



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Estudios Sociales

Línea Procesos Políticos

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS INDÍGENAS
EN MÉXICO: LEGISLATURAS LX Y LXI DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comunicación Idónea de Resultados, que para obtener el grado de
Maestro en Estudios Sociales**

Presenta:

**Vicente González Hidalgo
Matrícula: 208380414**

**Dr. Adrián Gimete-Welsh
Asesor**

México D.F., noviembre de 2010.

ÍNDICE:

I. Proyecto de investigación.

I.I.	Introducción.....	4
I.II.	El problema.....	10
I.III.	Objeto de estudio.....	11
I.IV.	Hipótesis.....	15
I.V.	Objetivos.....	18
I.VI.	Pertinencia del tema.....	19
I.VII.	Metodología.....	22
I.VIII.	Estructura de la Investigación.....	23

1. La representación política de los indígenas en México. Un marco para el análisis.

1.1.	Introducción.....	26
1.2.	El concepto de representación política.....	29
1.3.	Perspectivas de la representación política.....	36
1.4.	La representación política de los indígenas.....	42
1.5.	La representación descriptiva.....	49
1.6.	Mecanismos para asegurar la representación descriptiva.....	52
1.7.	La representación sustantiva como complemento de la representación sustantiva. Colofón del capítulo.....	61

2.	La dimensión descriptiva de la representación política de los indígenas	
2.1.	Introducción.....	64
2.2.	¿Quiénes son los diputados indígenas?	66
2.21.	Diputados indígenas de la LX Legislatura.....	67
2.22.	Diputados indígenas de la LXI Legislatura.....	70
2.3.	Perfil de los diputados indígenas.....	75
2.31.	Trayectoria Partidista.....	77
2.32.	Trayectoria en materia indígena.....	81
2.4.	Colofón del capítulo.....	86
3.	La dimensión sustantiva de la representación política de los indígenas.	
3.1	Introducción.....	90
3.2.	Comisiones en que participan los diputados indígenas.....	91
3.21.	Comisiones de la LX Legislatura.....	92
3.22.	Comisiones de la LXI Legislatura.....	95
3.3.	Iniciativas indígenas.....	98
3.31.	Iniciativas indígenas, en materia indígena y de la CAI. LX Legislatura.....	99
3.32.	Iniciativas indígenas, en materia indígena y de la CAI. LXI Legislatura...	112
3.4	Colofón del capítulo.....	123
4.	Conclusiones.....	128
5.	Bibliografía.....	139

I. Proyecto de investigación.

I.I. Introducción.

El reconocimiento del derecho de representación política de los indígenas es un fenómeno reciente en México y, por lo tanto, es relativamente nuevo como tema de investigación relevante en los estudios sociales.

En las últimas dos décadas, paulatinamente se ha avanzado en la generación de representación política para los sectores minoritarios de la sociedad mexicana, ello incluye a los grupos indígenas de México. No obstante, la implementación de representación política y sus reformas políticas y legales no han estado exentas de dificultades, en este sentido se puede decir que:

La representación política se vio violentada en México tanto en su expresión electoral, como en el proceso de determinar o dar contenido a las acciones de gobierno. En el primer caso, esto fue resultado de los obstáculos impuestos durante casi setenta años a la competencia política, y por ende, a la libre expresión de la ciudadanía en la autorización de sus gobernantes. En el segundo, el problema radicó en la dificultad de contar con un retrato veraz de los intereses y demandas de la cada vez más diversa sociedad mexicana bajo el esquema corporativo.¹

Es así que el problema de la representación política de las minorías no sólo abrió espacios de discusión política, sino que en el ámbito teórico generó la necesidad de reflexión acerca de los contenidos de la representación política. En los últimos años “el tema de la representación ha cobrado mayor vigencia en el contexto de los reclamos de los grupos minoritarios en México y muchas otras partes del mundo, en particular, los grupos indígenas [...] y los grupos raciales”.²

En este contexto, las demandas de reconocimiento de derechos especiales de grupo han sido testigos de la emergencia de movimientos

¹ Luisa Béjar A., “Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)”, en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 60, No. 2 (abril-junio., 1998), pp. 289-305. UNAM, p. 298.

² Adrián Gimete-Welsh H., “Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la ley de cultura y derechos indígenas”, Tesis de doctorado, UNAM, 2007, p. 5.

sociales con banderas indígenas. Desde la década de los setentas los pueblos indígenas del mundo han reclamado una transformación sustantiva de los Estados nacionales, con lo cual pretenden modificar la relación entre el estado y los pueblos indígenas. Estos movimientos pretenden cambiar, entre otras cosas, la situación de los derechos humanos y políticos de las minorías raciales.³

En México, con la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994, se generó un nuevo impulso de la discusión acerca de la necesidad de reconocer derechos colectivos a los indígenas. Al respecto, Martha Singer menciona: “la lucha indígena por sus derechos ciudadanos plenos, la igualdad social y el *reconocimiento político diferenciado*, como sujeto colectivo, cobra fuerza con la acción desplegada en torno al levantamiento zapatista”.⁴

A partir de este nuevo impulso se reconoció un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.⁵ Con ello se articularon infinidad de

³ Los cambios que han buscado los movimientos indígenas implican, entre otras cosas, que éstos deben establecerse de manera formal, es decir, a través de las instituciones que establecen las normas de convivencia dentro de los Estados nacionales. En este sentido, para los países con población indígena, es válido decir que “en todos los países en los que los indígenas no poseen una representación legitimada, no existen formas de representatividad entre ellos, y finalmente no tienen herramientas para transformar las estructuras políticas de la sociedad”. De ahí lo sustantivo de que las instituciones reconozcan la necesidad de representación política. Véase José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, 2000, p. 41.

⁴ Martha Singer Sochet, *Movimiento Indígena en México. Representación, poderes y política*, Gernika, México, 2005, p. 31.

No se debe perder de vista que el EZLN se inscribe en un contexto más amplio, en el que a nivel internacional se vivió en las últimas décadas, mediante movimientos sociales, un creciente impulso por el reconocimiento de derechos especiales de grupos minoritarios. En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, Deborah Yashar menciona: “a lo largo de las tres últimas décadas, estos movimientos han propuesto un conjunto de reformas que incluyen el reconocimiento legal, la representación, la autonomía, la educación bicultural, entre otras cosas”. Deborah Yashar, J., “Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación”, en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma, 2006, p. 389.

⁵ Véase Francisco López Barcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM/Ediciones Coyoacán, México, 2005, p. 21., y Sergio Sarmiento Silva, “El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado”, en: *Cuadernos del Sur*, Año 7, Núm. 16, Mayo 2001, Instituto Nacional de Antropología e Historia-CIESAS, Oaxaca, México, 2001. En este último trabajo se hace una recapitulación puntual de las demandas de los pueblos indígenas, así como de sus características y evolución, principalmente a partir de la década de los setenta del siglo pasado.

organizaciones indígenas a lo largo y ancho del país, buscando reivindicación social, cultural, económica y política.⁶

Así, en los últimos años el punto más álgido de la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se vivió con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar en Febrero de 1996. Esto se debe a que en los acuerdos se incluían las voces de los indígenas, diversos actores sociales, académicos y del propio gobierno federal, en el sentido de generar la inclusión de los indígenas en la agenda nacional.

En los acuerdos de San Andrés Larrainzar se plasmaban compromisos y propuestas conjuntas del EZLN y el gobierno federal para lograr la paz en Chiapas y una nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas. En el proceso de diálogo que dio sustento a dichos acuerdos, entre los compromisos que el Gobierno Federal asumía con los pueblos indígenas se encontraba el tema de la representación política de los indígenas en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La cuestión de la representación política de los indígenas se incluía en los documentos: “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional” y en las “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento”.

De forma más específica, en las “Propuestas conjuntas”, en el inciso “e” del punto 5 se establece: “Ha de asegurarse la participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas en el

⁶ “Un importante cambio en la representación política viene del éxito que los movimientos sociales de las últimas décadas han tenido en el ascenso de demandas de justa representación de grupos o identidades que fueron previamente reducidas, como aquellas basadas en el género, la raza, la etnicidad, la sexualidad y la diversidad”. Gianni Zappala, *Changes to the concept and practice of political representation in Australia*, Zappala, ‘Challenges to the concept and practice of political representation in Australia’, Research Paper No.28 (1998-1999), Parliament House, Canberra, p. 3.

ámbito legislativo y los niveles de gobierno, respetando sus diversas características socio-culturales, a fin de construir un nuevo federalismo”.

No se trataba de una alusión somera acerca de la representación política, implicaba el reconocimiento formal de ésta como un derecho, de manera que tendría que ser reconocida en la le y suprema de México: La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, significaba que el gobierno y la sociedad nacional tendrían que diseñar los mecanismos enfocados a conseguirla.

Esto se puede apreciar directamente en el *punto 2* del “Pronunciamiento conjunto”, en el que se establecieron como compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas:

Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana y a una decisiva Reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El gobierno federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.

A pesar de estas directrices, la propuesta de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), enviada al Congreso por el Ejecutivo federal el 5 de diciembre de 2001, no plasmó plenamente lo establecido en los acuerdos de San Andrés. Pese a todo, en la fracción IV del artículo cuarto de la propuesta abanderada por el gobierno federal se estableció como compromiso y labor del gobierno hacia los pueblos indígenas: “fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales”.

En este contexto los pueblos indígenas tomaron relevancia como actores políticos y sociales, y se reconoció la necesidad de que tuvieran

mayor inclusión política. No obstante, a pesar de que la propuesta de Ley de la COCOPA no recogía lo sustancial de los Acuerdos de San Andrés, en agosto de 2001 se emitió un decreto⁷ por el cual se reformaron diversos artículos constitucionales en los que se normaban los derechos de los pueblos indígenas de México.⁸

En el artículo tercero transitorio de este decreto, se puede leer: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”. De esta manera, a pesar de los cambios en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, su representación política fue un tema relegado, tanto en el ámbito local, pero más ampliamente en el federal. Así la representación política quedó relegada a los órganos de representación municipal, es decir al ayuntamiento.

En tales circunstancias, poco después, Jacqueline Peschard advertía:

⁷ Véase *Diario Oficial de la Federación (DOF)*: “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma el artículo 2º; se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Publicado el 21 de agosto de 2001.

⁸ Estas transformaciones tuvieron repercusiones mediatas sobre el derecho de representación política de los indígenas. En un estudio comparado de los derechos político-electorales de los indígenas en América latina, Ávila Ortiz encontró que, en México, a partir de la reforma constitucional de julio de 2001, se consagró en el artículo 1º el principio de no discriminación por motivos, de raza, entre otros; y se enlistó en el artículo 2º derechos étnicos políticos y culturales. De manera que, en el ámbito interno Campeche, Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, y Tabasco, en los ámbitos constitucional y legal se incluyen medidas de protección externa o de cuotas partidistas para asegurar la presencia indígena en la representación política legislativa local, en el proceso legislativo o en instancias de gobierno y administración.

El mismo autor rescata que en México el Partido de la Revolución Democrática (PRD) determina en sus estatutos la oportunidad de representación indígena en el Poder Legislativo, donde en su artículo 13, punto 10, inciso c, se puede leer “por cada bloque de 10 candidaturas a diputados de representación proporcional habrá por lo menos un representante de los pueblos indios, en las entidades donde exista población indígena”. Raúl Ávila Ortiz. “Representación de las minorías étnicas”. En Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE, México, 2006, pp. 693-708, pp. 699-703. No obstante, vale advertir que actualmente no existe esta prescripción en los estatutos del PRD.

Por otro lado, existe un antecedente importante respecto a la representación política de los indígenas en México a nivel local, o al menos un intento rescatable: en agosto de 2003 el Movimiento de Unificación y Lucha *Triqui* (MULT) de Oaxaca, optó por la formación del Partido de Unidad Popular (PUP), constituyéndose así en el primer partido indígena de México. Véase Francisco Martínez Sánchez, “El primer partido político indígena en México”, en *Derecho y Cultura*, núm. 13, enero-abril de 2004, Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, México, 2004.

Aunque no cabe duda de que la democracia ha ganado ya proyección y consenso universal, ello no es extensible a las formas de representación política, tradicionalmente asociadas a dicho régimen político, en la medida en que durante los últimos dos decenios han surgido demandas de nuevas formas de representación por parte de grupos sociales, étnicos, religiosos, culturales, los cuales o bien habían quedado subsumidos dentro del esquema de representación original que privilegiaba la integración de los miembros de la sociedad por encima de las particularidades existentes, o no se correspondían con las brechas sociales que habían dado lugar a la formación de los partidos políticos, agentes privilegiados del andamiaje representativo.⁹

A pesar de un entorno poco claro sobre el futuro de la representación política de las minorías sociales, y específicamente de los grupos indígenas de México, en cumplimiento al decreto de 2001 a mediados de 2004 se estableció, mediante el acuerdo CG104/2004 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), la demarcación de distritos electorales federales considerando criterios demográficos, que tuvieron en cuenta el asentamiento de los pueblos indígenas.¹⁰ De esta forma, indirectamente se generó la posibilidad de que existiera representación política de los indígenas al promover la creación de distritos amplia población indígena.

Es así que a través de este acuerdo se aprobaron los criterios y consideraciones operativas que se utilizaron en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales. De éstos, el tercer criterio prescribe: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas”.

⁹ Jacqueline Peschard, “Respuestas a los problemas de la representación política en México”, en Aline Hémond y David Recondo (coordinadores), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos e; Instituto Federal Electoral, 2002, p. 293.

¹⁰ Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004: Por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”. Publicado en el *DOF*, el 17 de agosto de 2004.

De la distritación resultó la demarcación de 28 distritos uninominales con 40% o más de población indígena.¹¹ De manera que la creación de “distritos indígenas” fue una medida que pretendía dar respuesta a la cuestión de la representación política.

I.II. El problema.

En cumplimiento al artículo tercero transitorio del decreto de reforma de 2001, mediante el Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE, la distritación¹² fue diseñada para ser utilizada en los procesos electorales de 2005–2006 y 2008–2009. En otras palabras, funcionaría para la elección de diputados de las Legislaturas LX y LXI de la Cámara de Diputados; mientras que para los procesos electorales posteriores a 2010 se tendrá que hacer una nueva demarcación de los distritos, debido a que se contará con un nuevo censo de población.

Ya con la aplicación de la nueva distritación, en las elecciones federales de 2006 fueron electos nueve diputados de ascendencia indígena

¹¹ Cabe mencionar que, durante la década de los noventa del siglo pasado, se plantearon diversas propuestas para propiciar la representación política de los pueblos indígenas: 1) la creación de una sexta circunscripción plurinominal para los pueblos indios; 2) otra idea sostenía que los pueblos indios (alrededor de sesenta), deberían contar, cada uno, con un representante en la Cámara de Diputados; 3) otras opiniones se basan en la consideración de que la población indígena constituye el 15 por ciento de la población del país, por lo que debería corresponder la misma proporción en la representación en las cámaras legislativas. Pero entonces, esta consideración estaría dejando de lado el asentamiento territorial de las comunidades; 4) la adopción de reglas para normar un sistema de cuotas de representación al interior de los partidos políticos, con el fin de que en la nominación de sus candidaturas plurinominales se reserve un determinado número a los representantes indígenas; 5) otra propuesta fue la redistritación del país, de forma tal que algunos distritos “calquen” las regiones indígenas: un distrito = una región indígena. Véase Darinel Castillo Solís. “Anatomía de la representación política del pueblo indígena en México”. Tesina de licenciatura, UAM-Iztapalapa, 2000, p. 112-115.

¹² Es posible decir que la representación indígena en México está determinada con orientación *descriptiva*, es decir, al menos parcialmente trata de reflejar la composición demográfica, cultural y política de la sociedad. Entonces, el adjetivo *descriptivo* se refiere a que la composición de los órganos representativos deben reflejar la composición social, o por lo menos a los sectores más amplios de un país. Uno de los trabajos más importantes que abordan la representación descriptiva es el de Hanna Pitkin, en el que además se puede encontrar que el concepto de representación admite distintas variaciones: 1) perspectivas formales: autorización y responsabilidad; 2) representación descriptiva o especular; 3) evocación simbólica, y 4) como actuación sustantiva. Hanna Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1972.

en los 28 distritos indígenas,¹³ los cuales se encuentran en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz, y Yucatán. Entre estas entidades se destacan los casos de Oaxaca y Chiapas que, a la vez que son las que tienen mayor población indígena también son las que tienen mayor número de distritos indígenas, nueve y cuatro respectivamente, casi la mitad de l total de distritos indígenas.

Por primera vez existía una delimitación de los distritos electorales que planteaba de manera formal la posibilidad de que diputados de ascendencia indígena pudieran ocupar escaños en la Cámara de Diputados, pero ¿realmente se propiciaría una mayor presencia de los indígenas en la Cámara de Diputados? Más aún ¿cómo se comportarían los diputados indígenas? ¿Los diputados indígenas definirían una agenda propia o qué agenda seguirán?

Dicho de otra forma, surge la interrogante de ¿cómo procesan los legisladores electos en distritos indígenas la representación política? Vale decir que este cuestionamiento constituye el problema central de esta investigación.

I.III. Objeto de estudio

Al plantearse la última interrogante, se determina que el objeto de estudio de esta investigación es el comportamiento legislativo de los diputados indígenas, en cuanto al tipo de representación que procesan, teniendo en cuenta que al ser electos en distritos indígenas probablemente tengan

¹³ Véase Jorge Alberto González Galván, “La redistribución electoral y la participación de los pueblos indígenas”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, año XLI núm. 121. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 201.

A esto hay que agregar que, en conjunto los diputados indígenas de la LX Legislatura sumaban 18, de acuerdo con lo expuesto por el Diputado Humberto Alonso Razo durante el Foro Nacional Indígena para la Integración de la Agenda Legislativa del PRD. Véase “Nota N°. 0071”: *Indígenas piden a la LX Legislatura que se reconozcan los derechos establecidos en la declaración de las Naciones Unidas sobre etnias*, Comunicación Social de la Cámara de Diputados, emitida en 15-Abril-2006, disponible en <http://desarrollo.diputados.gob.mx/index.php/camara/content/view/full/18189>.

afinidad hacia los asuntos indígenas, para lo cuál se debe considerar además la presencia indígena en la Cámara de Diputados.

Lo hasta aquí mencionado nos instala en el análisis empírico de la representación política. Sin embargo, para hacer una reflexión más amplia de las implicaciones de la representación política de los indígenas, debemos tener en cuenta los principales postulados teóricos de de la representación política. En este sentido, será necesario conocer en principio el significado y las implicaciones del término “representación política”, para después entender qué es la representación política de los indígenas.

En el mismo sentido, para analizar el objeto de estudio, es imprescindible revisar, entre otras, las tipologías de la representación política, las cuales se pueden identificar, por ejemplo, en trabajos como el de Pitkin, quién centra la discusión de la representación política en la actuación sustantiva de los representantes, más allá de la simple representación descriptiva.

