicación de su autonomía y de la representación de sus legítimos intereses en los distintos niveles de gobierno. Estos “núcleos” se traducen de forma muy concreta en los múltiples esfuerzos por el fortalecimiento de sus comunidades y la articulación de éstas a niveles supralocales, superando el aislamiento a que fueron sometidas desde la Colonia.

La comunalidad⁶⁶

De acuerdo a Benjamín Maldonado, especialista en el tema, la experiencia de vida comunitaria de los pueblos indígenas toma una forma específica a la que los estudiosos han llamado comunalidad y se ha categorizado en torno a cuatro elementos principales de la vida social: el poder, el trabajo, la fiesta y el territorio. (Maldonado, 2010: 274). En una perspectiva más amplia, hay que verla en tres aspectos indisolublemente asociados que le dan coherencia: una estructura, un modo de vida y una mentalidad interrelacionados.

La **estructura de la comunalidad** es la comunidad, el espacio donde se desarrolla la vida comunal. La comunidad originaria es un conjunto de familias relacionadas por un fuerte tejido social construido por el parentesco (matrimonio y compadrazgo) y por la reciprocidad como una práctica social que se constituye en un pilar de la ética comunal. Fuera de la comunidad, no puede reproducirse la comunalidad, es decir, fuera de estructuras comunitarias no hay forma de montar una vida comunal coherente (Maldonado, 2002b, y 2010: 274). Es importante aclarar que los integrantes de la comunidad que han migrado, siguen formando parte de ésta. Más allá de las fronteras, siguen cumpliendo con el sistema de cargos, participando en las decisiones de la comunidad, dando las cuotas para la comunidad, etcétera.

La **vida comunal**, el segundo aspecto, es justamente el conjunto de actividades y razonamientos en torno al poder, el trabajo, la fiesta y el territorio. Ese modo de vida colectivista es sumamente pesado y oneroso pues implica donar a la comunidad años de trabajo para servirle gratuitamente como autoridad en diferentes cargos; también asistir a las reuniones de la asamblea comunitaria cada vez que se convoque, trabajar gratuitamente por la comunidad en los tequios, dar las constantes cooperaciones que son acordadas y participar en las fiestas. La vida comunal se convierte en un concepto relevante para entender la vida de los pueblos originarios. Genera en sus integrantes una conciencia de participación que les da la calidad moral para opinar sobre los destinos de la comunidad. El cumplimiento de las obligaciones tiene a su vez una función simbólica pues al ser obligatoria para todos, iguala en el nivel simbólico a los desiguales, por ello,

⁶⁶ *Ibídem.*

cuando alguien se niega a participar, la igualdad simbólica se rompe. Con lo cual, la comunidad reacciona para restablecerla convenciendo o castigando al infractor. Y en estas sociedades comunales, los derechos ciudadanos están estrechamente ligados al cumplimiento de las obligaciones, de manera que quien no cumple sus obligaciones para con la comunidad, puede perder derechos comunitarios, y aquí el principal derecho es a la tierra, a ser parte de la comunidad. A nivel simbólico, quien no cumple o se aísla está indicando que no quiere ser parte de la comunidad. De allí que puedan producirse expulsiones. (Maldonado 2010: 275)

El tercer aspecto de la comunalidad es el más antiguo: **la mentalidad comunal**. Ambas formas (de la comunidad y de la vida comunal) son resultantes no sólo de la imposición sino principalmente de la reestructuración y resignificación que lograron los pueblos originarios frente a los procesos de dominación, a partir de su mentalidad comunal. La mentalidad comunal es tal porque tiene las características del colectivismo y porque es compartida por los miembros de los pueblos originarios. En esa mentalidad son formados desde la infancia al participar en los diferentes momentos importantes y cotidianos de la vida comunitaria y familiar. (Maldonado 2010: 275, 276). Estos aspectos hay que tomarlos en cuenta para un ejercicio de comprensión y acercamiento a estos pueblos.

Los tres aspectos de la comunalidad originaria están íntimamente vinculados, de manera que en su funcionamiento óptimo se deben encontrar los tres, es decir, a las personas vinculadas o viviendo en su comunidad, participando en la vida comunal y orientando sus acciones y reflexiones a partir de su mentalidad comunal. (Maldonado 2010: 276)

La comunalidad se manifiesta en tensión con la noción de democracia representativa vivida en ámbitos supralocales como el municipio, la entidad federativa y la nación. “Tal tensión, para ser dirimida, requiere de un acercamiento muy estrecho al comportamiento comunitario, no sólo por ser el ámbito de reproducción de la población indígena más estructurado, sino porque es el espacio que reivindican los pueblos indígenas como centro de su identidad, de su pertenencia y de su fuente material de vida. El examen detallado del espacio intracultural proporcionará las potencialidades ciudadanas que eventualmente podrían articularse con una especie de “cultura política democrática” en una sociedad nacional que aspira a la igualdad, la equidad y la dignidad de quienes la integran.”⁶⁷ Una posibilidad de ir resolviendo esta tensión se encuentra en el diálogo desde la experiencia de comunalidad de cada pueblo con una concepción de democracia que desarrolla a profundidad su carácter sustantivo y participativo.

El reconocimiento de la autonomía⁶⁸

El respeto irrestricto de los principios comunitarios referidos más arriba, implica hablar de la autodeterminación de los pueblos sobre sus territorios, sus recursos naturales, sobre las formas de organizarse y elegir las mejores soluciones a sus problemas, sobre las formas de organizar el trabajo y repartir las ganancias y distribuir el prestigio, sobre el uso de su lengua materna y sobre sus representaciones simbólicas y demás expresiones de su cultura y sistemas de creencias.

⁶⁷ Ibídem.

⁶⁸ Ibídem.

El reclamo por la autonomía indígena no implica el desgarramiento del pacto federal o nacional. Más bien replantea el concepto de nacionalidad en una perspectiva de composición heterogénea (Floriberto Díaz, 2010: 174-176). La base sobre la que descansa la interculturalidad como posibilidad política, es aquella donde la indiferencia a lo diferente es reemplazada por el estímulo al diálogo y el intercambio híbrido de lo propio con lo ajeno, lo nuevo con lo tradicional y lo local con lo supralocal. En definitiva, se trata de preguntarse por la posibilidad de hacer coincidir y hacer compatible los principios de la comunalidad y su base material, la comunidad, con la democracia. La mediación que haría posible tal conciliación, está determinada por el reconocimiento de los derechos específicos y colectivos de los pueblos, al mismo tiempo que por la observación del respeto a los derechos individuales de las personas que integran a la comunidad, por parte de sus autoridades.

Los derechos de los Pueblos Indígenas y la representación política

La construcción de ciudadanía desde la experiencia y las demandas de los pueblos indígenas pasa directamente por el conocimiento y ejercicio de sus derechos, a la vez que éstos deben ser también conocidos y reconocidos por el resto de la sociedad, mismos que en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se contemplan de manera integral y específica: a la autonomía, autodeterminación y autogobierno; a la identidad, educación, idioma, conocimiento y cultura; a las tierras, territorios y recursos naturales; al desarrollo, la salud, la vivienda, el trabajo y la protección a las necesidades especiales de ancianos, niños, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad; al fortalecimiento de sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; y a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Aunque este cuerpo de derechos específicos ha sido producto de la luchas de los propios pueblos indígenas, aún falta un proceso de apropiación de los mismos que alcance al conjunto de la población, indígena y no indígena, así como a las instituciones de Estado, para que se dinamice la aplicación de instrumentos y mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables. El reto intercultural al respecto estriba en transformar la visión de los pueblos indígenas de “sujetos de atención” a “sujetos de derecho” susceptibles de ejercer formas alternativas de ciudadanía, y que esta visión permee las políticas públicas y la legislación secundaria en todos los órdenes.

Para ello y por ello, cobra especial importancia la demanda de los pueblos indígenas por contar con representación proporcional propia en los órganos legislativos de los tres órdenes de gobierno, a través de circunscripciones indígenas; por garantizar la postulación de candidatos indígenas en los 28 distritos electorales federales con mayoría indígena, incorporando la cuota de género y por promover y garantizar la participación de indígenas en todas las instituciones gubernamentales.

En resumen, los “núcleos” de las demandas sobre las que actualmente construyen su acción política los pueblos indígenas son la materia de la reflexión que la ECI tiene que promover para resultar relevante y significativa para los pueblos indígenas y contribuir a la construcción de una cultura democrática realmente incluyente de la diversidad étnica.

VI. El contexto histórico de la participación política de los miembros de las comunidades nativas y pueblos originarios en el Perú

Contrario a lo que se podría pensar, las ahora llamadas comunidades nativas, campesinas y/o pueblos originarios han buscado vincularse con el Estado y sus instituciones formales en diversos períodos históricos y de distintas maneras. Siendo más rigurosos habría que decir que la exclusión de la participación política de estos sectores se inició con el inicio de la vida republicana del país. Hecho sin duda paradójico: una república suponía de la presencia de ciudadanos, pero los indígenas no eran reconocidos como tales. De hecho, fue en el período colonial cuando las comunidades indígenas gozaron de mayor vinculación orgánica y política con la estructura estatal de entonces a través de la llamada República de Indios, que reconocía la forma de gobierno de las poblaciones indígenas sin que ello suponga un desmembramiento de la estructura colonial mayor; es más, la Corona española había diseñado un cuerpo normativo para sus colonias en América llamada Legislación de Indias, a través de ella la Corona desplegó un esfuerzo sincero de protección a las comunidades al establecer la intangibilidad de las tierras y la prohibición de su adquisición por terceros que fueran españoles. (Villarán 1964, Figallo 1994)