Asimismo, es necesario tener en cuenta las aportaciones de Sartori, quien hace especial énfasis en la discusión de la representación como mandato imperativo y a la representación descriptiva. Incluso, para tener un mejor entendimiento de los tipos de representación política, se pueden retomar los aportes de Deborah Yashar quien, de manera similar a Sartori, centra su atención en la representación descriptiva y la representación funcional.¹⁴

Más allá de esta breve presentación de ideas, las tipologías de la representación política serán analizadas a fondo en el desarrollo de la investigación, pues sólo la plena comprensión de la representación política,

¹⁴ Véanse Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992; Hanna Pitkin, *op. cit*; Deborah Yashar, J., *op. cit*. De acuerdo a ésta última autora, mientras que la representación descriptiva pregunta: ¿quiénes son los representantes del mismo grupo que yo?, la representación funcional o de “custodia” pregunta: ¿Quiénes son los representantes que siguen mis intereses? De esta manera, se equipara la representación basada en la identidad con la representación descriptiva y la representación partidista e ideológica se equipara con la representación funcional.

el entendimiento de sus tipologías y el análisis del comportamiento legislativo, darán luz sobre la forma de representación que procesan los indígenas en la Cámara de Diputados.

No obstante, en este punto cabe mencionar que el comportamiento puede analizarse desde posturas normativas del ejercicio de la representación política,¹⁵ entre las que podemos encontrar por ejemplo, a aquellos que argumentan que los representantes deben actuar por los intereses de sus representados, es decir por el distrito o por el grupo social que los eligió,¹⁶ esta idea estaría ligada con la noción de mandato imperativo y con la idea de que el representante es un delegado o un fideicomisario de sus electores.¹⁷

Otra postura argumenta que los diputados no obedecen a una representación por mandato imperativo,¹⁸ por la cual deban actuar en nombre de sus electores, sino que deben actuar en términos de su racionalidad, de su capacidad para tomar las mejores decisiones, tal como puede apreciarse en las ideas de Burke:

Ciertamente [...] la felicidad y la gloria de un representante, debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él un gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante [...] Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificároslos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres.¹⁹

¹⁵ Las teorías normativas de la representación nos hablan acerca de las funciones de un representante electo, donde la discusión se centra en la dicotomía mandato/independencia o delegado/fideicomisario. Véase Gianni Zappala, *op. cit.*

¹⁶ En este sentido, Yashar menciona que: “la ‘representación indígena’ se refiere a un contexto políticos en el cual los pueblos indígenas pueden elegir funcionarios o designar delegados para que actúen en su nombre”. Deborah Yashar, *op. cit.*, p. 398.

¹⁷ Véanse Pedro de Vega, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, Marzo-Abril 1985. pp. 25-27; Anthony H. Birch, *The Concepts and theories of modern democracy*, Routledge, London, 1993, pp. 68-76; Giovanni Sartori, “Representación: Sistemas de representación”, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol. 19.*, David Sills (editor), Bilbao, 1977.

¹⁸ Sobre la noción de mandato imperativo pueden consultarse, entre otros autores: Amador Rodríguez Lozano, *Lo clarooscuro de la representación política. Una visión Jurídica-Politológica contemporánea*. Editorial Porrúa; Instituto Estatal Electoral de Chiapas y; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007; Hanna Pitkin, *op. cit.*

¹⁹ Edmun Burke, “Discurso a los electores de Bristol”, *Textos políticos*, FCE, México, 1996, p. 312. Lo cual implicaría que la racionalidad del representante es condición necesaria para que exista una representación política adecuada. En esta perspectiva, si bien es cierto que el representante debe tener un

Finalmente, existe una postura que argumenta que los intereses de la nación son anteriores a los intereses de grupos y que los diputados son individuos con amplias capacidades, profesionales y con una elevada racionalidad; y que, en consecuencia, los legisladores no deben obedecer a otros intereses que no sean los de orden general.

En esta perspectiva Madison menciona que los diputados son: “un *grupo escogido* de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal”.²⁰

Vistas las vertientes de la representación política en las que se puede inscribir el comportamiento legislativo, se puede afirmar que los representantes no necesariamente actúan de acuerdo con “los deseos de los representados”,²¹ sino que pueden ejercer distintas posturas en torno a los intereses que deseen representar; de ahí la importancia de revisar el comportamiento de los diputados indígenas.

Partiendo de que no existe un mandato imperativo, establecido formalmente, que obligue a los diputados indígenas a seguir los intereses de sus electores (de los distritos indígenas), se debe considerar que existe el riesgo de disociación entre la sociedad y sus representantes.²² Es decir, los gobernantes no están obligados a seguir los deseos de sus electores²³ y; es posible que pierdan el vínculo con éstos.

cierto vínculo con sus electores, y aunque su voluntad no puede estar subordinada a intereses parciales; tampoco puede ser ajena a la voz de sus representados.

²⁰ James Madison, “El federalista No. 10”, en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, FCE, México, 1987, p. 39.

²¹ Antonio de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p.58.

²² Cfr. Núñez Jiménez, A., “Democracia y representación”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 125.

²³ Véase Martha Singer Sochet, *op. cit.*, p. 17.

Entonces cabe preguntar: ¿qué intereses representan los diputados indígenas? De acuerdo a los intereses que representan ¿cabe considerar a los diputados indígenas como representantes indígenas? Estas interrogantes, efectivamente, nos instauran en el análisis del comportamiento legislativo, en torno a los intereses que encarnan los diputados indígenas. Por lo tanto, estamos ubicados en los contenidos de la representación.²⁴

I.IV. Hipótesis.

Si para dar respuesta a las interrogantes surgidas, se toma en cuenta que “aun cuando los indígenas elijan por mayoría abrumadora a quienes quieren como sus representantes, estos deben enfrentar batallas políticas en las cuales las fronteras partidarias, las coaliciones y las decisiones políticas son nebulosas y están en permanente cambio”.²⁵

Más aun, si como lo plantea Sartori:

El como de la representación depende de las «orientaciones de rol» del representante: por ejemplo si los representantes se comportan como delegados, o bien como fiduciarios, si un representante es más un hombre de partido, un servidor de una circunscripción o un mentor que se siente investido por la misión de iluminar al país.²⁶

Entonces el comportamiento del representante puede disentir de las preferencias de sus electores, por lo tanto se puede presentar como hipótesis central de esta investigación que *los diputados indígenas antes que representar a los indígenas representan a sus partidos.*

De manera que los diputados indígenas se guían por la agenda política y las tendencias de sus partidos antes que por los intereses de los

²⁴ “Como señala Bobbio, los temas de la representación se refieren a los poderes del representante y a los contenidos de la representación” Núñez Jiménez, A., *op. cit.*, p. 123.

²⁵ Deborah Yashar, J., *op. cit.*, p. 414.

²⁶ Giovanni Sartori, 1992, *op. cit.*, p. 274.

grupos indígenas.²⁷ Es decir, es mayor el vínculo existente entre los diputados indígenas y sus partidos que el vínculo entre los diputados indígenas y sus distritos, sus etnias y el resto de los indígenas.

Es pertinente aclarar que al presentar estas suposiciones se está dando por hecho que hay diputados indígenas en la Cámara de Diputados, y el confirmar dicha existencia es en sí parte importante de esta investigación. Sin embargo, este trabajo no solamente se limita a plantear que para los diputados indígenas no son prioritarios los asuntos indígenas, sino que en términos numéricos también existe falta de representación política.

En este sentido, se puede adelantar que cuando se dice que un parlamento, o en este caso un cuerpo legislativo, es poco o nada representativo de ciertos grupos, normalmente se hace referencia a un tipo de representación política: la descriptiva.²⁸ No obstante, un estudio que se centre solamente en este tipo de representación política sería un estudio restringido, se limitaría en describir la no correspondencia entre porcentaje de población indígena y porcentaje de sus representantes, por lo tanto este para ser más relevante, este trabajo toma en cuenta la representación sustantiva de los indígenas.

Es preciso aclarar que, en términos de Marian Sawer, aquellos quienes argumentan acerca de la importancia de la representación física de las diferencias no están sugiriendo que los parlamentos sean un espejo de todas las características que se encuentran en la población. Normalmente están argumentando que hay características a las que se les ha asignado un significado social importante y que han producido estilos de vida

²⁷ Cabe aquí hacer una precisión sobre la agenda: "Los legisladores se mueven en múltiples arenas: complacen a los grupos económicos que les dieron apoyo económico en el proceso electoral, a sus partidarios, a sus comités de acción política en sus distritos, a los líderes de partido y a sus líderes parlamentarios; pero también tienen una agenda política propia." Adrian Gimete-Welsh H., *op. cit.*, p. 104.

²⁸ Véase Karen Bird. "La representación política de las mujeres y minorías étnicas en las democracias establecidas", en Gustavo Emerich (Ed.). *Ellos y nosotros democracia y representación en el mundo actual*. Demos, México, 2006, pp. 23.

representativamente diferentes, y por lo tanto, pueden estar presentes en las legislaturas.²⁹

Es decir, como consecuencia de aceptar la idea de una composición heterogénea de la sociedad, habrá grupos susceptibles a tener acceso a la representación política.³⁰ Sin embargo, la representación descriptiva, a primera vista, poco nos dice sobre el accionar de los representantes, por lo tanto, se debe analizar la gama de posibilidades de cómo se puede definir y como se procesa la representación de los diputados indígenas.

Aun si se considera que “la función representativa implica el vínculo entre los votantes y los integrantes del Legislativo”.³¹ Surge la duda de si ese vínculo se ve reducido al aspecto electoral, concretamente a la elección de los diputados a través del voto ciudadano y se rompe en cuanto la actuación de los legisladores está en función de la agenda que indican sus partidos.

De esta manera, si el vínculo entre diputados indígenas y sus pueblos es débil o inexistente, entonces son pertinentes las aseveraciones de que los diputados indígenas representan a sus partidos y no necesariamente a los indígenas. Pero es algo que no se puede dar por sentado, sino que requiere de una investigación más profunda del comportamiento legislativo de dichos legisladores.

Al respecto, es importante reflexionar si la representación política de los indígenas es un asunto que atañe solamente a los indígenas o a la sociedad en su conjunto. Así, en cuanto a la composición de la Cámara de Diputados, vale cuestionarse si acaso la presencia de diputados indígenas es

²⁹ Véase Marian Sawer, “Dilemas of representation”, en Marian Sawer y Sarah Miskin (eds.) *Representation and Institutional Change*, Department of the Senate, Australia, 1999.

³⁰ Respecto a las minorías políticas y sociales, Melissa Williams menciona que los grupos que merecen representación se caracterizan por dos atributos: su desigualdad contemporánea comparándolos con otros grupos sociales y una historia de discriminación y opresión. Véase Melissa S. Williams, *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1998, p. 176.

³¹ Laura Valencia Escamilla, *La representación Parlamentaria, un recorrido histórico por la teoría política*. México, Ed. Porrúa, 2007, p. 181.

suficiente para tener una representación sustancial y si los diputados no indígenas son totalmente ajenos a las temáticas indígenas.

Entonces se deduce que la unidad de análisis de esta investigación, además de la composición de la cámara, son las iniciativas en materia indígena, especialmente aquellas que han promovido los diputados indígenas. Mientras que las variables son:

- a. Independiente, la representación política y;
- b. dependiente, la representación indígena que procesan los diputados indígenas.

I.V. Objetivos.

Con base en los elementos planteados en la hipótesis, surgen los siguientes objetivos:

1. Comprender cómo se relaciona la teoría de representación política con el comportamiento legislativo de los diputados indígenas.³² Es decir, la forma en como se pasa de la teoría de la representación política, a la forma en como los diputados indígenas procesan esa representación en términos empíricos.
2. Como consecuencia del objetivo anterior: analizar la forma como se comportan los diputados indígenas respecto a la idea del vínculo que puede existir con sus electores o con sus partidos.³³

³²Para cumplir con este objetivo, es necesaria una revisión exhaustiva de la teoría de la revisión política, por lo que en primera instancia se debe tener presente que el comportamiento legislativo es una de las líneas de investigación de la representación política. De acuerdo con Sartori “existen tres sectores principales de investigación relevantes para los fines de la teoría de la representación: i) la opinión pública, es decir, lo que el electorado verdaderamente quiere y espera; ii) los *decisionmakers*, es decir, los que son elegidos realmente, en que modo, como representantes; iii) el comportamiento representativo”. Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 276.

³³ Es necesario considerar que en última instancia son los legisladores los que deciden que intereses representar, lo que depende en mucho de sus intereses personales y de sus aspiraciones políticas. Véase Przeworski, Adam, 1999, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

3. Un objetivo de carácter conceptual, es comprender el significado de representación política de minorías étnicas y de indígenas.

4. Por último, se busca realizar un marco teórico que señale posibles líneas de investigación sobre la representación política de los indígenas.

I.VI. Pertinencia del tema.

La pertinencia del análisis de la representación política de los indígenas, se genera porque, como se mencionó en las primeras líneas de este proyecto, en las últimas décadas del siglo pasado se genera una reemergencia de la etnicidad,³⁴ primero como problema social y después como tema de investigación.

Además, más allá de la representación de minorías, el cómo procesan los diputados indígenas la representación política es un tema de discusión porque los políticos tienen intereses y objetivos que determinan su actuación. Incluso como no están formalmente obligados a mantener una plataforma respecto a sus promesas de campaña,³⁵ ellos pueden guiar su comportamiento más allá del vínculo con sus electores.

Otra razón de la importancia de este estudio se fundamenta en que, aunque existen muchas investigaciones sobre cuestiones étnicas e indígenas, de acuerdo con Karen Bird, los trabajos respecto a la representación política indígena son más bien escasos³⁶ y son más recurrentes aquellos de carácter teórico que los de carácter empírico.

³⁴ Véase Rodolfo Stavenhagen, *Conflictos étnicos y Estado nacional*, Instituto de Investigaciones de la ONU para el Desarrollo Social, Washington, 1996.

³⁵ Véase Adam Przeworski, “democracia y representación”, en *Reforma y democracia*, núm.10, CLAD, Caracas. Febrero de 1998, p. 9.

³⁶ Además, el estudio empírico sobre la representación de las mujeres es más difundido que el estudio de la representación de las minorías étnicas, esto en gran medida se debe a que, en la perspectiva de la propia Karen Bird, contar y evaluar la representación política de las mujeres es menos complicado que hacerlo para las minorías étnicas. Existe otro problema, que los estudios y teorías de representación de minorías étnicas a menudo están enraizados en contextos nacionales y difícilmente son aplicables para otros contextos. Véase Karen Bird. “La representación política de las mujeres y minorías étnicas en las

Por lo tanto, generar avances en este sentido ayudará a tener referentes teóricos y empíricos sobre la representación indígena en México. En esta perspectiva se puede decir que “en México y en América latina, hablar de problemas de la representación política es algo más que una moda académica o política; es producto de una realidad palpable, cotidiana y con frecuencia dramática”.³⁷ En consecuencia, es una problemática que no puede pasar inadvertida en los estudios sociales, puesto que se trata de una realidad palpable y en constante cambio.

En este sentido, ya a finales de la década de los noventa Gianni Zappalà³⁸ identificaba que las instituciones internacionales estaban incrementando su importancia como vehículos de los grupos sub-representados para incidir en las instituciones y las políticas nacionales. El mismo autor ha indicado que las instituciones en general y las instituciones de la representación en particular, están afrontando demandas para adaptar y cambiar y para ofrecer un incremento en las expectativas de una ciudadanía no más amplia o simplemente definida por intereses o ideas, sino definida por una multiplicidad de identidades.

La importancia de la representación indígena incluso podría verse desde un punto de vista que se fundamente en la igualdad y justicia, así como del reconocimiento de los indígenas como sujetos políticos. En esta dirección, por ejemplo Kymlicka argumenta que los grupos minoritarios, entre ellos las minorías étnicas, tienen derecho a formas especiales de

democracias establecidas”, en Gustavo Emerich (Ed.). *Ellos y nosotros democracia y representación en el mundo actual*. Demos, México, 2006, pp. 30-31.

³⁷ Jacqueline Peschard, “Respuestas a los problemas de la representación política en México”, en Aline Hémond y David Recondo (coord.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos e; Instituto Federal Electoral, 2002, p. 293

³⁸ Gianni Zappalà, *op. cit.*, p.18. La emergencia de demandas en busca de representación política, se debe en parte a que mientras las demandas de los movimientos sociales son de carácter transitorio, los movimientos nacionalistas, feministas y de comunidades indígenas tienen el objeto de ser permanentes. Además mientras que algunos grupos sociales permiten una integración política igualitaria los movimientos indígenas demandan una diferenciación política. Véase María Antonia Martínez, “La representación política y la calidad de la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre del 2004, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, p. 686.

representación política.³⁹ Esta idea se fundamenta en una idea de justicia y de equidad dentro de los estados democráticos.

Sobre esta misma línea, Díaz Polanco indica que cada vez alcanza mayor aceptación que “a los grupos étnicos les corresponden derechos históricos; que a esos derechos corresponden reivindicaciones socioculturales propias, perfectamente legítimas, que las etnias no son simples *reminiscencias* del pasado sino configuraciones socioculturales contemporáneas; y que pueden constituirse en una fuerza política”.⁴⁰ De manera tal que las demandas de los indígenas aparecen como legítimas y justas.

Finalmente, el estudio de la representación indígena es relevante en la medida en que se pueden prevenir diversos problemas que afectan la calidad de la democracia. Así por ejemplo, la implementación de una representación política incluyente de las diversas fuerzas políticas y sociales de un Estado puede revertir la falta de legitimidad de los cuerpos legislativos que en un momento determinado no son representativos de ciertos grupos.⁴¹

De acuerdo con Przeworski,⁴² la democracia y su estabilidad están vinculadas con tres procesos:

1. La representatividad, que implica correspondencia entre las acciones de los representantes y las preferencias de los representados.
2. La responsabilidad como rendición de cuentas, que implica transparencia en la actuación de los representantes y;
3. La capacidad, que implica las aptitudes del gobierno en su actuación.

³⁹ Véase Will Kymlicka., *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1995, 30-35.

⁴⁰ Héctor Díaz, Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*. México: Siglo XXI., 2003, p. 203.

⁴¹ Karen Bird. *op. cit.*, pp. 25.

⁴² Adam Przeworski, et al. *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Entonces, es posible que una democracia pierda calidad y estabilidad en la medida en que haya ausencia de representatividad, en cuanto los electores no vean reflejados sus intereses en la actuación de sus gobernantes o, para el caso que aquí se analiza, cuando los representantes defiendan intereses distintos y ajenos a los de los indígenas.

Entonces, la representación de los indígenas puede desempeñar un papel central en la democracia mexicana para propiciar que, en términos de Bovero, esta no se manifieste como una democracia aparente. Más aún, remontándonos a uno de los filósofos clásicos de los gobiernos representativos, Stuart Mill subraya: “una parte esencial de la democracia estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada; y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplote democracia, se puede constituir sobre ella”.⁴³

Por lo tanto, si la democracia mexicana pretende ser una democracia realmente representativa no puede sustraer a los sectores minoritarios, incluidos los indígenas, de su derecho a estar representados en las instituciones democráticas.

I.VII. Metodología.

Para reflexionar cómo se comportan los diputados indígenas respecto a las demandas y necesidades de los propios indígenas se indagará:

En primer lugar, el número y el nombre de los diputados indígenas que provienen de los 28 distritos indígenas, para las legislaturas en las cuales se aplican los criterios de la distritación, es decir la LX y la LXI. Cabe mencionar que para la LXI Legislatura, actualmente estos datos no están disponibles; por lo tanto, es una tarea más de esta investigación

⁴³ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1965, p. 126.

inquirir cuántos y quiénes son los indígenas en esta Legislatura. Ésta sólo se analizará el periodo Septiembre de 2009- Agosto de 2010.⁴⁴

En segundo lugar, se analizarán las iniciativas hechas por los diputados indígenas, las iniciativas en materia indígena y las iniciativas turnadas a la Comisión de Asuntos Indígenas, a través del diario de debates y de la gaceta parlamentaria, De aquellos diputados indígenas que no pertenezcan a la citada comisión, se analizará la forma en que votan iniciativas respecto a la tendencia que sigue su partido y su papel en otras comisiones.