La llegada de la época republicana, como dijimos, supuso paradójicamente el inicio de la exclusión de la participación política de los indígenas, pues estos no fueron considerados como ciudadanos. Sin embargo, una cosa es que el Estado de ese entonces no reconociera a los indígenas como ciudadanos y otra que estos no se sintieran como tales. En efecto, existen numerosas evidencias históricas que permiten afirmar que los indígenas desplegaron diversos mecanismos y estrategias para ser reconocidos como ciudadanos: los indígenas de los inicios de la vida independiente del Perú en el siglo XIX se reclamaron, de una forma particular, ciudadanos de la novísima República, es decir, demandaron ser republicanos. No obstante, la elite criolla conservadora decimonónica no supo (o no quiso) leer este pedido: no podían imaginar a los indios como verdaderos republicanos. (Thurner 2006)

Quienes sí intentaron imaginar a los indios como ciudadanos fueron los liberales de mediados de ese siglo XIX. Fue importante para ello la Revolución de 1854 que llevó al poder a Ramón Castilla, quién abolió la esclavitud y el tributo indígena. Castilla, asimismo, estableció una alianza con los liberales cosa que permitió aprobar un reglamento electoral que universalizó el voto por primera vez en la historia del Perú independiente a varones nacidos en el territorio peruano casados o mayores de 21 años (Manrique 2006). Ciertamente la mujer aún quedaba excluida de la participación política –tendría que pasar todo un siglo para que ellas puedan obtener este derecho– ; no obstante, en lo que concierne a la población indígena encontramos en este hecho el primer intento en la historia republicana del Perú de promover institucionalmente su participación política.

Haríamos mal en pensar que los liberales que promovieron el voto universal en esa época eran pro indígenas, pues la visión que tenían sobre estos no era muy distinta a la de los conservadores: también los consideraban una raza embrutecida y desgraciada. Pero a diferencia de los conservadores, lo liberales creían que el atraso del indio no se debía a cuestiones biológicas sino a que no habían participado activamente en la vida política (Manrique 2006). O sea que no se trataba de una cuestión natural, sino social.

Pese a este esfuerzo, al poco tiempo se restableció el sufragio indirecto en la Constitución de 1860: entre otras cosas, se limitó el voto a varones mayores de 21 años que pagaran impuestos, que supieran leer y escribir, que cuenten con una propiedad y que fueran jefes de taller. ¿Y qué había pasado con los liberales que defendían el voto universal? En el fondo, no eran los indígenas en quienes estaban pensando, sino en los artesanos. Eran a estos que había que transformar en buenos ciudadanos. Pero los liberales no defendieron más el voto universal por una cuestión, digamos, económica: los artesanos querían formar gremios cosa que iba en contra del libre comercio defendido por los liberales. Así, las cuestiones de orden económico terminaron derrotando al espíritu democrático. (Manrique 2006) Los indígenas quedaban, pues, excluidos de participar políticamente en el país.

La relación del Estado con los pueblos indígenas comenzó a cambiar de forma sustantiva desde las primeras décadas del siglo XX. Los entonces llamados indios emprendieron luchas por la propiedad de la tierra, luchas que por lo demás fueron reprimidas de forma violenta. Dentro de ese contexto de conflictividad se aprobó la constitución de 1920 durante el gobierno de Augusto B. Leguía que reconoció legalmente a las comunidades indígenas por primera vez (Castillo 2007). Así, las comunidades indígenas iniciaban su largo camino de reconocimiento y presencia dentro de las estructuras formales del Estado.

1.1 Caracterización de la diversidad étnica del país⁶⁹

Dos son las dificultades iniciales al abordar la materia. En primer lugar, la definición de lo indígena y su relación con nomenclaturas como “campesino” y “nativo” que han marcado el desarrollo legislativo peruano. Y, en segundo lugar, el inacabado problema de cuantificar la población indígena en el Perú. Ambos aspectos han generado un escenario de velocidades diferenciadas en que los pueblos de la selva resultan identificables y, por tanto, pasibles de una mayor regulación jurídica, mientras que los de la sierra y costa permanecen no identificados y, en consecuencia, ausentes del discurso oficial.