En el ejercicio por indagar acerca de si la actuación de los representantes indígenas es determinada por la agenda política de sus partidos, es preciso señalar que durante las legislaturas LX y LXI puede haber diputados indígenas electos en distritos no indígenas. No obstante, en concordancia con el Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE, solamente se revisará la actuación de aquellos diputados indígenas electos en los 28 distritos indígenas.⁴⁵

I.VIII. Estructura de la investigación.

Para definir un marco de análisis de la representación indígena es indispensable analizar cómo se inscribe la representación indígena en la teoría de la representación, a partir de los estudios teóricos y empíricos precedentes a esta investigación. Esta materia será abordada en el primer capítulo, en el cual además se revisará el estado de la investigación de la representación política indígena.

⁴⁴ Este criterio está determinado por el periodo de tiempo en el que concluye el periodo normal de la maestría, que es de dos años.

⁴⁵ Cabe aclarar que en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, los tres principales partidos políticos: PRI, PRD y PAN, hubo 13 diputados indígenas, es decir, 2.6 % de los 500 diputados que integran el pleno de la Cámara. Véase Gaudencio Mejía Morales, "Fin de la discriminación política hacia los pueblos indígenas: es hora de ciudadanía plena". *Debate parlamentario*, Revista virtual del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LIX Legislatura, Nueva Época, Núm. 07, Octubre 2005, http://prdleg.diputados.gob.mx/debate_parlamentario/octubre/index.htm., consultada 30 de nov. de 2009.

En el marco teórico-conceptual de la representación indígena es necesario conocer, al menos de forma general, los contenidos de la teoría de la representación política. Con ese propósito, en el segundo capítulo se abordará la teoría de la representación política de manera que se retomen las principales teorías y argumentos en la materia. Así, además de definir algunos conceptos centrales de la investigación, se analizarán los orígenes y desarrollo de la representación política, así como algunas tipologías.

Después de esta revisión se explorará la conformación de la cámara de Diputados respecto a la presencia de diputados indígenas en las legislaturas LX y LXI. De éstas, se analizará el papel de los diputados indígenas y; finalmente, se presentarán las conclusiones con base en los resultados de la revisión empírica. Estas diligencias se verán plasmadas en los capítulos 2 y 3.

Cabe aclarar que para el caso de la LXI Legislatura será tarea de este trabajo el indagar quiénes, cuántos y de que ascendencia étnica son los diputados indígenas, en caso de que los haya. Para ello, se debe tener en consideración que el foco de atención se dirigirá a aquellos diputados procedentes de los veintiocho distritos indígenas.

Por su parte, en el capítulo tercero, la representación será pensada a partir de las acciones que realizan en su función legislativa. Es decir, a partir de sus propuestas y de la forma en que votan los diputados indígenas en las comisiones y en el pleno. Entonces, se deberá analizar el comportamiento de los diputados indígenas respecto a la postura que toman sus partidos.⁴⁶

⁴⁶ Al respecto Brian Crisp sostiene que: “la dimensión intrapartidaria de la política legislativa es de importancia central para el proceso de representación, porque contribuye a determinar los objetivos políticos- desde nacionales hasta locales- que los representantes procurarán alcanzar”. Brian F. Crisp, “La naturaleza de la representación en las legislaturas andinas y los intentos de reingeniería institucional”, en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma, p. 314.

Finalmente, en el apartado de las conclusiones generales, este análisis permitirá que se determine que tipo de representación procesan los diputados indígenas con base en su comportamiento legislativo y el tipo de intereses que promueven al interior de la Cámara de Diputados, así como la fortaleza del vínculo que puede o no existir entre los diputados indígenas y los pueblos indígenas.

Capítulo 1. La representación política de los indígenas en México.⁴⁷ Un marco para el análisis

1.1. Introducción

Como se ha visto en las páginas precedentes, en 2004 en México se llevó a cabo una nueva demarcación de los distritos electorales federales de mayoría relativa. En ese nuevo diseño se crearon 28 distritos uninominales con al menos 40% de población indígena.

Este mecanismo institucional abrió la posibilidad de mayor representación de los indígenas,⁴⁸ por lo tanto, resulta necesario analizar si a partir de este arreglo ha habido mayor representación política de los indígenas, comenzando por verificar la composición de la Cámara de Diputados. No obstante, para realizar un análisis más profundo surge la necesidad de investigar esa representación en términos de la actuación de los representantes.

Así pues, el problema de la representación política de los indígenas nos sitúa directamente en una discusión acerca de los supuestos de la representación política. Vale decir que en los estados democráticos modernos han habido tres tipos de disputas públicas sobre la representación en los cuerpos legislativos.

La primera de las disputas es acerca de quién debe estar representado. El segundo tipo de disputa es acerca de cómo deben elegirse los representantes. Es decir, ¿deben ser designados o electos? Mientras que el

⁴⁷ Para una aclaración sobre el concepto de indígena, minorías étnicas y minorías raciales véase el apéndice I.

⁴⁸ Esta ha sido una práctica recurrente en países con minorías raciales, de acuerdo con Melissa Williams, la práctica de distritación consciente en torno a motivos raciales ha sido el medio principal de aumentar la influencia electoral de minorías raciales y étnicas. La práctica tiene dos fuentes: primero, como un remedio en los casos de dilución del voto de las minorías; y segundo, en las jurisdicciones protegidas, como la estrategia por reunir el requisito de pre-justificación del voto como un acto de ejercicio de derechos, es decir como un acto de legitimación del sistema político. Véase Melissa S. Williams, *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton Nueva Jersey, 1998, p. 205.

tercer tipo de disputa es acerca de cómo los representantes electos deben comportarse.⁴⁹

Hablar acerca de quién debe estar representado en la Cámara de Diputados de México no es tema central de esta investigación, a pesar de ello, es inevitable hacer notar que ésta cuestión queda al margen de las discusiones que aquí se plantean cuando en México es un hecho que existe representación política de los indígenas, al menos en la dimensión descriptiva. En el mismo sentido, la creación de los 28 distritos indígenas implica en sí no solo la búsqueda de mayor participación política de los indígenas, sino el formal reconocimiento de los indígenas a estar representados en la Cámara de Diputados.

En el caso de la representación política de los indígenas en México, la interrogante acerca de cómo deben elegirse los representantes encuentra respuesta en la Constitución mexicana, que establece las elecciones periódicas, mediante el voto popular, como el medio de elección de los representantes. Además establece a los partidos políticos como los únicos actores habilitados para proponer candidatos a los órganos legislativos o ejecutivos.⁵⁰

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 51 establece que los diputados son representantes de la nación. Sin embargo, esto no es absolutamente determinante sobre el comportamiento de los legisladores, en el sentido de que no existe dentro del marco constitucional definición alguna de interés general o de la nación, que constriña el accionar de los legisladores. La noción de que los diputados representan a la nación, más que aludir a una noción de interés

⁴⁹ Véase Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, Nueva York, 2001, p. 67.

⁵⁰ Véase Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

general, significa que las acciones y decisiones que toman éstos recaen sobre la nación en su conjunto.⁵¹

Las primeras dos interrogantes parecen encontrar respuesta en la organización formal del Estado mexicano, Sin embargo, sigue abierta la interrogante de su actuación porque, tal como lo ha planteado Hanna Pitkin, el representante moderno actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones; y existe una discrepancia considerable entre los legisladores en lo concerniente al modo apropiado de desempeñar su papel.⁵²

Por lo tanto, es la actuación de los representantes indígenas un campo de investigación que necesita ser explorado, puesto que el comportamiento legislativo no está determinado por normas formales que lo guíen sobre una misma línea de acción todo el tiempo, sino que se determina por una gama de intereses, preferencias y apegos de los legisladores, que varían de acuerdo a las circunstancias de diferentes momentos políticos.

Ahora bien, para comprender cómo se inscribe el análisis del comportamiento de los diputados indígenas en la representación política es pertinente aclarar cuál es el marco de referencia que ofrece la teoría de la representación. Así, el estudio de la representación política implica conocer cuáles son los instrumentos que se pueden utilizar para analizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados.⁵³

⁵¹ De esta manera, Antonio de Cabo de la Vega sostiene: “nuestra actual democracia representativa o parlamentaria, la que basándose en los principios de la representación, sin embargo hace que la decisión sobre la misma recaiga en la práctica totalidad de la nación”. Antonio de Cabo de Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994, p. 56.

⁵² Hanna Pitkin, *El concepto de representación política*, Centro de Estudio Constitucionales, Madrid, 1985, p. 244.

⁵³ Para esta investigación, la importancia de revisar las perspectivas teóricas de la representación política radica en comprender las implicaciones que tiene sobre la forma en cómo actúan los diputados indígenas electos a partir de cambios formales (la redistribución) que suponían una mayor inclusión, a través de la representación política, de los indígenas como grupos históricamente marginados.

1.2. El concepto de representación política

Un principio para comprender qué es la representación política y sus implicaciones sobre el comportamiento legislativo es conocer cuál es su significado. Antes, es necesario advertir, tal como lo han hecho diversos autores, que “*representación política*” es un término complejo y polémico.⁵⁴ Por ello, para analizarlo es conveniente retomar las ideas básicas de representación, antes que considerar un concepto general de representación política.

Representar proviene del término latino *repraesentare* que “quiere decir ‘hacer presente, manifestar o presentar de nuevo’, y en el latín clásico su uso estaba limitado casi por completo a objetos inanimados”.⁵⁵ Como se puede ver, la idea central del concepto consiste en hacer presente algo que no está presente; es decir, no hace alusión a algún tipo de actuación, simplemente se trata de hacer alusión a algo ausente que se quiere hacer presente.

Por ello “es importante la acotación de que este «hacer presente» es sólo en un sentido figurado”.⁵⁶ La representación, en un sentido etimológico, sólo puede ocurrir cuando se cree que se está presentando de nuevo a algo. Es decir, en lo más esencial de su significado, la

⁵⁴ En este sentido, Pitkin menciona que “Desde que la representación es una idea humana, esta quizás pueda ser correcta o aceptada por algunos y cuestionada por otros”. Hanna Pitkin, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, p. 9. Mientras que Anthony H. Birch menciona: “La representación es un concepto que ha dado lugar a más disputas al nivel de la política práctica que al nivel de la teoría o filosofía políticas”, Anthony H. Birch, *op. cit.*, p. 67.

Incluso autores más contemporáneos asumen que “la representación será siempre un concepto multívoco y, por lo tanto, problemático y cambiante, irreducibles a un solo significado”. Juan Abal Medina, *La muerte y la resurrección de la representación política*, FCE, Buenos Aires, 2004, p. 47, y que “es un término polémico y multívoco que suscita y ha suscitado controversias desde su aparición. Es un vocablo que sugiere cantidad de ideas diversas [...]. Puede tener sentidos incluso totalmente diferentes y, en ocasiones, antagónicos”, Amador Rodríguez Lozano, *Lo claro oscuro de la representación política. Una visión Jurídica-Politológica contemporánea*, p. 1.

Concretamente, se puede afirmar que quienes se identifican como estudiosos de la representación política no pueden pasar por alto la complejidad del término.

⁵⁵ Hanna Pitkin, 1985, *op. cit.*, p. 269.

⁵⁶ Amador Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 2.

representación quiere decir hacer presente de nuevo a algo, sin importar si hacer presente es de forma física, simbólica o como actuación.

No obstante, el término representación no se restringe a objetos inanimados. Cuando los sujetos de la representación son personas “*personificar es actuar o representar a sí mismo o a otro; y quien actúa por otro, se dice que responde de esa otra persona, o que actúa en nombre suyo; en diversas ocasiones ese contenido se enuncia de diverso modo, con los términos de representante, mandatario, teniente, vicario, abogado, diputado, procurador, actor, etc.*”.⁵⁷

Puede inducirse pues, que la representación se puede dar en diversos ámbitos de la convivencia humana, por ejemplo: en el ámbito económico, en el ámbito religioso y, por su puesto, en el ámbito político. De manera que cuando hablamos de representación política estamos haciendo referencia a una forma de representación que se vincula con la política,⁵⁸ que involucra instituciones, sujetos o *actores* y acciones del entorno político, ello conlleva a que existan múltiples concepciones sobre lo que es y lo que debe ser la representación política; de ahí que éste sea un término polisémico.

De acuerdo con Hobbes, “la noción de representación política consiste en sostener que alguien puede hacerme a mi presente en un lugar (el escenario, el gobierno) en el que yo no estoy, alguien me está volviendo a (re-) presentar en él”.⁵⁹ En primer momento, este concepto de representación es válido en cuanto a que nos ayuda a comprender que la representación política involucra un ámbito de actuación pública. Sin embargo, este concepto ninguna implicación tiene sobre cómo debe ser la

⁵⁷ Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 132.

⁵⁸ Vale indicar que “el adjetivo «política» nos advierte, desde el principio, que se trata de una subespecie dentro del género «representación» sin más”. Amador Rodríguez Lozano, *op. cit.*, pp.1- 2.

⁵⁹ Juan Abal Medina, *op. cit.*, p. 40. En el ideario de Hobbes, los representados son en realidad los autores de las acciones que realice el representante, por lo tanto el actor, actúa en nombre de los representados. Véase Thomas Hobbes, *op. cit.*, cap. XVI.

composición de un cuerpo legislativo y, en consecuencia, tampoco incluye argumento alguno sobre la actuación de los representantes.

Por otra parte, en cuanto a cómo debe ser la composición del legislativo, el concepto de representación política que plantea Francisco Laporta expresa: “la representación política: es la forma de representación según la cual los representantes políticos “representan” en el sentido de que reproducen o reflejan una realidad social”.⁶⁰ Entonces, esta representación implica que los diversos intereses y sectores de una sociedad deberían estar representados en los órganos de representación del Estado, que en un sistema republicano es el poder legislativo.

Pero ¿cómo se procesarían esos intereses?, cómo una posible respuesta se puede retomar el concepto propuesto por Eula H. y Karps, quienes proponen que la representación política:

Es un actuar con una sensibilidad específica sobre los intereses de los representados, se manifiesta en una conducta compleja que busca cierta congruencia entre las preferencias de los electores y las decisiones de los representantes, que facilita una serie de servicios y mejoras a individuos o grupos pertenecientes al distrito electoral, que distribuyen él alguna proporción de presupuesto público, que, en fin que establece con el distrito unas relaciones simbólicas de complicidad y confianza que fomentan el apoyo del representante.⁶¹

Este tipo de representación implica un vínculo directo entre el distrito electoral y el representante electo en éste. Por lo tanto, se puede decir que las propuestas de Laporta y de Eulau y Karps parten de distintas formas de entender la representación política. Entonces el concepto de representación, como se ha advertido, tiene diversos significados, que están en función de los fines para los que se utilice.

⁶⁰ Francisco J. Laporta. Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989, p.12.

⁶¹ Heinz Eulau y Paul D. Karps, “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness” en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, núm. 3, agosto de 1977, p. 125.

Pero, con el propósito de aclarar los significados de la representación, es conveniente retomar las aportaciones de Hanna Pitkin hechas en su celebre libro: *The concept of representation*, puesto que dicha obra es una de las citadas de manera recurrente en muchos de los trabajos contemporáneos sobre representación política. La citada autora propone clasificar cuatro diferentes conceptos de representación:

1. Perspectivas formales de la representación;
2. representación simbólica;
3. representación descriptiva;
4. representación substantiva (actuación por).

De los cuales se entiende que la manera de entender la representación política depende de la dimensión en la que se enfoque el análisis de ésta. Así, el primer tipo incluye la representación como *autorización* y la representación como *responsabilidad*.⁶² Desde esta perspectiva “la verdadera representación existe sólo donde ciertos miembros selectos tienen autoridad para actuar por el grupo, pero otros miembros no”.⁶³ Esta forma de representación se centra en los mecanismos institucionales que sustentan la representación y los mecanismos de sanción hacia los representantes.

En esta perspectiva, la autorización se refiere a los medios por los que un representante obtiene dicho *status*. Así, Pitkin menciona: “los teóricos de la autorización, como Hobbes, [...] con frecuencia argumentan que el representante no tiene obligación especial alguna, ni una actividad especial, ni un papel especial que desempeñar como representante; el representante es libre de hacer lo que le guste con consecuencias que vinculan a otros”,⁶⁴

⁶² Las visiones formalistas que Pitkin identifica son: la visión alemana basada en el concepto de *Organschaft*; la segunda es la visión de gobierno representativo responsable; la tercera es la visión de representación como autorización propuesta por Eric Voegelin. Véase Hanna F. Pitkin, 1967, *op. cit.*, pp. 41-45.

⁶³ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁴ Hanna Pitkin, 1985, *op. cit.*, p. 123.

lo que significa que para este tipo de teóricos la actuación no es lo relevante, sino que enfatizan en la relevancia de la autorización.⁶⁵

Por otro lado, la responsabilidad puede entenderse, en la visión de esta autora, como la habilidad de electores de castigar a sus representantes cuando no actúa de acuerdo con sus deseos. La propia Pitkin menciona que “los teóricos de la responsabilidad [...] lo que pretenden es mostrar que la verdadera representación lleva implícito un grado de responsabilidad ante el representado, una atención a sus deseos o necesidades”.⁶⁶

En cuanto a la representación simbólica o icónica,⁶⁷ lo que importa es la percepción que tienen los representados de sus representantes. Desde este enfoque, “puede pensarse en los seres humanos como si fuesen símbolos, y, en las circunstancias adecuadas, pueden representar a una nación exactamente como lo hace la bandera”.⁶⁸ Entonces el punto central de este concepto de representación son las percepciones, es decir se manifiesta de manera abstracta, por lo tanto, “decir que algo simboliza otra cosa es decir que la tiene en cuenta, e incluso además que evoca emociones o actitudes apropiadas de la cosa ausente”.⁶⁹

Por su parte en la representación descriptiva lo que importa es hasta que punto se parece el representante a sus representados, dicho de otra manera, importa si el representante “se parece a”, si tiene “intereses comunes con”, si comparte ciertas experiencias con los representados. De esta manera, Pitkin indica:

⁶⁵ En un contexto contemporáneo, podríamos ver a este tipo de representación como *representación formal*, generada por las formas y procesos de los sistemas electorales. Véase David K. Ryden, *Representation in Crisis*, State University of New York Press, Nueva York, 1996, p. 15. Donde además, este autor ofrece su propia tipología de la representación:

1. *Representación formal*.
2. *Representación descriptiva*.
3. Representación basada en *la relación entre el representante y el representado*.
4. *La actividad representativa* en nombre del representado.

⁶⁶ Hanna Pitkin, 1985, *op. cit.*, p. 124.

⁶⁷ Si trasladamos la representación simbólica al ámbito político, de acuerdo con Ryden, ésta se manifiesta como el intento de los representantes por crear la percepción en sus distritos de que ellos participan por lo que es esencial para ellos. Véase David K. Ryden, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁸ Hanna Pitkin, 1985, *op. cit.*, p.101.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 106.

Esta forma de entender el concepto de representación es muy diferente de las perspectivas formalistas de la autorización y de la responsabilidad. [...] Representar no es actuar con autoridad, ni actuar como fase previa a una rendición de cuentas, ni ninguna clase de actuación en absoluto. Ates al contrario, la representación depende de las características del representante, de lo que *es* o de lo que *parece ser*, en el ser algo antes que hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’.⁷⁰

Para efectos de un análisis empírico, la manera de evaluar este tipo de representación es analizar que tanto se parecen los representantes a los representados y, en el caso de un cuerpo legislativo, mediante la revisión de que tanto se parece la composición de éste a la composición de la sociedad. Pero también hay que considerar que “esta clase de representación es sólo un aspecto del concepto, y una definición general que se apoye exclusivamente en ella será, por lo tanto, incorrecta”.⁷¹

En consecuencia, la misma Pitkin distingue otro concepto de representación, que es un complemento de la representación descriptiva y que implica el contenido de las acciones de los representantes: el concepto de representación como *actuación sustantiva*. De acuerdo con Pitkin, “el concepto sustantivo es ese ‘algo’ que faltaba en la perspectiva de la autorización —algo que tuviese que ver con los límites del representante, o con las pautas con respecto a las cuales debe conformar su comportamiento”.⁷²

Pitkin además examina la necesidad de tener una representación sustantiva, ella plantea que “necesitamos la representación precisamente allí donde no nos contentamos con abandonar las cuestiones en manos del experto; podemos tener una representación sustantiva sólo allí donde el

⁷⁰ *Ibid.*, p. 67. Dentro de esta perspectiva, Pitkin identifica una corriente teórica a la que denomina “proporcionalista” y afirma que “los proporcionalistas hacen explícito que es una perspectiva de la representación lo que están articulando; la semejanza, el reflejo, la correspondencia exacta son virtualmente necesarias en un legislativo precisamente porque estas cosas son lo que significa la representación”. *Ibid.*, p. 68.

⁷¹ *Ibid.*, p. 89.

⁷² *Ibid.*, p. 155.

interés se vea implicado, es decir, allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias”.⁷³

Por lo tanto, para Pitkin, es importante la representación sustantiva como complemento de la representación descriptiva en tanto que “el hecho de que un hombre o una asamblea de hombres sean representaciones descriptivas muy buenas no garantiza automáticamente que serán buenos representantes en el sentido de actuar por, que su actividad verdaderamente será la de representar”.

En esta perspectiva, la representación, es una actuación por otros, es decir, que trata del qué hace el representante y del cómo lo hace. La representación significa actuar en interés de los representados, sustentar sus demandas con plena independencia de juicio y acción por parte de los representantes. Así, la representación sustantiva implica considerar sus aspectos sustantivos y sus aspectos formales.

Sobre esta línea de argumentos, Ryden afirma que las formas reflejo y relación fallan en capturar el centro de la representación, la cual es la dimensión sustantiva; la representación como actividad. La actividad sustantiva es “el cumplimiento de los deberes oficiales”,⁷⁴ pero además implica que el legislador representa aquellas preferencias sustantivas que comprende. Por lo que este tipo de representación toma como un punto importante los criterios normativos que guían lo que el legislador debe hacer.

Aún así la representación descriptiva puede considerarse una condición previa para que exista representación sustantiva. Sartori apunta: “la tesis del «parlamento espejo» puede replantearse manteniendo que si la representatividad no es, por si misma, una condición suficiente, sigue

⁷³ *Ibid.*, p. 236.

⁷⁴ David K. Ryden, *op cit.*, p. 18.

siendo una condición necesaria”.⁷⁵ Por lo tanto, pese a las diversas controversias que pueda suscitar la representación descriptiva, no puede desdeñarse su importancia en la representación política, lo que significa que tampoco puede menospreciarse su importancia para la representación indígena.

En suma, con los conceptos hasta aquí descritos, considerando que la representación descriptiva por si sola es insuficiente, se puede asumir que para analizar la representación indígena se tiene que hacer uso del enfoque sustantivo de la representación, pero sin dejar de lado la manera en cómo se efectúa la representación descriptiva. Para ello, antes es indispensable conocer algunos postulados generales de la representación política.

1.3. Perspectivas de la representación política

Después de haber realizado la revisión de los conceptos de representación política nos asalta una duda ¿cómo se inscribe la representación de los indígenas en la representación política?

En respuesta, para analizar la representación política, más allá de lo meramente descriptivo o especular, nos debemos instalar en la discusión de la representación como actuación. En esta perspectiva, de acuerdo con David T. Canon, la representación sustantiva se mueve más allá de las apariencias para especificar *como* los diputados sirven a los intereses de sus distritos.

Dos modelos se remontan hasta el tiempo de Burke: (1) el fideicomisario que representa los intereses de sus electores a distancia, planteando una variedad de preocupaciones nacionales, colectivas, locales y

⁷⁵ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, , Alianza, Madrid, 1992, p. 268.

morales, y (2) el delegado quien sencillamente tiene mandato para llevar a cabo los deseos directos de los votantes.⁷⁶

Por un lado, la representación de forma delegada se relaciona directamente con la teoría de la representación como *mandato imperativo*, cuyas raíces se remontan al derecho privado. En la representación política hincada en un mandato imperativo existía un vínculo directo entre representante y representado. Este último delegaba al primero su representación acerca de determinados asuntos.

Al respecto, Pedro de Vega menciona: “la técnica de la representación de los parlamentos, construida sobre las bases del derecho privado, estaba montada en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos, por una parte, los sujetos de la representación y, por otro lado, la extensión y el contenido de la misma”.⁷⁷

De esta manera, un jefe (*principal*) estaba representado por un agente o *delegado* que estaba sujeto a las instrucciones específicas que le eran conferidas, puede decirse que ese control del principal sobre el agente; es lo que conforma la esencia del *mandato imperativo*.

Por otro lado, tras la incursión de las revoluciones burguesas, la representación política adquirió un nuevo significado, nuevos atributos y nuevas características. “El siglo XVIII va a ser el punto de giro hacia la moderna representación política. Mientras los Parlamentos se encontraban prácticamente en su punto más bajo, la teorización ilustrada dejó ya abierto encamino la construcción clásica de la representación.

Ello, fundamentalmente a través de dos ideas generales: una visión iusnaturalista y no teológica del hombre y la confianza en la razón”.⁷⁸ Se

⁷⁶ David T. Canon. *Race, Redistricting and representation. The Unintended Consequences of Black Majority Districts*. The University of Chicago Press, Chicago, 1999, p. 55.

⁷⁷ Pedro de Vega, *Significado constitucional de la representación política*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 44, Madrid, Marzo-Abril 1985, p. 26.

⁷⁸ Antonio de Cabo de la Vega, *op. cit.*, 1994, pp. 42-43.

abrió una nueva perspectiva en la que se ponderaban la razón y el interés general por encima de los intereses faccionarios o personales.

De acuerdo con Sartori, “el origen de la idea moderna de representación política aparece vinculada con la idea de que los diputados representan la voluntad de la nación”,⁷⁹ y aunado a esa visión, aparece la idea de confianza. Dentro de la teoría moderna de la representación, la confianza se tomó en el sentido de que una vez electos los representantes deberían ser considerados como agentes libres de actuación y de juicio en relación a los asuntos públicos.

Entonces se fincó una nueva perspectiva de los representantes, ahora se concebían como agentes libres o fideicomisarios capaces de discernir respecto a los intereses de la nación. Edmun Burke desarrolló plenamente la idea de la actuación de los representantes como fideicomisarios. Él argumentaba que los representantes serían personas con juicios y conocimientos superiores a los del resto de la nación, concretamente indicaba:

Ciertamente, caballero, la felicidad y la gloria de un representante, debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él un gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante [...] Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificároslos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres.⁸⁰

Con la misma idea de la representación como fideicomiso, los autores de *El federalista*, especialmente Madison en el *paper* núm. 10 de esta obra, plantearon como peligro la posibilidad de que los representantes actuasen como delegados de intereses de facciones,⁸¹ o incluso de intereses personales.

⁷⁹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 306

⁸⁰ Edmun Burke, *Textos políticos*, FCE, México, 1996, p. 312.

⁸¹ En tal sentido, Madison advierte: “Hombres de natural revoltoso, con prejuicios locales o designios siniestros, pueden empezar por obtener los votos del pueblo por medio de intrigas, de la corrupción o por

Como tales posturas podían atentar en contra del “bien de la nación”; frente al peligro de conflictos generados por los intereses de las facciones, “Madison encontró la representación como una forma de llevar los peligrosos conflictos sociales en un foro central único, donde el conflicto puede ser controlado y estancado”,⁸² de manera que el interés de la nación pueda anteponerse a intereses particulares.

Por su parte, Emmanuel Sieyès, quién es considerado como uno de los principales artífices de la idea de confianza y de interés de la nación, se pronunció en favor de una forma de representación que no se constriñera exclusivamente a las clases privilegiadas. Este autor planteó: “no se debe en ningún caso soportar que los representantes del Tercer Estado, que pertenecen demasiado exclusivamente a la clase privilegiada, puedan ser encargados de la confianza de los individuos de las clases comunes”.⁸³

Así, mediante una representación inclusiva se podía garantizar que los diputados como agentes libres pudieran actuar en favor de los intereses de la nación más allá de intereses de grupos privilegiados, como se hacía bajo el esquema de representación como mandato imperativo. Por lo tanto, las aportaciones de Sieyès abren la puerta hacia un punto medio de la representación clásica, en el cual no se privilegien los intereses particulares, pero dónde tampoco se confundan los intereses de las clases privilegiadas con los intereses generales.

Acerca de la discusión de cómo deben comportarse los representantes (como delegados o como fideicomisarios), Sartori asevera que “si intentamos penetrar más allá de las formalidades de representación a su contenido substantivo, dos direcciones de investigación se nos abren. Nosotros podemos preguntar lo que un representante hace, lo que constituye

otros medios, para traicionar después sus intereses”. James Madison, “El federalista núm. 10”, en Alexander Hamilton, J. Madison y John Jay, *El federalista*, FCE, México, 1987, p. 39.

⁸² Hanna Pitkin, 1967, *op cit.*, p. 195.

⁸³ Emmanuel J. Sièyes, *¿Qué es el tercer Estado?, Seguido del ensayo sobre los privilegios*. UNAM, México, 1983, p 75.

la actividad de representación, o podemos preguntar lo que un representante es”.⁸⁴ De esta manera, lo que está en escrutinio es el tipo de representación procesada por los representantes, con base en los que los representantes son.

Así, la centenaria discusión acerca de la actuación de los representantes no ha sido rebasada totalmente. La teoría continúa dando interpretaciones acerca del comportamiento de quienes son considerados representantes. Existe pues en la teoría un enfoque que permite centrarnos en dos dimensiones fundamentales de la representación: en el ¿qué? y en el ¿cómo? Estos aspectos de la representación política, fueron los que Wahlke y posteriormente Eulau denominaron, respectivamente, *focus* (foco) y *style* (estilo) de la representación.⁸⁵

Respecto a cómo representan los representantes, Sartori asevera que “el cómo de la representación depende de las «orientaciones de rol» del representante: por ejemplo si los representantes se comportan como delegados, o bien como fiduciarios, si un representante es más un hombre de partido, un servidor de una circunscripción o un mentor que se siente investido por la misión de iluminar al país”.⁸⁶

Mientras que el foco de la representación, de acuerdo con Kenneth Janda, hace referencia:

Al grupo particular de personas cuyos intereses debe tener en cuenta el representante al decidir sobre la legislación. En este caso, la polémica más importante ha sido la de si el representante ha de estar «orientado en

⁸⁴ Hanna Pitkin, *op cit.*, p. 59.

⁸⁵ Véase Ángel Rodríguez Díaz *Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos*, Revista de estudios políticos (nueva época), núm. 58, Octubre-Diciembre 1987, pp. 153-16

⁸⁶ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 274. En el mismo sentido, Kenneth Janda, menciona que el cómo se refiere al “el estilo de la representación se refiere al criterio de juicio que debe adoptar el representante al decidir sobre los problemas legislativos. La polémica básica, en la relación con el estilo de la representación, ha sido la de si un representante debe actuar como un fideicomisario [...], o comportarse, en cambio, como un delegado” Kenneth Janda, “Representación: análisis behaviorista de la representación”, voz “representación” en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1997. Vale decir, para el caso de la representación indígena, el análisis puede centrarse en distinguir si los representantes actúan como representantes de los indígenas o como hombres de partido.

función de su distrito», y considerar primordialmente el bienestar de sus electores, u «orientado en función de la nación».⁸⁷

Podemos agregar como foco de la representación a una orientación en torno a un partido político o incluso otro tipo de foco: el que puede darse cuando existen grupos que tienen escaños reservados en el Legislativo, en tal caso el foco sería el grupo para el cual existe. Para el asunto que aquí nos compete, el de la representación indígena, el análisis debe centrarse en distinguir si los representantes indígenas representan los intereses de los distritos indígenas, si representan los intereses de sus partidos o si el foco de su representación es el Estado nacional.

En cuanto a las ideas de los representantes como delegados o fideicomisarios y del foco y estilo de la representación, debemos tener claro que “hoy la representación política cumple funciones para las cuales no había sido en principio ideada”.⁸⁸ La representación política contemporánea se articula en función de diversos actores políticos, entre ellos los partidos políticos y las minorías raciales, cuya inclusión en el sistema representativo implica cambios en la actuación de los representantes, así como en el foco y estilo de la representación.

A pesar de que la teoría moderna de la representación, o del mandato representativo, da sustento a la idea de “bien de la nación” y a la idea de que los representantes debían actuar libremente, la realidad de los fenómenos políticos es más compleja. En la actualidad se debe reconocer que los partidos políticos desempeñan un papel central en las relaciones políticas, según Antonio de Cabo:

Cuando el voto se entrega al partido, y el partido lo es de clase con intereses marcadamente antagónicos con los de otras clases, la pretensión liberal de la representación nacional pierde su sentido. [Entonces] el representante que, según las constituciones sigue representando a la

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Ángel Rodríguez Díaz, *op. cit.*, p. 140.

nación, es en realidad, un representante del partido que lo llevó a alcanzar su escaño.⁸⁹

Asimismo, los cambios en la representación política han incluido el reconocimiento de derechos especiales de representación política, lo que implica cambios en el foco y el estilo de la representación,⁹⁰ pero que además ha dado cabida a la representación de los indígenas. A pesar de esto, es necesario advertir que la representación política de los indígenas tiene sus propias características y supuestos.

Dentro éstos últimos, uno de las más importantes hace hincapié en que al otorgar representación política a los indígenas habrá mayores posibilidades de que los representantes cuiden los intereses de sus pueblos, pero para una mejor comprensión de este fenómeno vale la pena revisar otros supuestos más.

1.4. La representación política de los indígenas

Cuando hablamos de representación indígena nos estamos refiriendo a una representación especial de grupo, que se centra en los indígenas, que supone

⁸⁹ Antonio de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 82. No debe perderse de vista la trascendencia de los partidos políticos en los cambios en que se ha visto inmersa la representación política y, por lo tanto, la propia democracia representativa. En este sentido, Bernard Manin reconoce que existen dos elementos centrales de los cambios que ha sufrido la representación política, sobre todo a partir del siglo XIX: el establecimiento del sufragio universal y la aparición de partidos de masas. Véase Bernard Manin, "Metamorfosis de la representación", en Mario R. Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/ Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 9.

⁹⁰ Con esto no estoy argumentando que un representante indígena deba tener un mandato específico de sus electores, ni que los diputados tengan que actuar sólo por los intereses de sus distritos, sino que implican que la relación representativa tiene que desarrollarse en una red compleja de relaciones políticas que, a final de cuentas, determina la forma cómo actúan los representantes. Sobre esta línea de argumentos, Pedro de Vega, apunta que "constituiría una manifiesta ingenuidad pretender ahora seguir hablando de la representación política en los mismos términos, y desde los mismos criterios, en los que lo hicieran, por ejemplo, un Sieyès, un Burke o un Guizot. Con su habitual brillantez para constatar lo obvio preconiza Duverger en el trabajo titulado "*Esquisse d'une théorie de la représentation politique*", la necesidad en que nos encontramos de operar el tránsito de una concepción individualista a una concepción comunitaria de la representación". Pedro de Vega, "Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual", *Working Paper*, núm.141, Universidad Complutense de Madrid, Barcelona 1998, p.19.

un cierto grado de legitimidad y estabilidad del sistema político.⁹¹ Incluso se puede concebir la representación política en términos de justicia e igualdad, tal como lo ha planteado Will Kymlicka.

De acuerdo con este autor, “los derechos especiales de representación para un grupo dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente al país”.⁹² Es decir, la existencia de representación descriptiva significa la inclusión política de las demandas e intereses de dichos grupos.

Así, “muchas veces los derechos de representación derivados de la pertenencia a un grupo se defienden como respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas presentes en el proceso político, que impiden que las opiniones y los pareceres del grupo en cuestión estén debidamente representados”.⁹³ De esta manera, la representación política de las minorías implicaría que un sistema político es más inclusivo y respetuoso de la diversidad.

Además la inclusión y el respeto pueden acompañarse de un elemento más: el argumento de igualdad. Sobre este argumento, Kymlicka plantea:

La concesión de derechos especiales de representación, de reivindicaciones territoriales o derechos lingüísticos a una minoría, no necesita, muchas veces no implica, una posición de dominio unos grupos sobre otros. Por el contrario, tales derechos pueden complementarse como algo que sitúa a los diversos grupos en mayor pie de igualdad, reduciendo la medida en que el grupo más pequeño es vulnerable ante el grande.⁹⁴

Entonces, la implementación de mecanismos de representación política para los indígenas puede verse como una oportunidad para instituir mayor

⁹¹ En la perspectiva de Dario Castiglione la legitimidad democrática tiene no sólo que ver con las relativas igualdades de representación, sino con la universalidad de inclusiones. Dario Castiglione, “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”. Centre for the study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Mayo 18-19, 2006, p. 19.

⁹² Will Kymlicka, *op. cit.*, p. 61.

⁹³ *Ibid.*, p. 54.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 60.

equidad y justicia en una sociedad, sobre todo si partimos de la idea de que serán mecanismos temporales, siempre y cuando las condiciones estructurales de exclusión se degraden y desaparezcan con el tiempo.

En esta perspectiva, se puede argumentar que la voz de los grupos marginados, en este caso los indígenas, no puede quedar excluida en una sociedad que se considere justa y de un sistema político que se considere plenamente democrático. En esta línea de argumentos, Iris Young asegura que el reconocimiento de derechos de grupo es necesario para permitir que se escuche la voz de los grupos marginados, por lo que propone que es necesaria una “ciudadanía diferenciada en función del grupo”.⁹⁵

Además, Young propone que un sistema de gobierno republicano y democrático debe proporcionar mecanismos de representación y reconocimiento efectivo de las distintas voces, especialmente de aquellos grupos que se encuentran en desventaja u opresión. Por lo tanto, la representación especial debe darse para grupos en situación de desventaja, precisamente porque los grupos privilegiados ya están representados.⁹⁶

No obstante, Melissa Williams, argumenta que la noción de representación de minorías que aporta Young, no plantea la posibilidad de deliberación entre los grupos poderosos y los grupos marginados, además “su noción de representación de grupo no incluye la responsabilidad de parte de los tomadores de decisiones para mostrar que sus deliberaciones han tenido las perspectivas de grupo en cuenta”.⁹⁷ En este sentido, para Williams “la defensa teórica de la representación de grupo no está completa sin alguna discusión de las instituciones”.⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.*, p. 107.