1.1.1 La regulación peruana de lo indígena, campesino y nativo

A partir de la Constitución de 1920 se reconoce lo indígena como objeto de protección. En el artículo 58 de dicha norma fundamental se establece:

El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

A la fecha, se han adoptado diversas normas que mantienen la protección de lo indígena, pero que se han adaptado parcialmente a cambios sociales, como la reforma agraria del general Velasco Alvarado, o los

⁶⁹ Salmón, Elizabeth: “Entre las promesas de la consulta previa y la continuidad de la protesta social: Las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú”, en Participación Política Indígena y Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Konrad Adenauer (2011)

cambios en el derecho internacional introducidos por los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De este modo, a partir de la Constitución de 1933 y del Código Civil de 1936, se estableció la categoría de “comunidades indígenas” ligándose su reconocimiento a la protección de sus tierras, pero sin definir de manera explícita quién es indígena. Mediante Decreto Ley N° 17716, del 24 de junio de 1969, la tercera ley de reforma agraria¹⁸⁷, el general Velasco Alvarado inició uno de los procesos de reforma agraria destinados, de acuerdo con los considerandos de dicha norma, a otorgar “justicia social en el campo”.

A partir de este momento, surge una identificación entre lo campesino con las “comunidades indígenas” debido a que, para las leyes peruanas, ambos colectivos se encuentran vinculados a las tierras. Posteriormente, el Gobierno Revolucionario de Velasco Alvarado adoptó el Decreto Ley N° 20653 “Ley de Comunidades Nativas y Promoción de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva”, que incorpora a las comunidades nativas como objeto de protección ligado siempre a la tierra con particularidades propias derivadas de su asentamiento en la selva peruana.

La Constitución Política de 1993, actualmente vigente, no se refiere a la protección de lo “indígena” en los términos de la Constitución de 1920, sino que plantea la protección de las comunidades campesinas y nativas.

Algunos meses después de la adopción de la Constitución Política de 1993, mediante Resolución Legislativa N° 26253, el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT que jurídicamente reconoce la categoría “pueblos indígenas”. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala que las diversas denominaciones legales peruanas generan “confusión” y que:

[...] el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1, párrafo 1, a) o b) del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio.⁷⁰

Las normas posteriores a la ratificación del Convenio 169 han mezclado las categorías constitucionales de “comunidades campesinas y comunidades nativas”, heredadas de la reforma agraria, con las categorías de “pueblos indígenas u originarios” del Convenio 169.

Así, por ejemplo, la Ley N° 28736, de 16 de mayo de 2006, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, adopta el lenguaje del Convenio 169 de “pueblos indígenas”, pero refiere en su artículo 8 la protección de tales pueblos indígenas de modo analógico a las “comunidades nativas”. Asimismo, la Ley N° 29785, de 6 de septiembre de 2011, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT,

⁷⁰ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observación 2008/79* reunión (OIT, 2009), 2, http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion_c169_peru.pdf.

refiere en sus disposiciones a los “pueblos indígenas u originarios”, reconduciéndolos a las categorías de “comunidades campesinas y nativas” en el artículo 7. No obstante, en dicho artículo, la legislación peruana hace una salvedad que busca evitar que tantas denominaciones para los pueblos indígenas generen alguna desigualdad de situación jurídica y establece que “[l]as denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos”.

1.2.2 El problema de determinar cuántos indígenas hay en el Perú

La posición del Estado peruano de formular identidades campesinas, nativas e indígenas ha dificultado que el propio Estado logre identificar el número de pueblos indígenas en su territorio. Los pueblos indígenas peruanos asentados en la costa y en la sierra no se reconocen como indígenas sino como campesinos, lo que ha hecho difícil su identificación cuantitativa.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), órgano encargado de la cuantificación poblacional del país, ha realizado dos censos destinados precisamente a identificar a la población indígena amazónica, que resulta más fácil de distinguir, puesto que se encuentra habitando en regiones diferenciadas de los centros urbanos. Sin embargo, el esfuerzo es parcial porque los censos nacionales no han resuelto cuántos peruanos indígenas se encuentran asentados en costa y sierra peruanas.

El Primer Censo de Poblaciones Amazónicas de 1993 arrojó que 239.674 habitantes resultaban indígenas del total ascendiente de la población peruana de 22.639.443 habitantes. De este modo, se empadronaron 1.145 comunidades nativas concentradas principalmente en los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, Junín y Pasco que representaban el 1,085% del total de habitantes peruanos. Por su parte, el Segundo Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana estimó que la población indígena peruana alcanzó los 332.975 habitantes, siendo los pueblos más numerosos los pueblos asháninka y awajún, que concentran entre ellos el 43% del total de la población indígena amazónica. El segundo censo permitió asimismo establecer que la población amazónica representa el 1,21% de la población censada del país, agrupada en 52 pueblos étnicos y en 1.786 comunidades indígenas. La estrategia para determinar este número radicó en criterios objetivos referidos a los colectivos amazónicos, como la lengua materna.