⁹⁶ Véase Iris Marion Young, “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Castells, C. (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Piados, Barcelona, 1996, p. 111-112.

⁹⁷ Melissa S. Williams, *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1998, p. 224.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 204.

Esta discusión de las instituciones implica revisar las implicaciones de la responsabilidad, en cuanto a preguntar sobre qué asuntos los representantes deben responder, y ante quién lo deben hacer. Asimismo involucra preguntar hacia que asuntos deben ser receptivos y sensibles los representantes. Pero la discusión más importante debe darse en torno a cómo incluir los actos de responsabilidad en un sistema representativo que no sea un mandato imperativo.

Por otro lado, en la perspectiva de la propia Melissa Williams, existen propuestas que justifican, en términos de justicia, la representación de las minorías étnicas y raciales. Esta autora propone que existen dos fuertes argumentos acerca de que la representación justa de los intereses de los miembros de grupos marginados depende de la representación de esos grupos por sus propios miembros.

El primer argumento es que las inequidades estructurales permanecen sin cambios a lo largo del tiempo y las voces de los grupos marginados se omiten de las deliberaciones públicas. Esencialmente este argumento se sustenta en la idea de que como los grupos privilegiados no han tenido experiencias de marginación, entonces no pueden comprender cuales son los intereses de los grupos marginados en áreas específicas de la política.

Por otra parte, el segundo argumento se fundamenta en la idea de *confianza*, de que los representantes se sientan identificados con las necesidades de su grupo.⁹⁹ Es decir, se finca en la idea de un vínculo de intereses e identidades entre representantes y representados.

Como puede apreciarse en este punto, la discusión acerca de los aspectos normativos de la representación política es compleja e inacabada. Sin embargo, más allá éstos, para este estudio es un hecho que en México la formación de distritos indígenas es una medida (de acción afirmativa¹⁰⁰), en

⁹⁹ *Ibid.*, p. 193.

¹⁰⁰ Puede entenderse una Medida de acción afirmativa, como una medida del Estado para revertir las

la cual subyace, entre otras cosas, la idea de que esta medida contribuirá a construir un sistema más inclusivo y democrático, a la vez que tendrá repercusiones en la estabilidad política y social.

Así, además de los argumentos de igualdad y justicia que se plantean para el reconocimiento de derechos especiales de grupo, la representación indígena es relevante en la medida en que se pueden prevenir diversos problemas que afectan la calidad de la democracia, entre ellos la falta de legitimidad y la inestabilidad.¹⁰¹

De esta manera, Pippa Norris, apunta que en la literatura teórica y empírica sobre representación descriptiva, se indica que la presencia de grupo puede significar mayor apertura del sistema político, alentando la participación de grupo y guiando potencialmente a los miembros elegidos de un grupo a servir como modelos del papel político para otros en el propio grupo.¹⁰²

De acuerdo con David T. Canon, “el problema para la democracia representativa es dar voz a los intereses de las minorías en un sistema que es dominado por los votos de la mayoría. La legitimidad y estabilidad de cualquier democracia depende, en parte, de su habilidad para lograr este difícil objetivo”.¹⁰³ Dicho de otra manera, un sistema democrático representativo, aunque formalmente es dominado por las mayorías, no puede ser ajeno a las demandas de los grupos minoritarios pues constituiría un sistema ilegítimo.

condiciones de marginación en las que se encuentra un grupo social, es decir, es una medida encaminada a generar igualdad de los grupos marginados frente a los no marginados. Generalmente se considera que éstas son medidas de carácter temporal, que ya no serán necesarias al momento de desaparecer las desigualdades estructurales. Sobre un desarrollo amplio de este concepto véase Miguel Carbonell Sánchez, *La igualdad insuficiente: propuesta de reforma constitucional en materia de no discriminación*, CNDH/CONAPRED/IIJ-UNAM, México, 2009.

¹⁰¹ Karen Bird. “La representación política de las mujeres y minorías étnicas en las democracias establecidas”, en Gustavo Emerich (Ed.), *Ellos y nosotros democracia y representación en el mundo actual*. Demos, México, 2006, p. 25.

¹⁰² Pippa Norris y Mona Lena Krook, “One of Us: Multilevel Models Examining the impact of Descriptive Representation on Civic Engagement”, documento presentado en la *Annual Conference of American Political Science Association*, Toronto, septiembre, 2009, p. 3.

¹⁰³ David T. Canon, *op. cit.*, p. 1.

Asimismo, se puede decir que “las practicas e instituciones de la representación tienen el potencial de transformar el conflicto en un recurso para la justicia social y política”.¹⁰⁴ Entonces, otorgar voz a los pueblos indígenas a través de la representación política no es sólo una acción de buena voluntad, sino de estabilidad del propio sistema político, principalmente a partir de la legitimidad que éste pueda generar.¹⁰⁵

Si nos ubicamos en esta línea de argumentos podemos decir que, en el caso de México, la creación de distritos indígenas respondió en gran medida a las presiones generadas por diversos conflictos sociales en los que participaron los indígenas, y que vivieron su punto más álgido con la aparición del movimiento protagonizado por el EZLN.¹⁰⁶ Pero además fue consecuencia de una realidad social en la que no puede ocultarse la existencia de millones de indígenas que, por formar parte de un país sustentado por principios formales de democracia representativa, tienen derecho a la inclusión política.¹⁰⁷

En este orden de ideas, en la perspectiva de Williams, la tarea de un diseño institucional que apunte a una representación justa de grupo se enfoca en los cambios institucionales que pueden tener por efecto el

¹⁰⁴ Melissa S. Williams, *op. cit.*, p. 243.

¹⁰⁵ En este sentido, Rodríguez Lozano plantea: “la representación no actúa exclusivamente como factor de participación popular, sino además, y quizás lo más importante, contribuye determinadamente a crear un vínculo de legitimación entre gobernantes y gobernados [...] por un lado crea el sentimiento entre los representados, en términos de que los representantes son portavoces de sus intereses y, por el otro, permite a los representantes sentirse apoyados en una base popular que dará sustento y fortaleza a sus acciones”. Amador Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 27.

Además, a la representación política normalmente se le atribuyen una serie de funciones, entre las que se destaca la legitimidad. En este sentido, Anthony Birch plantea que las funciones de la representación política son: el control popular, del pueblo sobre el gobierno; el liderazgo, que proporciona una dirección y responsabilidad en la toma de decisiones, y la estabilidad del sistema. Sobre esta última función, esta se divide en funciones de: *legitimación*, la cual dota al gobierno de una forma de legitimidad; *aprobación*, que genera canales de comunicación a través de los cuales el gobierno puede lograr el consentimiento para realizar políticas en particular y; *alivio de la presión*, que genera una válvula de seguridad para liberar la presión del descontento social y evitar peligros de revoluciones, canalizando el descontento a formas constitucionales de actividad. Véase A. H. Birch, *op. cit.*, pp. 107-123.

¹⁰⁶ Véase Adrián Gimete-Welsh, “Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la ley de cultura y derechos indígenas”, Tesis de doctorado, UNAM, 2007, pp. 43-45.

¹⁰⁷ Además podemos decir que, al reconocerse la existencia real de los pueblos indígenas y con ello la existencia de derechos de estos grupos, el sistema político mexicano para constituir un verdadero sistema democrático no podía ser ajeno a la voz de las minorías, entre éstas la de los indígenas.

movimiento de los representantes lejos de la competición, incluso del conflicto, y hacia la deliberación, pero sin la expectativa de que podamos alcanzar una forma “pura” de toma de decisiones deliberada.¹⁰⁸

Es decir, a pesar de que la representación de grupo puede conducir a una forma deliberativa de toma de decisiones, ésta no garantiza pos si misma que las decisiones tomadas sean las más óptimas para los actores que se ven involucrados en ellas, sino lo que permite esta forma de tomar decisiones es mayor apertura e inclusión del sistema político, así como la orientación de los conflictos hacia una forma pacífica de toma de decisiones.

Cabe hacer notar que en este tipo de planteamientos, además del argumento de que la representación política puede funcionar como un mecanismo de estabilidad política y social, existe el planteamiento de que la representación genera la posibilidad de mayor inclusión y una diversidad más amplia de temas en la agenda política nacional. Por lo tanto, se pueden incluir las demandas de los indígenas en el proceso de deliberación legislativa.

En la perspectiva de Melissa Williams, esto se debe básicamente a dos razones: primera, la novedad de la presencia de grupos marginados en la legislatura puede generar un alto impacto en los grupos privilegiados, de manera que estos cambien sus posiciones políticas y su forma de entender los problemas sociales. Segunda, y de acuerdo con Williams la más importante, es que el incremento de representantes de grupos marginados puede generar la posibilidad de que esos grupos concreten coaliciones con otros grupos a manera de formar bloques que les permitan plantear sus intereses en la agenda política.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Melissa Williams, *op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 223.

Sin embargo, más allá de legitimidad, la estabilidad política, o el ascenso de los intereses indígenas a la agenda pública como motivos para generar representación política de los indígenas; sólo el estudio empírico del comportamiento político de los representantes indígenas puede mostrarnos cuales son sus implicaciones.

Entonces, lo que es imprescindible es revisar las implicaciones de que existan legisladores indígenas, analizar a través de su comportamiento si entre los intereses que representan están presentes los intereses indígenas, o que tipo de intereses representan. Así, aunque puede discutirse el tipo de mandato de los legisladores, es un hecho que no estamos ante una discusión acabada sobre la orientación de la representación que éstos deben tener.

Por otro lado, a manera de recapitulación, es necesario tener en consideración que cuando nos referimos a la representación política de los indígenas en México, nos estamos refiriendo a un tipo de representación política circunscrita a un entorno de instituciones políticas democráticas. Asimismo, nos referimos a una representación política que hace alusión a una minoría política y racial que, mediante el proceso representativo, busca reivindicarse como parte importante de un sistema democrático incluyente y justo.

1.5. La representación descriptiva

De acuerdo con las características de la representación indígena, es posible decir que para poder analizar su dimensión sustantiva, antes se tiene que revisar en su dimensión descriptiva. Por ello, sería complicado analizar la dimensión sustantiva de representación indígena, si antes los indígenas no están representados físicamente en la Cámara de Diputados. Como hemos visto, la presencia de representantes de grupo en los órganos de toma de decisiones, es concebida como una condición para asegurar que los representantes electos representen sus bases sociales.

Esta idea se basa en la creencia que los intereses o experiencias de ciertos grupos pueden ser no suficientemente representados por miembros de otros grupos.¹¹⁰ Así, la representación descriptiva aparece como una opción para generar más inclusión en un sistema político, contribuyendo a que los miembros de ciertos grupos tengan la posibilidad de representar a su propio grupo.

En este sentido, Karina Anthony menciona que: “los que proponen la representación *espejo* ven los niveles de participación en las asambleas parlamentarias como un reflejo de la exclusión o equidad de las estructuras sociales”.¹¹¹ Consecuentemente, un cuerpo legislativo que no busque, en lo general, expresar la composición de la sociedad o que de forma recurrente niegue la posibilidad de representación a las minorías, lo que estaría reflejando es que es un sistema inequitativo y excluyente.

En este punto de vista, en la medida en que se considere a la representación descriptiva como un medio para empoderar a los grupos marginados, especialmente a los indígenas, habrá que tener en cuenta que estos grupos pueden cuestionar: ¿quiénes son los representantes del mismo grupo que yo?¹¹² Por lo tanto, debe de considerarse la presencia física como una condición necesaria para la existencia de una auténtica representación política.

Pese a estos argumentos, la representación descriptiva no está exenta de críticas, pues existen quienes argumentan acerca de sus limitaciones, e incluso quienes critican su implementación. Sobre esta línea se encuentra se

¹¹⁰ Sin embargo, esta visión puede ser un arma de doble filo, puede actuar como un mecanismo para generar mayor inclusión, pero también puede actuar como una excusa para que los miembros de ciertos grupos no busquen representar a grupos externos. Así, de acuerdo con Kymlicka, el supuesto de que una minoría racial no puede estar suficientemente representada por miembros de otros grupos, puede convertirse en un pretexto, por ejemplo, para que los hombres blancos no se esfuercen en comprender las necesidades de los demás. Véase Will Kymlicka, *op. cit.*, p. 204-207. Sobre esta misma línea de argumentos, véase Karina Anthony, “The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities”, *NSW Parliamentary Library Briefing Paper*, núm. 3, 2006, p. 38.

¹¹¹ *Ibid.*, p.42

¹¹² Deborah Yashar, “Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación”, en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *La crisis de representación democrática en los países andinos*, Norma, Buenos Aires, 2006, p. 401

sitúa Robert Prehus, quien plantea que la evidencia de la influencia de la representación descriptiva es ambigua, sin embargo, la representación descriptiva proporciona mayor responsabilidad del representante ante los representados.¹¹³

Asimismo, entre los argumentos sobre las limitaciones de la representación descriptiva en la representación de minorías raciales, Susan Banducci y sus colaboradores mencionan que la representación descriptiva puede dirigir a consecuencias accidentales o negativas,¹¹⁴ como el que la representación se realice sólo en distritos con población concentrada de alguna minoría.

En el mismo orden de ideas contrarias a la representación descriptiva, Ricardo Espinoza, apoyándose en Kymlicka, menciona que “la idea de que el legislativo debería reflejar a la población en general, llevada a su conclusión lógica, aparta definitivamente de la política electoral la selección de representantes, para sustituirla por lotería o muestreo aleatorio”.¹¹⁵ Sin embargo, en esta perspectiva parece vislumbrarse el reconocimiento de una pluralidad infinita de la sociedad, sin tomar en cuenta la existencia de grupos sociales o minorías.

Por su parte Karina Anthony analiza algunas críticas a la representación *espejo* o descriptiva, esta autora retoma a Anne Phillips para mencionar que algunas críticas comunes a este tipo de representación son:

1. Puede generar tensiones sociales;
2. puede ser un distractor por lo novedoso de sus argumentos; y

¹¹³ El estudio de este autor se basa principalmente en la idea de que la representación descriptiva permite elevar los niveles de bienestar de los latinos. Sin embargo, estos efectos no son uniformes y varían entre estados. Véase Robert R. Preuhs, “Descriptive Representation as a Mechanism to Mitigate Policy Backlash: Latino Incorporation and Welfare Policy in the American States”. *Political Research Quarterly*, Vol. 60, núm 2, Junio, 2007.

¹¹⁴ Susan Banducci, *et al.* “Minority Representation, Empowerment, and Participation”. Source: *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2 (May.), Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, 2004.

¹¹⁵ Ricardo Espinoza Toledo, “Los desafíos de un Congreso sin agenda legislativa en México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (coord.), *La representación política y el Congreso mexicano*, IIS-UNAM, 2006.p. 32.

3. puede abrir la compuerta para que diferentes grupos sociales minoritarios exijan representación sin ser significativos.¹¹⁶

De manera congruente a estos planteamientos, David T. Canon sugiere que más allá de que existan mecanismos que aseguren representación política, lo que hay que ver es la actuación de los representantes.¹¹⁷

De manera manifiesta, la representación descriptiva está ampliamente difundida en la búsqueda de representación de minorías y se asume que es una forma apropiada, al menos en primera instancia, de representar a los indígenas.¹¹⁸ Sin embargo, no se puede perder de vista que la representación sustantiva aparece como complemento a este tipo de representación.

1.6. Mecanismos para asegurar la representación descriptiva de las minorías raciales

Al presentarse la representación descriptiva como condición para que pueda haber representación sustantiva surgen nuevas dudas, por ejemplo: ¿cómo asegurar que los indígenas, tengan representación política en los cuerpos legislativos? O si ¿deberían distribuirse los organismos políticos de acuerdo con un principio de proporcionalidad nacional o étnica?

Incluso podemos cuestionarnos si se deberían trazar fronteras internas (distritos legislativos, provincias, estados) tendentes a lograr que las minorías culturales formen una mayoría dentro de una región local.¹¹⁹

En respuesta, Kymlicka propone que “una forma de revertir la representación insuficiente es hacer que los partidos políticos sean más

¹¹⁶ Karina Anthony, *op. cit.*, p. 43.

¹¹⁷ David T. Canon. *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁸ Pero las críticas también sugieren que la representación descriptiva es insuficiente, y que incluso sus fundamentos pueden ser erróneos. Una de las críticas más fuertes es el asumir que los intereses de los indígenas sólo pueden ser representados por indígenas. Pues bien, lo que es relevante para este estudio es ver si realmente esa acepción resulta errónea para el caso de los indígenas. Es decir, lo que importa es ver si la presencia indígena en la Cámara de diputados, implica que haya una mayor representación de asuntos que les atañen a los indígenas.

¹¹⁹ Will Kymlicka, *op. cit.*, p. 54.

inclusivos, socavando las barreras que inhiben a las mujeres, a las minorías étnicas, o a los pobres, a convertirse en candidatos o dirigentes del partido”.¹²⁰ Sin embargo, la representación política de indígenas no solo se lleva a cabo a través de los partidos políticos, sino que hay otras posibilidades que en la experiencia internacional se han desarrollado.

Así, sobre la línea de argumentos planteada por Kymlicka acerca de las restricciones internas y las medidas de protección externa para la protección de grupos marginados, Raúl Ávila Ortiz ha apuntado que las que atañen directamente a la representación política son las medidas de protección externa, que protegen a los grupos minoritarios del grupo mayoritario dominante; entre ellas se encuentra el diseño electoral.

Entre estas medidas se incluye el propio sistema electoral, o la forma en como se convierten los votos en escaños, la distritación con motivos raciales (*gerrymandering* racial), la reservación de escaños por medio de cuotas y las circunscripciones especiales. O bien, como alternativa al sistema electoral, aparecen la creación de partidos políticos indígenas, la participación indígena dentro de partidos políticos tradicionales, o el derecho de los pueblos indígenas a nombrar directamente a sus propios candidatos.¹²¹

En cuanto a los *sistemas electorales*, el primer componente para garantizar la representación de minorías, y quizá el más importante de la dimensión institucional, es el sistema electoral en sentido restringido.¹²² En esta perspectiva, María Antonia Martínez¹²³ menciona que los sistemas

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ Véase Raúl Ávila Ortiz, “Representación de las minorías étnicas”, en *Tratado de derecho electoral comparado*, Coord. Dieter Nohlen, IDEA/FCE, México, 2006, p. 707.

¹²² El cual se define como aquel que “tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno”. Dieter Nohlen, “Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios”, en Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado*, 2007, p. 295.

¹²³ María Antonia Martínez, *op.cit.*

electorales pueden ser una de las aristas para analizar la representación de minorías.

Por su parte Zimmerman,¹²⁴ influido por las ideas de Arent Lijphart y de Benjamin Reilly, indica que los sistemas electorales son un elemento del diseño institucional que puede contribuir efectivamente a la mediación de conflictos étnicos en aquellas sociedades con profundas divisiones étnicas. Por lo tanto, este autor asume que un sistema electoral de *representación proporcional* (RP) puede garantizar a un grupo minoritario representación directa en proporción con su fortaleza en el voto, lo que ayudaría a prevenir la desintegración de la nación.