Debe destacarse que uno de los puntos valiosos del esfuerzo consistió en que las organizaciones indígenas amazónicas representativas participaron en la propia implementación del censo, como fue el caso de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

El censo poblacional del año 2007 no buscó identificar con precisión a los pueblos indígenas existentes en la costa o la sierra peruanas. A diferencia de las poblaciones amazónicas, estas poblaciones no son claramente diferenciadas de los no indígenas, por ejemplo, por la lengua materna, debido a que varios de sus miembros se han trasladado al sector urbano y han dejado de aprender las lenguas maternas quechuas o aymaras. Como consecuencia, los pueblos indígenas han perdido, desde la perspectiva del INEI, el componente objetivo que los hace indígenas y no son reconocidos como tales, al menos, en las cifras del censo.

1.3. Balance de la situación de reconocimiento (qué se ha incorporado en la legislación y qué falta) y cumplimiento (si hay instituciones, mecanismos e indicadores que permitan que esos derechos se realicen) de los derechos de los pueblos indígenas

Incorporación en la legislación electoral peruana de mecanismos jurídicos que promueven el derecho de participación política de las comunidades nativas y pueblos originarios

Las cuotas electorales se refieren a las acciones afirmativas (también llamadas discriminación positiva o discriminación inversa) que buscan alcanzar la igualdad de participación política de sectores históricamente excluidos. Se trata de un mecanismo que permite introducir una desigualdad en el marco normativo para generar una igualdad mayor. O sea que las cuotas están dirigidas a los sectores que han sido probadamente excluidos de la sociedad a lo largo de la historia.

Los tipos de cuotas electorales

“Existen diversos tipos de cuotas, distinguiéndose principalmente entre cuotas voluntarias de partido por un lado y las cuotas constitucionales y legislativas por el otro lado.

Las cuotas constitucionales están consagradas en la constitución del país, mientras que las *cuotas legislativas* están consagradas en la ley electoral, la ley de partidos políticos o alguna otra ley comparable de un país. Por definición, ambas formas se basan en normas legales, obligando a todas las entidades políticas que participen en las elecciones a aplicarlas por igual. El incumplimiento con las cuotas legislativas o constitucionales puede ocasionar sanciones para aquellas entidades políticas que no las aplicaron. Como ejemplos de sanciones impuestas por las autoridades legales de un país están la descalificación de candidatos, la imposición de multas, e inclusive la descalificación de todo el partido.

Las cuotas voluntarias de partido son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos. Son fijadas por los propios partidos para garantizar la postulación de un determinado número o proporción de mujeres. Tal como lo indica su nombre, las cuotas voluntarias de partido no son legalmente obligatorias, y por lo tanto no existen sanciones para exigir su cumplimiento”.

LARSERUD, Stina y Rita TAPHORN. *Diseño para lograr la igualdad*. Lima: IDEA, 2007. p. 9.

a. Marco normativo

En el Perú tenemos las cuotas electorales del tipo legislativo y se han implementado para el caso de género, jóvenes y comunidades nativas y pueblos originarios.

“En el ámbito normativo, el Estado Peruano aprobó la cuota electoral de género en 1997 con la promulgación de la Ley N° 268559, Ley Orgánica de Elecciones, que estableció que las listas de candidatos al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de hombres. Ese mismo año, se promulgó la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, cuyo artículo 10 inciso 2 indicó que la lista de candidatos debía estar conformada por no menos del 25% de hombres o mujeres.

La Ley N° 27387, aprobada en el año 2000, modificó la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Entre los cambios se amplió la cuota de género de 25% a 30% para las elecciones parlamentarias. En el año 2002, se aprobó la Ley N° 27734, que modificó la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales. Esta norma estableció que la lista de regidores debía estar conformada por no menos de 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia donde existan, conforme

la determinación del Jurado Nacional de Elecciones.

Así mismo, el artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, aprobada en el año 2002, planteó que la lista de candidatos al Consejo Nacional estarían conformadas por no menos del 30% de hombres o de mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

Además, en el 2006, se aprobó la Ley N° 28869, que modificó la Ley de Elecciones Municipales. Estableció que las listas de candidatos a regidores debían estar integradas por no menos de un 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes, es decir, entre 18 y 19 años de edad.

Por su parte, la Ley N° 29470, aprobada en el 2009, amplió la cuota de jóvenes en las listas de candidatos a consejeros regionales”.

Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Cumplimiento de las Cuotas Electorales. Documento de trabajo. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011, pp. 17-19.

En lo que respecta a la implementación formal de las cuotas electorales, podemos decir que la primera cuota en implementarse en el Perú fue la de género en los años 1997, 2000 y 2003; luego se implementó la cuota de comunidades nativas y pueblos originarios, llamada también “Cuota nativa”, en el año 2002; y finalmente la cuota de jóvenes en los años 2006 y 2009. Aquí nos ocuparemos exclusivamente de todo lo que atañe a la cuota nativa.

Según el mandato legislativo, el encarado de establecer las regiones y provincias en donde hay colectividades que puedan hacer uso de la cuota nativa es el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Así, este organismo del Estado tomó en consideración la información existente en el Padrón Electoral remitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la información considerada en las Elecciones Regionales y Municipales 2006, la información remitida por los gobiernos regionales; la información estadística sobre comunidades nativas y pueblos originarios proporcionada por el Instituto Peruano de Estadística e Informática (INEI) “II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007” y la alcanzada por el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA).

b. Mecanismo de uso de la cuota nativa

Se definió comunidades nativas y pueblos originarios, como aquellas agrupaciones humanas con identidad y organizaciones propias, reconocidas por el Estado peruano, que participan en el proceso electoral a través de sus representantes en aquellos lugares que el JNE determine. Se puntualiza que la comunidad nativa o pueblo originario debe estar reconocido como tal ante la Dirección Regional Agraria dependiente del Gobierno Regional correspondiente. Así mismo, la acreditación del candidato debe ser efectuada por el jefe o representante de la comunidad nativa o autoridad comunal, por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal. Y finalmente, la representatividad de autoridades de la comunidad nativa o campesina debe ser refrendada por la Dirección Regional Agraria o el órgano que determine el Gobierno Regional respectivo.

Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N° 247-2010-JNE

Artículo 21.- Cuota de Comunidades Nativas y Pueblos Originarios

21.1 Por lo menos el quince por ciento (15%) de la lista de candidatos a regidores provinciales debe estar integrado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios ubicados en el departamento en la provincia correspondiente.

21.2 Por lo menos el quince por ciento (15%) de la lista de candidatos a consejeros regionales debe estar integrado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios ubicados en el departamento correspondiente, conforme a lo dispuesto por el JNE.

21.3 La comunidad nativa o pueblo originario debe estar reconocido como tal ante la Dirección Regional Agraria dependiente del Gobierno Regional correspondiente.

21.4 (modificado por resolución N° 370-2010-JNE) La acreditación del candidato debe ser efectuada por el jefe o representante de la comunidad nativa o autoridad comunal, por escrito o de manera presencial ante un juez que elabore una declaración forma.

La cuota nativa se aplicó en lo procesos electorales provinciales y regionales de los años 2006 y 2010. Las regiones y provincias consideradas susceptibles de hacer uso de la cuota nativa en el proceso electoral del año 2010 a través de los mecanismo descritos anteriormente, fueron 13 regiones y 30 provincias.

Elecciones Regiones 2010		
Departamentos considerados con población perteneciente a comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios		
	Departamento	Provincia
1	Amazonas	Bagua
		Condorcanqui
2	Ayacucho	Huanta
3	Cajamarca	San Ignacio
4	Cusco	La Convención
		Paucartambo
5	Huánuco	Puerto Inca
6	Junín	Chanchamayo

		Satipo
7	Loreto	Maynas
		Loreto
8	Madre de Dios	Tambopata
		Manu
9	Pasco	Oxapampa
10	San Martín	Rioja
		Lamas
11	Ucayali	Coronel Portillo
		Atalaya
12	Ica	Ica
		Palpa
13	Moquegua	Mariscal Nieto

Elecciones Municipales Provinciales 2010

Provincias consideradas con población perteneciente a comunidades nativas y pueblos originarios

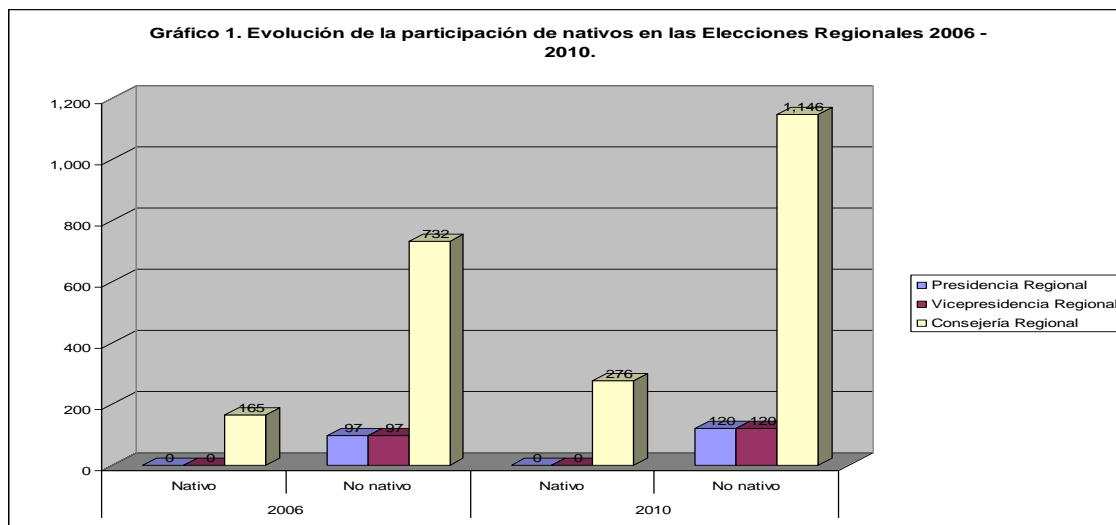
Región	Provincia	Total regidores	de	Mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas
Amazonas	Bagua	9		2
	Condorcanqui	7		2
Ayacucho	Huanta	9		2
Cajamarca	San Ignacio	11		2
Cusco	La Convención	11		2
	Paucartambo	7		2
	Quispicanchi	9		2
Huánuco	Puerto Inca	7		2
Junín	Chanchamayo	11		2
	Satipo	11		2