En contraparte, autores como Stoychev no impugnan la idea de que la RP es más eficaz en producir representación de grupos minoritarios; simplemente no excluyen una situación en que una minoría étnica sea territorialmente concentrada y, por lo tanto, un voto de pluralidad (*mayoría relativa*) otorgue a este grupo una mejor oportunidad de ser representado que un sistema de RP.¹²⁵

Asimismo, Stoycho Stoychev¹²⁶ propone los sistemas electorales no son la única, ni la más efectiva, vía para la mediación institucional de conflictos en sociedades divididas, porque sus efectos pueden ser fortuitos, y porque otros elementos pueden influir en dicha mediación, tales como la cohesión de los grupos étnicos y la flexibilidad o rigidez de la agenda legislativa. Es decir, el entorno político y las características internas del grupo étnico.

¹²⁴ Joseph Zimmerman., "Equity in representation for women and minorities, en Joseph Zimmerman y Rule Wilma, *Electoral System in comparative perspective. The impact on woman and minorities*, Greenwood Press, Londres, 1994.

¹²⁵ Stoycho P. Stoychev, "Types of Ethnic Minority Representation in Central and Eastern Europe". *CEU Political Science Journal*, Núm. 05, 2006, en: www.ceeol.com. El umbral se refiere al porcentaje mínimo de votos requeridos para lograr la asignación de uno o más escaños de RP.

¹²⁶ Stoycho P. Stoychev, *op. cit.*

Aun más radicales en sus afirmaciones, sobre la escasa influencia del sistema electoral sobre la calidad de la representación de las minorías étnicas, resultan Sonia Alonso y Rubén Ruiz quienes indican:

1. El efecto de la representación parlamentaria en la protesta étnica está condicionado por el poder del legislativo en relación con el ejecutivo.
2. El sistema electoral no tiene efectos sobre los conflictos étnicos.
3. Se puede esperar que la representación modere la protesta étnica pero no la rebelión étnica.¹²⁷

Los mismos autores proponen que tener garantizada la representación parlamentaria no garantiza el acceso al proceso de toma de decisiones. Así, la representación parlamentaria es más efectiva en ciertas circunstancias: si el grupo étnico es moderado en sus demandas y en sus estrategias de acción, si el grupo étnico habla con una sola voz y si la legislatura ofrece a los grupos minoritarios influencia sobre el proceso de toma de decisiones.¹²⁸

Por otro lado, el *gerrymandering* racial ha demostrado ser una herramienta eficaz en la búsqueda de garantizar representación a minorías raciales.¹²⁹ Efectivamente, cuando se proponen candidatos del grupo racial predominante en un distrito electoral, hay mayor posibilidad de que éstos sean electos y, luego entonces, de que las minorías raciales se vean más representadas en los cuerpos legislativos. Sin embargo, esta alternativa no está exenta de críticas.

¹²⁷ Sonia Alonso y Rubén Ruiz, "Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies". *Discussion Paper*, núm. 2005-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlín, 2005, p. 8.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹²⁹ En estados Unidos esta opción ha dado lugar a importantes discusiones acerca de su pertinencia, sobre todo en lo que concierne a otras minorías étnicas, concretamente a latinos y negros. Sin embargo, en la década de los noventa, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se tomaron medidas para prohibir la distritación con motivos raciales. Antonio de Cabo y Marcos Criado, "La actualidad constitucional en Estados Unidos en 1998", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, Madrid, 1999, p. 304.

Por lo tanto, David T. Canon plantea que el objetivo de los proponentes de la redistribución racial es “empoderar” a los electores de las minorías dándoles representación más adecuada en el proceso de formulación de políticas. Pero ese objetivo puede ser controversial. Por un lado, los críticos de izquierda argumentan que los nuevos distritos generan solo una representación descriptiva más que sustantiva.¹³⁰ Mientras que, por el otro, la derecha ridiculiza esta propuesta porque argumentan que es una especie de “apartheid político” que segrega racialmente los votantes.¹³¹

Por lo tanto, para que la distritación racial tenga implicaciones palpables sobre aquellos a quienes se pretende dotar de mayor poder, es necesario que exista una representación sustantiva. Es decir, las implicaciones de una “redistribución”, orientada a generar mayor representación descriptiva, cobran sentido en la medida que se reflejan en la actuación sustantiva de los representantes.

En lo que concierne a la alternativa de reservación de escaños, pocos países han aprobado leyes para corregir la baja representación de minorías étnicas y en el caso de las democracias consolidadas que reservan escaños para grupos particulares, estos generalmente se reservan para minorías indígenas, no para grupos pluriétnicos.¹³²

Consiguientemente, de acuerdo con Melissa Williams, la reservación de escaños:

Parece más apropiada en los siguientes escenarios: primero, dentro de sistemas electorales uninominales que no proporcionan otra oportunidad para una autorepresentación de grupo y, segundo, en sistemas donde los intereses de una minoría están rigurosamente diferenciados de aquellos de la

¹³⁰ En su estudio, David T. Canon concluyó que, para el caso de la minoría negra en Estados Unidos, la distritación racial profundizó más las divisiones étnicas antes que reducirlas. Y que la presencia de negros en el congreso, no es garantía de que ello promuevan los intereses de los negros. David T. Canon, *op. cit.*, pp. 261-264.

¹³¹ *Ibid.*, p. 2.

¹³² Karen Bird., 2006, *op. cit.*, pp. 23. Una diferenciación entre indígena (o aborígen) y pluriétnico se puede encontrar en Will Kymlicka, *op. cit.*, pp. 19-21. Donde se puede ver que un grupo pluriétnico (multinacional) es visto como aquel de procedencia extranjera al cual reside y en el cual busca que se le reconozcan derechos políticos como lo es la representación. Mientras que un grupo indígena o aborígen es entendido como los grupos originarios anteriores a los actuales Estados modernos.

mayoría pero sus números son tan pequeños que, por otra parte, no tendrían ninguna representación en el legislativo.¹³³

La propuesta de Williams parece una alternativa viable ante el peligro de “balcanización”, porque evitaría que los distintos grupos se puedan atrincherar en luchas intergrupales fundamentadas en las identidades.¹³⁴ Asimismo, una ventaja de los escaños reservados que distingue Zappalà es que pueden proporcionar mayor libertad a los representantes indígenas para hablar en los problemas indígenas sin caer en lealtades partidistas.¹³⁵ Esta posibilidad plantea que los grupos indígenas pueden designar directamente a sus representantes, con lo que tendrían, casi seguramente, mayor afinidad hacia los asuntos de sus electores.

Respecto a la creación de circunscripciones especiales, al igual que el gerrymandering, esta propuesta toma en cuenta la distribución demográfica de los indígenas, pero en áreas geográficas más amplias. Su objetivo es garantizar la representación y lo puede hacer por la vía plurinomial o por medio de distritos uninominales.¹³⁶ Cabe decir que la creación de circunscripciones especiales puede generarse de forma nacional o regional.

¹³³ Melissa S. Williams, *op. cit.*, pp. 211-212.

¹³⁴ *ibid.*, p. 211.

¹³⁵ Gianni Zappalà, *op. cit.* Sobre la reservación de escaños para minorías étnicas en Europa, Stoycho P. Stoychev analiza los casos de Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Rumania y Eslovaquia, de los cuales los grupos que son sujetos a representación especial son las minorías étnicas compuestas por inmigrantes. Además analiza el sistema si el sistema electoral para el cuerpo legislativo facilita la representación de minorías o no. Stoycho P. Stoychev, *op. cit.*, pp. 05-31.

¹³⁶ Sobre las características que esta propuesta ha tenido en México, Véase Darinel Castillo Solís, “Anatomía de la representación política del pueblo indígena en México”. Tesina de licenciatura, UAM-Iztapalapa, 2000, pp. 114-118.

Vale la pena decir que el caso de Colombia es tomado como un referente especialmente importante para el estudio de la representación en la región andina, debido a que combina una circunscripción especial con cuotas especiales. Por una parte, el Senado está conformado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional, a los cuales se adicionan dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Por la otra, 5 de 166 escaños en la Cámara están reservados para los afro-colombianos, pueblos indígenas, y otras minorías políticas.

Para este caso véase Donna Lee Van Cott, “Los movimientos Indígenas y sus logros: La Representación y los logros jurídicos en los Andes”. *América Latina Hoy*, abril, número 036. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004; y Mala Htun, “Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups.” *Perspectives on Politics*, núm 2, American Political Science Association, 2004, p. 453, y; Raúl Ávila Ortiz, *op. cit.*, pp. 700-701.

En cuanto a los *partidos políticos*, hay que mencionar que la representación política a través de éstos y de los sistemas electorales se puede generar de forma complementaria o totalmente independiente. En el caso de ser complementarios, se dice que el más importante argumento planteado por los defensores de la RP es la habilidad de este sistema para proveer de representación directa de los partidos étnicos o los grupos que votan en bloque.¹³⁷ No obstante, esta representación se ve acotada a aquellos grupos con bases demográficas delimitadas.

En el caso de que ambos elementos (sistemas electorales y partidos políticos) corran por separado, los partidos políticos pueden lograr representación efectiva independientemente del sistema electoral de que se trate. Así, mientras las minorías étnicas, constituidas en partidos políticos, tengan un alto grado de cohesión, tendrán altos grados de representación con o sin garantías institucionales del Estado.¹³⁸

De esta manera, aunque los partidos políticos no son las únicas organizaciones por las cuales se puede acceder a cargos de representación de indígenas, sí son una forma recurrente. En este punto cabe aclarar que existen diversos tipos de partidos que pueden impulsar la representación indígena: los partidos netamente indígenas, los partidos con participación indígena¹³⁹ y los partidos políticos tradicionales.

De ser a través de los partidos políticos como se genera la representación, se tiene que considerar la fijación de cuotas como el mecanismo más importante para asegurar la representación de minorías. Sin

¹³⁷ Joseph Zimmerman, *op. cit.*

¹³⁸ Stoycho P., Stoychev, *op. cit.*, p.7. Ejemplos de representación política a través de partidos políticos étnicos, los podemos encontrar en Sonia Alonso y Rubén Ruiz, *op. cit.* Los autores analizan las nuevas democracias de Europa oriental y la antigua Unión Soviética entre 1990 y 2000, concretamente revisa los casos de Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Rumania, Rusia, Ucrania y Yugoslavia.

¹³⁹ Como ejemplo de este tipo de partidos se puede mencionar al Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, de Bolivia. Véase Donna Lee Van Cott, “Los movimientos indígenas y sus logros: La representación y el reconocimiento jurídico en los andes”, en *América Latina Hoy*, núm. 36, Universidad de Salamanca, Salamanca, 204.

embargo, tal como lo plantea Deborah Yashar, cuando los partidos políticos indígenas son minoría en los cuerpos legislativos, es difícil imaginar que los representantes indígenas puedan hacer algo más que unirse a las coaliciones existentes y proclamar su oposición a las políticas consideradas desventajosas para las personas que ellos representan.¹⁴⁰

Por otro lado, sobre el papel de los partidos políticos en la representación de indígenas, resta decir que en cuanto a la creación de partidos políticos indígenas, la experiencia es amplia en Latinoamérica.¹⁴¹ Sin embargo, no puede perderse de vista que la inclusión de los indígenas en los órganos legislativos también se ha dado a partir de los partidos políticos tradicionales.

Además, esta inclusión se puede dar a partir medios formales o mediante arreglos informales.¹⁴² En el aspecto formal, los partidos tradicionales pueden prescribir por voluntad propia, mediante sus normas internas, una cuota mínima de candidaturas para los indígenas. Mientras que si es por medios o arreglos informales los partidos pueden negociar con los grupos indígenas la designación de candidaturas.

Por otro lado, de diversos casos en que existe representación política de minorías raciales, aparece una propuesta distante de las que se han mencionado hasta el momento: las asambleas separadas. Pero la dificultad de establecer éstas consiste en delimitar sus atribuciones.¹⁴³ En este sentido,

¹⁴⁰ Deborah Yashar J., *op. cit.*, 408.

¹⁴¹ Para América latina, por ejemplo, se reconocen diversos partidos políticos indígenas, por ejemplo: el Movimiento de Unidad Plurinacional *Pachakutik*, de Ecuador; la Asamblea de la Soberanía del Pueblo (ASP) y el Partido Indio Aymara Kechua (PIAK), en Bolivia; el partido Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA), en Venezuela; Partido Indio Aymara Kechua (PIAK), entre otros. Véase Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

¹⁴² En el caso de México, se puede constatar que, los partidos políticos tradicionales han incluido diputados indígenas en legislaturas previas a la redistribución de 2004, por ejemplo Martha Singer plantea que en la composición de LVIII legislatura los partidos tradicionales incluyeron diputados indígenas. Véase Martha Singer, "Representación política y movimiento indígena. Una aproximación", en *La representación parlamentaria en México*. Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldman (comps). Gernika, México, 2004.

¹⁴³ Esta propuesta puede retomarse de la experiencia tomada de la península escandinava, en donde los indígenas *sami* han logrado un tipo de representación que consiste en que tanto en Finlandia, Noruega y

se puede cuestionar si los miembros de dichas asambleas deben tener o no los mismos derechos y obligaciones de la asamblea principal. Asimismo, crea la dificultad de cómo acomodar un a estos órganos dentro de un sistema bicameral y dentro de uno unicameral.

Finalmente, como se ha advertido previamente, asegurar la representación descriptiva de los indígenas es sólo un aspecto de la representación política, por lo que, de acuerdo con Pitkin, debe reconocerse que:

Ningún sistema institucional puede garantizar la esencia, la sustancia de la representación. Y tampoco debemos ser demasiado optimistas acerca de la capacidad de las instituciones para producir la conducta deseada; ni de la mejor de las instituciones representativas puede esperarse que produzca la representación de una forma mágica, mecánica, sin o incluso a pesar de las creencias, actitudes o intensiones de la gente que opera el sistema.¹⁴⁴

Es por eso que los mecanismos de representación descriptiva pueden encontrar en la actuación sustantiva un complemento para asegurar una

Suecia, existen asambleas especiales para los sami. En general, la función de estas asambleas separadas es más de orden consultivo, sin embargo han contribuido a generar legitimidad de los regímenes políticos de esos países.

En Finlandia, a través de un decreto presidencial, en 1973 se estableció el Parlamento Sami de Finlandia, oficialmente conocido como Delegación de Asuntos Sami, y cuatro circunscripciones Sami en Finlandia del Norte, lo que fijó en 21 el número de escaños para los sami. Al menos ocho de esos miembros son electos en las cuatro circunscripciones sami, mientras que los 12 restantes son electos por votación popular y provienen de todas las regiones de Finlandia. Una característica importante del parlamento sami en Finlandia, es que no tiene autorización para tomar decisiones en el parlamento nacional, sino que tiene poder sólo para hacer recomendaciones a las autoridades, sobre cuestiones que afectan los intereses sami. El parlamento sami se encarga también renombrar algunos representantes en las juntas públicas en los condados, las provincias y en el ámbito nacional.

Para el caso de Noruega, en 1987 fue aprobada la creación de un Parlamento Sami separado a través de la *Ley Sami*. En 1989 por, primera vez, se eligieron 3 miembros para cada una de las 13 circunscripciones establecidas por la ley. El Parlamento Sami de Noruega es un órgano consultivo con poder sólo para hacer recomendaciones sobre asuntos de los sami a instituciones públicas y privadas.

En tanto que en Suecia, el movimiento hacia el reconocimiento de la representación política de los sami fue más lento que en Noruega y Finlandia, pero en 1992 el gobierno aprobó la creación de un Cuerpo legislativo separado: el Parlamento Sami de Suecia (el *Sameting*). El nuevo parlamento estuvo compuesto por 31 miembros electos por voto popular de los sami a lo ancho de Suecia. Este parlamento es un órgano consultivo, sin embargo tiene las atribuciones de asignar fondos al “Fondo sami” para asuntos públicos. Además tiene la atribución de dirigir proyectos acerca de la lengua sami y de nombrar a la junta del sistema escolar de los sami Véase Peter Niemczak, “Aboriginal Political Representation: A Review of Severeal Jurisdictions”, *Parliamentary Information and Research*, Library of Parliament, Canadá, octubre de 2008, pp. 2-4.

¹⁴⁴ Hanna Fenichel Pitkin, 1985, *op. cit.*, p. 265.

representación política más amplia, que implique que los intereses de los representados sean realmente sustentados por los representantes.

1.7. La representación sustantiva como complemento a la representación descriptiva. Colofón del capítulo 1

La representación sustantiva implica una forma de actuación, es decir una forma de ejercer funciones, por ello es llamada también *representación funcional* o de *custodia*, ya que en este tipo de representación los indígenas, o en general de cualquier grupo puede preguntar: ¿quiénes son los representantes que persiguen mis intereses?¹⁴⁵ Entonces, lo que importa es quién representa los intereses de los indígenas, o mejor dicho, importa si los intereses de los indígenas están verdaderamente representados.

Es por ello, que en la representación indígena existen argumentos que plantean que la *representación fideicomiso* y la *representación mandato* implican un verdadero rol representativo.¹⁴⁶ Sin embargo, éstas implicaran un verdadero rol representativo de los indígenas, en la medida que los representantes sean receptivos antes las necesidades e intereses de los indígenas. Entonces, existe la necesidad de representación en términos sustantivos, tal como sugieren Williams y David T. Canon. Es necesaria una representación en al que exista una actuación que sustente de forma efectiva los intereses de los indígenas en los parlamentos o en los congresos.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Deborah Yashar, *op.cit.*, p. 401.

¹⁴⁶ Karina Anthony, *op. cit.*, pp. 42-44.

¹⁴⁷ En este punto, se puede decir que los acercamientos a la representación política tienden a enfocarse en el grado en que la composición de los parlamentos 'refleja' varios grupos a lo ancho de la población, dicho de otra manera, en la dimensión descriptiva de la representación. Ante esta situación, hay tres preguntas clave que surgen: ¿Primero, hasta qué punto es estos grupos presentan en los parlamentos, y hasta qué punto ellos están presentes en número suficiente para influir en la toma de decisiones críticamente? ¿Segundo, aun cuando los parlamentos incluyen mujeres, indígenas o representantes étnicos, ellos necesariamente se comportan diferentemente en sus papeles como representantes parlamentarios de otros representantes? ¿Tercero, cuales son las estrategias que pueden y se han seguido para aumentar el la presencia eficaz de estos grupos? las respuestas a esta última pregunta tiende a involucrar el papel de partidos políticos. *Idem.*

Queda claro que la representación sustantiva no puede ser asegurada mediante los mecanismos institucionales que pueden garantizar la representación descriptiva. Pero cuando existen barreras estructurales que generan la exclusión de los indígenas, es de suponerse que sólo los propios indígenas pueden plantear sus intereses en el ámbito de deliberación pública.

Así, en México el mecanismo formal para incentivar la representación de los indígenas es la distritación racial, esta supone una mayor presencia de los indígenas en la toma de decisiones política, y en este caso se circunscribe a la Cámara de Diputados Federal. Sin embargo, la debilidad de este dispositivo radica en la ausencia de mecanismos que vinculen formalmente a los diputados indígenas con los propios indígenas. Más aún la asignación de las candidaturas totalmente sujeta a disposiciones partidistas dificulta que en éstas se designen indígenas.