Loreto	Alto Amazonas	11	2
	Datem Del Marañón	7	2
	Loreto	9	2
	Mariscal Ramón Castilla	9	2
	Maynas	13	2
	Requena	9	2
	Ucayali	9	2
Madre De Dios	Manu	5	1
	Tahuamanu	5	1
	Tambopata	9	2
Pasco	Oxapampa	9	2
San Martin	El Dorado	7	2
	Lamas	9	2
	Moyobamba	11	2
	Rioja	11	2
	San Martin	11	2
Ucayali	Atalaya	7	2
	Coronel Portillo	13	2
	Padre Abad	9	2
	Purús	5	1

Aplicación de la cuota nativa en el Perú

El primer proceso electoral donde se aplicó la cuota nativa fue en las ERM 2006. Esta fue aplicada a nivel regional y provincial, en las listas de candidatos para el Consejo regional y Concejo municipal. Tras la aplicación de este mecanismo podemos asegurar que su puesta en práctica ha sido beneficiosa para los miembros de comunidades nativas, quienes en muchos de los casos, por primera vez, tuvieron la posibilidad de acceder a espacios de toma de decisiones.

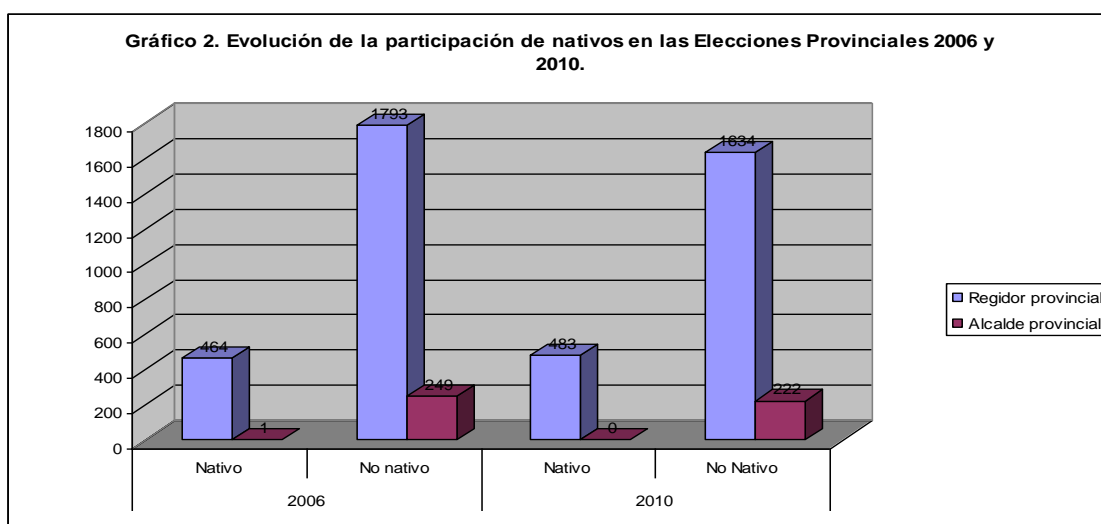
Si comparamos, tan solo, los datos de las Elecciones regionales del 2006 con los datos registrados en el proceso del 2010 podemos asegurar que la participación de los miembros de comunidades nativas ha aumentado sustancialmente para el cargo de consejero regional, pasando de ciento sesenta y cinco a doscientos setenta y seis candidatos. (Ver Gráfico 1)



Fuente: JNE / Elaboración PMIC

Sin embargo, en los demás cargos sometidos a consulta, tales como presidente y vicepresidente regional, la realidad ha sido distinta ya que ningún representante de comunidad nativa postuló para esos cargos.

A nivel provincial, la regularidad ha marcado la tendencia de la evolución de la participación de los miembros de comunidades nativas para el cargo de regidor provincial, ya que sólo se ha registrado un pequeño aumento del número de candidatos nativos entre uno y otro proceso. (Ver Gráfico 2)



Fuente: JNE / Elaboración: PMIC

Similar a los datos mostrados para el cargo de presidente regional, son las cifras arrojadas para el cargo de alcalde provincial. Podemos apreciar que tan sólo se ha registrado la participación de un candidato nativo para el cargo de alcalde en el año 2006.