A pesar de esto, es un hecho que, la representación descriptiva de los indígenas existe en la Cámara de diputados. Pero, en realidad, como lo han sugerido David T. Canon y Melissa Williams, la representación sustantiva de los indígenas no está asegurada por la sola presencia de diputados indígenas, así, es posible asumir que en la cámara de diputados la representación descriptiva como la sustantiva son insuficientes para lograr que los asuntos que atañen a los indígenas¹⁴⁸ sean considerados dentro de los debates parlamentarios.¹⁴⁹

Por lo tanto, de manera preliminar y de acuerdo a la teoría, el binomio representación descriptiva – representación sustantiva muestra que la representación indígena en México es insuficiente en ambos aspectos. En el aspecto descriptivo, no necesariamente es insuficiente en términos de

¹⁴⁸ David Canon identificó diversos asunto que, dado su grado de marginación, podrían ser de interés de los negros. Entre esos se encuentran: la salud, la educación, la esperanza de vida, el empleo, la pobreza, entre otros.

¹⁴⁹ David T. Canon, *op. cit.*, p. 21.

cotejar el porcentaje de población indígena con el porcentaje de legisladores, sino que es insuficiente en términos el número de legisladores indígenas electos en los 28 distritos indígenas.

Así, asumo que, de acuerdo con lo planteado con Pitkin, la representación descriptiva no es por si misma suficiente para garantizar una completa representación política, lo que aplica también para la representación indígena. Es decir, la representación descriptiva puede ser una condición para que los indígenas puedan ver representados sus intereses en la Cámara de diputados.

Pero lo que realmente asegura la representación de dichos intereses es la actuación de los diputados, es decir, que sus acciones se vinculen con las necesidades y los intereses indígenas. Por lo tanto, podemos asumir que, sin una actuación sustantiva, una mayor presencia de los indígenas en la Cámara de Diputados, tendría pocas repercusiones sobre el bienestar de los indígenas.

En consecuencia, el análisis empírico del comportamiento legislativo de los diputados indígenas será el medio por el cual podremos confirmar (o en su caso rechazar) estas aseveraciones y los postulados tanto de la representación descriptiva como de la sustantiva de los indígenas. Es de esta manera entonces como importancia la forma en que los diputados indígenas construyen la representación, a través de las iniciativas que plantean y la forma en que votan las iniciativas que afectan directamente los intereses indígenas.

Capítulo 2. La dimensión descriptiva de la representación política.

2.1 Introducción

En los capítulos precedentes se han visto los aspectos más relevantes de las distintas corrientes teóricas de la representación política. Asimismo se ha definido que la representación política de los indígenas en la Cámara de Diputados puede analizarse desde las dimensiones sustantiva y descriptiva de ésta. Con lo cual se revisará si los diputados indígenas representan a los indígenas, a los partidos o, como se plantea en la constitución, a la nación.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se revisa la dimensión descriptiva de la representación política de los indígenas en las LX y LXI legislaturas. Vale recordar que para analizar la dimensión descriptiva de la representación política de los indígenas, el principio básico es la comparación que se puede hacer entre el porcentaje de población indígena y el porcentaje de diputados que han tenido en las legislaturas que se están analizando.

Entonces, el primer indicador para analizar la representación descriptiva es la correspondencia entre población indígena y diputados electos en distritos indígenas. En esta perspectiva, resulta de especial importancia mencionar que la creación de 28 distritos con 40% o más de población indígena dejó fuera a gran parte de la población indígena de México ya que, entre otros, un criterio decisivo para la conformación de los “distritos indígenas” fue la continuidad geográfica de los asentamientos indígenas.

Por lo tanto, de entrada resulta difícil imaginar que el porcentaje de diputados indígenas pueda corresponder con el porcentaje de la población indígena. Al respecto, González Galván afirma que “el 53% de la población indígena nacional no fue tomada en cuenta en la redistribución”. Más aun, el

mismo autor argumenta que “esto significa, pues, que casi la mitad de los indígenas por vivir dispersos, no estar bien comunicados y no contar con electricidad y agua potable, no pudieron ser tomados en cuenta en esta reforma”.¹⁵⁰

Aún si consideramos la posibilidad de que en los distritos indígenas todos los diputados electos fueran realmente indígenas, ello significaría que 28 diputados electos en distritos uninominales representan sólo 9.3% de los trescientos distritos electorales federales uninominales o de mayoría relativa. Si a esto agregamos que, además de los diputados electos en distritos uninominales, existen en México otros doscientos diputados de representación proporcional, electos en cinco circunscripciones plurinominales, entonces el posible porcentaje de diputados indígenas se reduce a 5.6%.

Más aun, como no existe mecanismo alguno para garantizar que los partidos políticos nacionales postulen candidatos indígenas en los distritos considerados indígenas, entonces es poca la probabilidad de que los indígenas sean representados de manera efectiva en términos descriptivos. Mientras que podemos esperar que la representación descriptiva de los indígenas sea casi nula, más no inexistente.

Ahora bien, para justificar estas afirmaciones es imprescindible recordar que la dimensión descriptiva de la representación política de los grupos culturalmente diferenciados, tiene que ver directamente con la cuestión; ¿quiénes son los representantes de mi grupo social? Dicho en otras palabras, la representación descriptiva tiene en cuenta quiénes de un

¹⁵⁰ Jorge Alberto González Galván: la redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009), *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, p.178. En México, según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México, para el año 2009, la población indígena ascendía a 13.7 millones de personas, lo que significaría que, para ese año, 7 923 000 indígenas no estaban considerados dentro de los distritos indígenas. Véase Consejo Nacional de Población, “Día mundial de los pueblos indígenas. Aumenta esperanza de vida de los indígenas mexicanos”, *Boletín N° 20 /09*, México, 9 de agosto de 2009.

grupo social plenamente diferenciado asumen el papel de representar a ese grupo.

De esta manera, para analizar la dimensión descriptiva de la representación indígena se tiene que revisar en que cantidad los indígenas están representados. Además el estudio de la representación descriptiva de los indígenas requiere que se conozca de qué manera los diputados reflejan a los propios indígenas o, en su caso, a los partidos políticos.

Por lo tanto, considerando estos aspectos de la representación política, en el presente capítulo se revisará: en primer lugar, el número de diputados indígenas en las legislaturas LX y LXI respectivamente, así como la filiación partidista de éstos; en segundo lugar, se revisarán el perfil partidista de los diputados indígenas, así como su experiencia en materia indígena; y finalmente, se presentarán los hallazgos más importantes acerca de la representación política de los indígenas.

2.2. ¿Quiénes son los diputados indígenas?

Como principio básico de la representación descriptiva lo que hay que revisar es cuántos diputados indígenas representan a la población indígena del país; entonces hay que ver cuántos diputados indígenas se eligieron en los 28 distritos uninominales para las legislaturas LX y LXI.¹⁵¹

Además de esta revisión, se tiene que ver otro aspecto importante de la dimensión descriptiva: la filiación partidista. Esto se debe a que en este trabajo la hipótesis central es que los diputados indígenas representan a los

¹⁵¹ Para los fines de esta investigación sólo se consideran los diputados indígenas electos en distritos indígenas, por lo tanto, el término “diputados indígenas” se reserva para ellos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo expuesto por el Diputado Humberto Alonso Razo durante el Foro Nacional Indígena para la Integración de la Agenda Legislativa del PRD, en conjunto los diputados indígenas de la LX Legislatura sumaban 18 (sin embargo no se menciona quiénes fueron). De manera que no se descarta identificar como indígenas a otros diputados; los cuales, sin embargo no serán analizados en este trabajo. Véase la “Nota N°. 0071, Indígenas piden a la LX Legislatura que se reconozcan los derechos establecidos en la declaración de las Naciones Unidas sobre etnias” del área de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, emitida en 15-Abril-2006, disponible en <http://desarrollo.diputados.gob.mx/index.php/camara/content/view/full/18189>.

partidos políticos antes que a los indígenas. Por lo tanto, conocer a que partido pertenece cada uno de los diputados es un primer indicio de lo que los diputados representan.

2.21. Diputados indígenas de la LX Legislatura

En el caso de la LX Legislatura, el trabajo de González Galván muestra que sólo hubo siete diputados indígenas procedentes de los 28 distritos indígenas.¹⁵² Estos diputados son integrantes de los tres partidos políticos más importantes de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Además, estos diputados provienen de siete diferentes entidades federativas.¹⁵³ De forma sucinta, estos datos se presentan en la siguiente tabla:

Tabla I

Diputados indígenas LX Legislatura.				
Estado	Distrito	Nombre	Partido	Etnia
Campeche	01, Campeche	Méndez Lanz, Víctor Manuel	PRI	Tojolobal
Chiapas	01, Palenque	Gebhardt Garduza, Yary del Carmen	PRI	Chol
Guerrero	05, Tlapa de Comonfort	Aguirre Alcaide, Víctor	PRD	Tlapaneco
Hidalgo	02, Ixmiquilpan	Ramírez Martínez, José Edmundo	PRI	Hñahñu
Oaxaca	04, Tlacolula	Martínez Martínez, Carlos Roberto	PRD	Zapoteco
Puebla	04, Zacapoaxtla	Herrera Coyac, Wenceslao	PRI	Náhuatl
San Luís Potosí	07, Tamazunchale	Rivera Rivera, José Guadalupe	PAN	Náhuatl

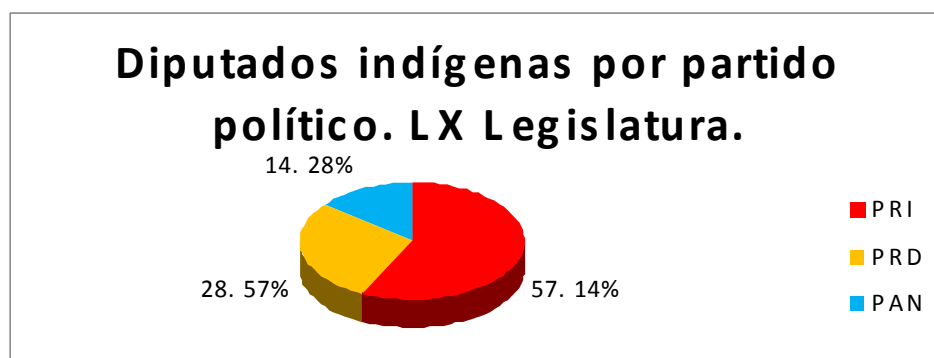
Elaborada con datos presentados en el trabajo de Jorge Alberto González Galván: “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)”.

¹⁵² Jorge Alberto González Galván, *op. cit.*

¹⁵³ Al respecto, tiene especial importancia que de los estados de Oaxaca y Chiapas, únicamente hay un diputado indígena de cada uno. Datos que contrastan con que éstas son las entidades federativas con mayor población indígena de México.

En la tabla I se puede ver que cuatro diputados formaron parte del grupo parlamentario del PRI; dos del grupo parlamentario del PRD; y uno del grupo parlamentario del PAN.¹⁵⁴ Lo que implica que en la LX Legislatura hubo siete diputados indígenas; de los cuales casi el 60% de los diputados indígenas son de la bancada del PRI, poco más del 28% del PRD, y menos del 15% del PAN.

GRAFICA I.



Tal como se aprecia en la grafica I, en la LX Legislatura la mayoría de los diputados indígenas pertenecieron al PRI. Esta situación resulta un tanto paradójica a consecuencia de que dicho instituto político, pasó de ser la primera fuerza política en anteriores legislaturas de la Cámara de Diputados a ser la tercera; esto se debe a que obtuvo 106 escaños de los 500 disponibles.

Por otra parte, el número total de diputados del PRD en la cámara, que pasó de ser la tercera fuerza política en la propia cámara a ser la segunda, suma 125 sumando los de mayoría relativa y los de representación

¹⁵⁴ El PAN obtuvo 13 millones 753 mil 633 votos, que representan 33.39 por ciento del total, y la coalición Por el Bien de Todos, encabezada por el PRD, obtuvo 11 millones 941 mil 842 votos, que significan 28.99 por ciento. Mientras que la Alianza por México, encabezada por el PRI, obtuvo 11 millones 619 mil 679 votos, es decir, 28.21 por ciento. Véase http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/.

proporcional. Asimismo, esta situación se refleja en que éste fue el segundo partido en número de diputados indígenas.¹⁵⁵

Finalmente, el PAN a pesar de haber sido el partido que más votos obtuvo en la elección de diputados federales en 2006, y cuyo resultado a la postre se tradujo en la suma de 206 diputados electos por los principios tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, no fue al partido con más diputados indígenas. Por el contrario, el PAN fue el partido con menor número de éstos.

En términos fácticos, más allá de la filiación partidista, los datos anteriores significan que el escenario fue poco alentador en cuanto a presencia de diputados indígenas en la LX Legislatura, debido a que sólo siete diputados de los 28 posibles fueron indígenas, es decir 25%. Esto a la vez se traduce en que, con la condición de que no hubiese sido electo ningún otro diputado indígena en algún distrito uninominal o alguna circunscripción plurinominal, sólo el 1.4% de los diputados en el congreso fueron diputados indígenas.

En realidad la presencia de diputados indígenas fue magra. En este sentido, no debe perderse de vista que para el año previo a la elección de la LX Legislatura, es decir 2005, el 9.54 % (9 millones 854 mil 301) de la población total de México eran indígenas;¹⁵⁶ mientras que los siete diputados indígenas representan solamente el 2.33% de los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Asimismo, los diputados indígenas electos en distritos indígenas representan el 1.4% de los quinientos diputados, lo que resulta a todas luces una representación insuficiente en términos numéricos.

¹⁵⁵ Véase “Listado de Diputados por Grupo Parlamentario”, LX Legislatura, Cámara de Diputados, disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gpnf.php?tipot=TOTAL.

¹⁵⁶ Dato consultado en Federico Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México Contemporáneo*, Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2008, p. 9.

2.22. Diputados indígenas de la LXI Legislatura

Por otro lado, para el caso de la LXI Legislatura, antes de esta investigación no existían datos escritos acerca de quiénes son los diputados indígenas provenientes de los 28 distritos indígenas.

La ausencia de estos datos significa al menos dos cosas importantes: en primer lugar, que a más de un año de que los diputados de la actual legislatura entraron en funciones, no existía interés de los propios diputados y del poder legislativo por dar a conocer qué diputados son indígenas. En segundo lugar, significa que por parte del ámbito académico no existía un interés manifiesto por indagar acerca de estos datos.

En consecuencia, la obtención de esta información resulta de vital importancia para investigaciones actuales acerca de la representación política de los indígenas en México, así como para la toma de decisiones que en materia de representación y participación indígena se puedan generar al interior del Congreso de la Unión. Con esto quiero decir que esta puede ser una importante fuente de información para futuras iniciativas y reformas en materia de derechos políticos de los indígenas.

En este sentido, para poder identificar a los diputados indígenas de la LXI Legislatura fue necesario realizar una serie de indagatorias que me condujeron a la obtención de dicha información.¹⁵⁷

¹⁵⁷ La metodología utilizada para saber quiénes fueron los diputados indígenas de la LXI Legislatura fue: En primer lugar, la revisión del currículum de los diputados, por medio del portal electrónico de la Cámara de Diputados. En segundo lugar, se llevó a cabo una serie de entrevistas en la Comisión de Asuntos Indígenas, con el personal de la misma. En éstas, el Licenciado Enrique Pineda Ortega, asesor del Diputado Manuel García Corpus, Presidente de la Comisión, me brindó importante apoyo y orientación, ya sea por vía telefónica, correo electrónico o personalmente.

En tercer lugar, envié al correo electrónico (el que aparece en su currículum) de cada uno de los diputados de los 28 distritos indígenas una solicitud de información acerca de si ellos son indígenas y a qué etnia pertenecen, esto a partir del día 26 de Abril. En cuarto lugar, dejé personalmente en cada una de las oficinas de los diputados de los 28 distritos indígenas una solicitud de información, que era complementada con un breve cuestionario. Esta misma solicitud de información y el cuestionario los reenvié por correo electrónico de manera individual.

Cabe decir que el cuestionario que les hice llegar a los diputados ayudaría a sondear su percepción acerca de la representación política indígena, lo cuál a pesar de no ser parte primordial de esta investigación, si sería una fuente de datos de apoyo para comprender la temática que estoy analizando. En este punto también es importante decir que la entrega de solicitudes no estuvo exenta de contratiempos,

Una importante fuente de información fue la consulta hecha al diputado Manuel García Corpus, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas (en adelante CAI) de la Cámara de Diputados. A través de la CAI, se me indicó que en la presente Legislatura se reconocen como indígenas los siguientes diputados: Teófilo Manuel García Corpus (PRI), María Isabel Pérez Santos (PRI), Héctor Pedraza Olguín (PRI), Sabino Bautista Concepción (PRI), Julieta Octavia Marín Torres (PRI), Filemón Navarro Aguilar (PRD), Florentina Rosario Morales (PRD), Luis Hernández Cruz (PRD) y Domingo Rodríguez Martell (PRD).

La información obtenida representa un avance importante en la búsqueda de conocer quiénes son diputados indígenas de la LXI Legislatura. Sin embargo, la información proporcionada no aclara a que etnia pertenece cada uno de ellos.¹⁵⁸ Asimismo, cabe mencionar que sólo los diputados María Isabel Pérez Santos, Héctor Pedraza Olguín, Sabino Bautista Concepción, Julieta Octavia Marín Torres y Luís Hernández Cruz fueron postulados en alguno de los 28 distritos indígenas, mientras que el resto provienen de otros distritos o circunscripciones.

Estos son los casos de: Manuel García Corpus, electo en el distrito 09 de Oaxaca, por el principio de Mayoría Relativa; Filemón Navarro Aguilar y Florentina Rosario Morales, ambos del estado de Guerrero, electos en la circunscripción nacional 04, por el principio de representación

como el no hallar a quién dejar esta solicitud, lo cual me hizo visitar las oficinas de algunos diputados en diversas ocasiones.

Asimismo, otro contratiempo fue que el día 18 de Mayo de este año fui detenido en las instalaciones de la Cámara de Diputados, por personal de seguridad, en el momento que me encontraba dejando las solicitudes de información, estuve detenido por un lapso aproximado de dos horas, hasta que la oportuna intervención del Lic. Enrique Pineda, me permitió continuar mis labores. En quinto lugar, y finalmente, he realizado llamadas telefónicas a cada uno de los diputados para solicitar sus respuestas desde el día 19 de Mayo y hasta el día 25 de Junio.

Además, aparte de las diligencias ya mencionadas, con el propósito de conocer si los diputados al ser registrados como candidatos ante el IFE se identificaban como indígenas, se turnó una solicitud de información ante dicho instituto: Solicitud IFETEL260410-2725. Cuya respuesta menciona que, como ya se ha mencionado en este trabajo, para ser candidato por los distritos indígenas no es necesario adscribirse o identificarse como indígenas. Por lo tanto, el IFE no dispone de esa información.

¹⁵⁸ Estos datos fueron proporcionados a petición mía, emitida por correo electrónico el día 27 de Abril de 2010 a CAI. La respuesta fue por el mismo medio y está fechada el día 03 de mayo de 2010. Asimismo, esta información fue corroborado de manera personal por personal de la Comisión de Asuntos Indígenas.

proporcional; y Domingo Rodríguez Martell, electo por el mismo principio, en el estado de San Luís Potosí, que pertenece a la circunscripción 02.