En los dos casos particulares, al igual que en toda la data presentada –nivel regional y provincial– se evidencia el problema de acceso de miembros de comunidades nativas tanto a los cargos de Alcaldía provincial como Presidencia y vicepresidencia regional. Es decir, la participación de los nativos sólo se hace presente y significativa en los cargos donde la ley de cuota plantea la obligatoriedad. O sea, la participación se ve sujeta a la aplicación de la norma, lo cual demuestra la importancia de esta en la legislación electoral del Perú como promotora de la participación de grupos vulnerables. Por otro lado, es necesario hacer un estudio del problema de acceso de los miembros de comunidades nativas a puestos ejecutivos en los gobiernos regionales y municipales.

Avances normativos y políticas que promueven el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú⁷¹

El Estado, a través del Vice Ministerio de Interculturalidad, presentó el Borrador de la Propuesta del Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785, en noviembre del 2011, la cual tiene como fines principales reconocer las identidades de los colectivos buscando garantizar la no repetición de hechos violentos reconduciendo los conflictos hacia procedimientos administrativos entre las entidades estatales y los pueblos indígenas.

De este modo, la ley de consulta se establece como un nuevo pacto social frente a los enfrentamientos en Bagua del año 2009, así como otros conflictos sociales. Este pacto social recuerda que la violencia resulta ilegal y que, por el contrario, la consulta y las formas democráticas de participación política indígena son lo legalmente aceptable.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, conforme a los instrumentos internacionales que son de observancia para el Estado peruano reviste aspectos que importa mencionar a fin de verificar que a la fecha en nuestro país no se ha logrado una adecuada implementación de dicho derecho en nuestro sistema tanto a nivel legislativo como administrativo.

El derecho a la consulta se encuentra recogido en diversos instrumentos internacionales que han sido aprobados por el Estado peruano lo que refleja el compromiso adquirido con la comunidad internacional en relación al cumplimiento de los preceptos contenidos en dichos instrumentos. De ahí que se pueda establecer que la obligación de realizar la consulta recae en el Estado peruano o de lo contrario la comunidad internacional podrá sancionarlo por incumplir con el acuerdo.

A partir de los artículo 89° de la Constitución, artículo 2° del Reglamento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA y artículos 7° y 8° de la Ley de Comunidades

⁷¹ Sevillano, Maria del Rosario: “El Derecho a la Consulta de los Pueblos indígenas en el Perú- últimos avances”. DAR (2011).

Nativas y Amazónicas se puede notar que el Estado peruano reconoce a las comunidades nativas y campesinas como organizaciones representativas de los pueblos indígenas en el Perú, y se señala en tales normas algunas características que deben presentar los grupos en mención como el idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

Surge entonces la pregunta ¿Se deberán consultar a los pueblos indígenas todas las iniciativas del Estado, antes de emprenderlo? La respuesta es, no. De acuerdo con lo que se establece en el Convenio 169, la Declaración y las resoluciones del Relator de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas y la Corte Interamericana se someterá a consulta de los pueblos indígenas las medidas legislativas, administrativas y los proyectos a gran escala que sean susceptibles de causar afectación en dichos pueblos. En ese sentido lo han establecido los artículos 6° y 15° del Convenio 169 y el artículo 19° de la Declaración.

Adicionalmente, en la Declaración se incorpora la necesidad de contar con el consentimiento cuando se vaya a implementar un proyecto que afecte a las tierras o territorio y otros recursos de los pueblos indígenas. De igual modo, lo ha establecido la Corte Interamericana en la Sentencia del Caso de Saramaka Vs. Surinam señalando la obligación del Estado de realizar la consulta previa a la aprobación de proyectos de gran envergadura que posiblemente afecten a los pueblos indígenas debiéndose obtener necesariamente el consentimiento para el desarrollo de los mismos.

De lo expresado se puede concluir que de acuerdo con los actuales estándares internacionales que son de obligatoria observancia para el Estado peruano debe realizarse un proceso de consulta previamente a la promulgación de medidas legislativas, administrativas y al desarrollo de mega proyectos.

De acuerdo con el artículo 6° del Convenio 169, el objetivo de las consultas es alcanzar acuerdos o lograr el consentimiento. En otras palabras, es necesario que los acuerdos o el consentimiento sean la meta a alcanzar de las partes, para lo que es fundamental que existan verdaderos esfuerzos para alcanzarlos. Sin embargo si luego del proceso de diálogo instaurado, el pueblo en cuestión, en principio, no acepta la medida propuesta, cabría entrar en un proceso de negociación orientado a llegar a un acuerdo, donde ambas partes puedan revisar sus planteamientos iniciales. Si se llega a un acuerdo, el Estado queda vinculado. Si no se llega a un acuerdo, el Estado tiene la atribución de tomar una decisión.