Entonces, de acuerdo con la Presidencia de la CAI, en la LXI Legislatura hay nueve diputados indígenas. Para complementar esta información y para cotejar los datos proporcionados por la comisión mencionada, las indagaciones me permitieron identificar algunos otros diputados indígenas, así como la etnia a la que pertenecen.¹⁵⁹

Se confirmaron como indígenas los diputados Héctor Pedraza Olguín, Luis Hernández Cruz, María Isabel Pérez Santos y Sabino Bautista Concepción, de quienes además se conoció el grupo étnico al que pertenecen. Por el contrario, no se pudo corroborar la etnia de origen de Julieta Octavia Marín Torres.¹⁶⁰

A pesar de las dificultades, se pudieron conocer los nombres de otros diputados indígenas, estos son: Sofía Castro Ríos, Socorro Sofío Ramírez Hernández, Eduardo Zarzosa Sánchez y Heriberto Ambrosio Cipriano. De esta forma, después de las indagatorias correspondientes, ahora se pueden identificar como indígenas a los siguientes diputados:

Tabla II

Diputados indígenas LXI Legislatura.				
Entidad	Distrito	Nombre	Partido	Etnia
Chiapas	03, Ocosingo	Luis Hernández Cruz	PRD	Tojolabal
Guerrero	05, Tlapa de Comonfort	Socorro Sofío Ramírez Hernández	PRI	Mixteco
Hidalgo	02, Ixmiquilpan	Héctor Pedraza Olguín	PRI	Hñahñu
México	09, Ixtlahuaca	Eduardo Zarzosa Sánchez	PRI	Mazahua
Oaxaca	04, Tlacolula de Matamoros	Heriberto Ambrosio Cipriano	PRI	Zapoteco
Oaxaca	05 Santo Domingo Tehuantepec	Sofía Castro Ríos	PRI	Mixe

¹⁵⁹ Véase el anexo I, en el que, a través de una tabla, presento un resumen de los datos obtenidos.

¹⁶⁰ De acuerdo con datos proporcionados por el personal de la oficina de la diputada, el día 25 de junio de 2010 vía telefónica, ella no es indígena. Sin embargo, para efectos de esta investigación daremos mayor peso a la información proporcionada por el Presidente de la CAI; por lo tanto se acepta que esta diputada es indígena.

Puebla	16, Ajalpan	Julieta Octavia Marín Torres	PRI	N/S ¹⁶¹
San Luís Potosí	07, Tamazunchale	Sabino Bautista Concepción	PRI	Náhuatl
Veracruz	18, Zongolica	María Isabel Pérez Santos	PRI	Náhuatl

Tabla elaborada con datos propios, obtenidos mediante esta investigación.

Entonces, para la LXI Legislatura hay identificados nueve diputados indígenas procedentes de algunos de los 28 distritos indígenas que hay en el país. De éstos, ocho pertenecen a la bancada del PRI, es decir, el 88.8 %; y sólo uno a la del PRD, lo que representa el 11.1%,¹⁶² lo que indica una supremacía avasalladora del PRI por encima del PRD y de los demás partidos políticos con presencia en la LXI Legislatura.¹⁶³ Esto se muestra de forma clara en la grafica II:

Grafica II



Aunque hay mayor presencia de diputados indígenas en la LXI Legislatura que en la LX, no se puede decir que la representación descriptiva sea amplia, debido a que únicamente 32.1% de los 28 diputados posibles son indígenas. Asimismo, estos nueve diputados representan 2.6% de los

¹⁶¹ No se sabe. De acuerdo con datos proporcionados por el personal de la oficina de la diputada, el día 25 de junio de 2010 vía telefónica, ella no es indígena. Sin embargo, para efectos de esta investigación daremos mayor peso a la información proporcionada por el Presidente de la CAI; por lo tanto se acepta que esta diputada es indígena, aunque desconocemos la etnia a que pertenece.

¹⁶² Que la mayoría de los diputados indígenas sean del PRI, es un dato que no debe asombrar. Sobre todo si se toma en cuenta que de los 28 distritos indígenas, 25 diputados son de dicho partido (89%), 2 son del PRD (7%) y sólo 1 del PVM (3.5%).

¹⁶³ Los diputados con presencia en la LXI Legislatura de la Cámara de diputados son, por orden de importancia: PRI, PAN, PRD, Partido Verde, Partido del Trabajo, Nueva Alianza y Convergencia.

trescientos escaños de mayoría relativa disponibles en la Cámara de Diputados; a la vez que únicamente representan 1.8% del total de diputados de la cámara.¹⁶⁴

Pero yendo más allá de la mera presentación del número de diputados indígenas, la cantidad de diputados indígenas que pertenecen al grupo parlamentario del PRI es el reflejo de lo que en realidad sucede en la Cámara de Diputados, donde dicho instituto político cuenta con la presencia de 237 legisladores, mientras que el PAN cuenta con 143 y el PRD con 69.

Es decir, el PRI es la principal fuerza política en la cámara, y no es de extrañar que sea el principal partido político en cuanto al número de diputados indígenas, que por cierto, es una situación similar a la que se presentó en la LX Legislatura.

Cabe aclarar que a pesar de que el número de diputados indígenas en la LX y LXI Legislaturas son similares, esto no significa que sean los mismos distritos de los que proceden los diputados indígenas. Así, únicamente los distritos de Tlapa de Comonfort, en Guerrero; Tlacolula de Matamoros, en Oaxaca; y Tamazunchale, en San Luís Potosí, aportaron un diputado indígena cada uno, tanto para la LX Legislatura, como para la LXI.

Pero lo más importante de que estos distritos vuelven a tener diputados indígenas en la cámara, es que la filiación partidista de éstos, ciertamente, refleja el cambio en su conformación. Esto se debe a que en la LXI Legislatura, los tres diputados de los distritos que repiten pertenecen al grupo parlamentario del PRI, mientras que en la LX legislatura dos fueron del grupo parlamentario del PRD y sólo uno del grupo parlamentario del PAN.

¹⁶⁴ Aun si a estos agregamos los otros cuatro diputados indígenas que no fueron electos en distritos indígenas, estos solo representarían el 2.4% de los 500 diputados. Esto por supuesto contrasta con que, de acuerdo con el CONAPO, en el 2009, de la población total del país; el 13.7% era indígena. Véase *supra* nota 1.

Ahora bien, como se ha dicho, la filiación partidista y el número de diputados indígenas son sólo una parte de los ámbitos que puede abarcar la representación descriptiva. Debido a que esta dimensión de la representación tiene como uno de sus fundamentos que los miembros de los grupos minoritarios deben ser representados por miembros de su mismo grupo; entonces un grupo tendrá mayores posibilidades de que sus intereses estén representados si en los órganos de decisión pública, ellos tienen representantes que procedan del mismo grupo.

Por el contrario, la ausencia de representantes de un mismo grupo minoritario, en este caso de indígenas, supone mayores dificultades de que sus intereses y demandas sean planteados y debatidos en los órganos legislativos. Así, la presencia de nueve diputados indígenas en la LXI Legislatura es muestra de la escasa representación política de los indígenas y abre la posibilidad de que en términos sustantivos la representación sea o insuficiente o inexistente.

En este sentido, en las condiciones mencionadas, no se puede dejar de enfatizar en la escasa representación descriptiva de los indígenas en las legislaturas LX y LXI, por lo que se presenta un escenario poco favorable para que los asuntos indígenas sean considerados en al agenda legislativa de la Cámara de Diputados.

Pero antes de constatar estos supuestos por medio del comportamiento de la procedencia de los diputados indígenas, es importante conocer cuál es el papel que han tenido los diputados indígenas al interior de sus partidos y la experiencia que han tenido en materia indígena. Con esta finalidad, a continuación se analiza el perfil de los diputados indígenas.

2.3. Perfil de los diputados indígenas

Entonces, si se tiene en cuenta que el objetivo de revisar el perfil político de los diputados indígenas es identificar la afinidad que pueden o no tener

hacia las necesidades e intereses de los indígenas; es importante conocer la trayectoria política de los diputados indígenas dentro de sus partidos y en materia indígena. Así, la relevancia de estas indagaciones se debe a que la trayectoria de los diputados puede determinar la concordancia o tensión que existir entre los intereses partidistas y los intereses indígenas.

Cabe la posibilidad de que “la afiliación partidaria de los indígenas, además de contribuir a la división entre representantes, puede producir una tensión, la que se da entre alineación partidaria y las opiniones o intereses de los indígenas; es decir, puede ocurrir que los representantes de estos grupos, no incluyan temas en la agenda pública por falta de apoyo de sus bancadas”.¹⁶⁵ De tal forma que la dimensión descriptiva puede influir directamente en la dimensión sustantiva de la representación política.

Así, para identificar afinidad de los diputados indígenas con los temas que atañen a los indígenas, es necesario revisar el perfil de los diputados, ya que “la procedencia de los políticos indígenas, puede ser un factor que determine diferencias de opiniones, intereses y perspectivas entre los representantes”,¹⁶⁶ de manera que la revisión del perfil de los diputados indígenas es una herramienta clave para conocer hacia que intereses tienen mayor inclinación.

En este sentido, para analizar el perfil de los diputados indígenas se tomarán como indicadores: a) la trayectoria política de los diputados indígenas dentro de sus partidos y b) la experiencia de diputados en materia indígena.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Miriam Rodríguez Armenta, “Dilemas de la representación política indígena”, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede México, México, 2003.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 115.

¹⁶⁷ Estos indicadores se formaron siguiendo la línea metodológica utilizada por Arturo A. Cano para analizar el perfil político de los diputados de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para la LVII Legislatura de la Cámara de diputados. Sin embargo, la propuesta metodológica fue ajustada para analizar a los diputados indígenas. Véase Arturo A. Cano, “El cambio en la representación política”, Tesis de maestría, FLACSO-Sede México, 2000, pp. 94-104.

2.31. Trayectoria Partidista

El primer indicador, se refiere a la relación que los diputados han tenido con sus partidos políticos, y es un importante elemento para conocer la afinidad que pueden tener los diputados indígenas respecto a los temas promovidos por sus institutos políticos. En este sentido, es necesario revisar si los diputados indígenas han tenido cargos relevantes dentro de sus partidos políticos o en sus organizaciones sociales filiales.¹⁶⁸

Trayectoria Partidista. LX Legislatura¹⁶⁹

De la revisión del currículum de los diputados indígenas presentado en el portal electrónico de la Cámara de diputados se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla III

Trayectoria de los diputados indígenas dentro de sus partidos políticos. LX Legislatura			
Diputado	Partido	Cargos	Observaciones
Aguirre Alcaide, Víctor	PRD	3	
Gebhardt Garduza, Yary del Carmen	PRI	2	
Herrera Coyac, Wenceslao	PRI	2	
Méndez Lanz, Víctor Manuel	PRI	5	Uno de estos cargos fue: Secretario de Acción Indígena del Comité Directivo Estatal (CDE) en Puebla
Martínez Martínez, Carlos Roberto	PRD		
Ramírez Martínez, José Edmundo	PRI	2	
Rivera Rivera, José Guadalupe	PAN	2	

¹⁶⁸ En este sentido, no se puede olvidar que, tradicionalmente, el PRI ha estado conformado en sus bases por tres sectores: obrero, campesino y popular, y que cuenta con diversas organizaciones que constituyen éstos. Por lo que las organizaciones filiales forman una parte fundamental de la estructura de dicho instituto político, lo que puede repetirse en mayor o menor medida con los demás partidos mexicanos. Véase Illán Bizberg, "Trabajo y sindicalismo en el siglo XX", *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo 9, El siglo XX Mexicano I, México: Planeta De Agostini, 2002.

¹⁶⁹ Solo se toma en cuenta aquí a los cargos relevantes dentro del partido. Por relevantes considero los cargos ocupados dentro de los partidos políticos en el nivel estatal y en el nivel nacional, debido a que es en estos ámbitos donde realmente se deciden las candidaturas para las diputaciones. Para verificar estos datos véase el anexo II.

Tabla elaborada con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). LX Legislatura. En http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LX.html

En la tabla IV podemos ver que el diputado con mayor trayectoria dentro su partido político fue el Víctor Manuel Méndez Lanz, de la bancada del PRI, quien ha participado en distintos cargos de su partido tanto en el ámbito estatal, como en el nacional. Sin embargo, de los cargos que ocupó, el único vinculado con los intereses indígenas fue el de “Secretario de Acción Indígena” del Comité Directivo Estatal (CDE) del PRI, en Puebla.¹⁷⁰

En contraparte, Carlos Roberto Martínez Martínez, del grupo parlamentario del PRD, no tuvo ningún cargo dentro de su partido. Mientras que el otro diputado indígena de la misma bancada del PRD, Víctor Aguirre Alcaide, si ocupó cargos dentro de su partido. De estos cargos, el que más se vincula a los indígenas, es el de Secretario de Movimientos Sociales del Comité Ejecutivo Estatal del PRD, en el estado de Guerrero.¹⁷¹

De los diputados indígenas restantes, en la misma tabla se puede apreciar que cada uno de ellos tuvo al menos dos cargos dentro de sus respectivos partidos, es decir, dentro del PRI y del PAN. De esta forma, en suma, los diputados indígenas ocuparon 16 cargos estatales o nacionales dentro de sus institutos políticos. Así, al hacer una revisión de esos cargos, nos podemos percatar de que la trayectoria partidista de los diputados indígenas es más amplia en los diputados del PRI.

Esta situación se debe primero, a que son más los diputados indígenas que pertenecen a dicho instituto político; y segundo, a que todos ellos ocuparon algún cargo dentro de su partido, tal como puede observarse en la

¹⁷⁰ Ahora bien, la importancia de este cargo radica en que ningún diputados indígena tuvo algún cargo similar dentro de sus respectivos partidos. Así, Víctor Manuel Méndez Lanz, además de ser el diputado con más cargos dentro de su partido; también es el único que tuvo experiencia en materia indígena dentro de éstos.

¹⁷¹ El vínculo que aquí menciono se presenta cuando se tiene en cuenta la relevancia que tuvo el EZLN como movimiento social, principalmente en lo que se refiere a la defensa de los derechos indígenas.

tabla V:

Tabla IV

Diputados con cargos dentro de su partido político. LX Legislatura			
Partido	Con cargos	Sin cargos	Total
PRI	4	0	4
PRD	1	1	2
PAN	1	0	1

Asimismo, es necesario resaltar que aunque el grupo parlamentario del PAN sólo contó con un diputado indígena, éste ha participado activamente dentro de su partido, al ocupar dos cargos. Sin embargo, ninguno de estos cargos tiene vínculo alguno con los indígenas.

Así, respecto a los vínculos partidistas de los diputados indígenas de la LX Legislatura, se puede esperar que la mayoría de ellos, por haber ocupado cargos dentro de sus partidos, tendrán afinidad hacia las directrices de estos.

Trayectoria Partidista. LXI Legislatura¹⁷²

Por otro lado, mediante la revisión del currículum de los diputados indígenas presentado en el portal electrónico de la Cámara de diputados, acerca de la LXI Legislatura se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla V

Trayectoria de los diputados indígenas dentro de sus partidos políticos. LXI Legislatura				
Diputado	Partido	Cargos	Observaciones	
Ambrosio Heriberto	Cipriano, PRI	6	Uno de estos cargos el de Secretario de Acción Indígena del PRI.	
Bautista Sabino	Concepción, PRI	0	Aunque no tuvo ningún cargo estatal o nacional, en el ámbito	

¹⁷² Para verificar estos datos véase el anexo III.

			municipal tuvo los cargos de: Presidente del Comité Municipal de Pueblos Indígenas y Secretario Municipal de Asuntos Indígenas.
Castro Ríos, Sofía	PRI	3	
Hernández Cruz, Luís	PRD	2	
Marín Torres, Julieta Octavia	PRI	5	
Pedraza Olguín, Héctor	PRI	2	
Pérez Santos, María Isabel	PRI	0	
Ramírez Hernández, Socorro Sofío	PRI	3	
Zarzosa Sánchez, Eduardo	PRI	5	
Total		26	

Tabla elaborada con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). LXI Legislatura. En http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXI.html

De manera que, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados siete de los nueve diputados indígenas tienen alguna experiencia en cargos dentro de sus respectivos partidos. Mientras que dos diputados no tienen experiencia alguna en este rubro, o al menos no dentro de cargos estatales o federales. A pesar de esto, la experiencia acumulada por los diputados indígenas es de 26 cargos de partido.

De los diputados que tienen experiencia en cargos partidistas, Heriberto Ambrosio Cipriano es quien tiene una trayectoria más amplia, ya que ha ocupado seis cargos en el PRI o en sus organizaciones filiales. En tanto que los diputados: Julieta Octavia Marín Torres y Eduardo Zarzosa Sánchez, cuentan con cinco cargos de este tipo cada uno. Los diez cargos restantes son ocupados por Sofía Castro Ríos y Socorro Sofío Ramírez Hernández, con tres cada uno; y Héctor Pedraza Olguín y Luís Hernández Cruz, con dos cada uno.

Este último diputado, que es el único del PRD, sólo cuenta con experiencia en dos cargos partidistas o de las organizaciones filiales de su partido. Estos datos muestran que el grupo parlamentario del PRI acumula

experiencia en 24 diferentes cargos partidistas, ello a pesar de que dos de los diputados de su bancada no han ocupado cargo alguno dentro de éste instituto político, tal como aparece en la tabla VII:

Tabla VI

Diputados con cargos dentro de su partido político. LXI Legislatura			
Partido	Con cargos	Sin cargos	Total
PRI	6	2	8
PRD	1	0	2

Asimismo, respecto a los cargos de partido, es preciso mencionar que dentro de éstos, sólo el diputado Heriberto Ambrosio Cipriano tuvo algún cargo que se vinculara con los asuntos indígenas. Esto se debe a que ocupó el cargo de Secretario de Acción Indígena del PRI en el Estado de Oaxaca.

Por su parte el diputado Sabino Bautista Concepción, tuvo dos cargos de este tipo pero fueron en el ámbito municipal, por lo que no fueron considerados dentro este estudio.

2.32. Trayectoria en materia indígena

Respecto de este apartado, en principio, cabe mencionar que el segundo indicador que se utiliza en este trabajo para analizar la dimensión descriptiva de la representación política indígena; es la experiencia que en materia indígena pueden tener los propios diputados indígenas. Así, el indicador acerca de experiencia en materia indígena es utilizado en este apartado con la finalidad de corroborar si puede ser mayor la trayectoria, y por lo tanto la afinidad de los diputados indígenas con sus partidos que con asuntos indígenas.

Para verificar esta información, a continuación presento los resultados de la revisión del currículo de los diputados, respecto a las actividades que vinculan a los diputados con temas indígenas.

Experiencia en materia indígena. LX Legislatura

En lo que concierne a la LX Legislatura, los cargos y actividades de los diputados indígenas se presentan en la siguiente tabla:

Tabla VII

Experiencia en materia indígena. LX Legislatura				
Diputado	Partido	Cargos o actividades.	o	Descripción
Aguirre Víctor	Alcaide, PRD	0		
Gebhardt Garduza, Yary del Carmen	PRI	0		
Herrera Wenceslao	Coyac, PRI	2		1. Director de la Comisión Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. 2. Integrante del Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, A.C.
Méndez Víctor Manuel	Lanz, PRI	0		
Martínez Martínez, Roberto	PRD Carlos	4		1. Técnico de Apoyo INI 2. Productor Radiofónico INI 3. Ponente del Foro: Televisión Indígena 4. Ponente del Seminario: Medios Indígenas de Comunicación
Ramírez José Edmundo	Martínez, PRI	1		1. Secretario técnico del Consejo Supremo Hñahñu
Rivera José Guadalupe	Rivera, PAN	1		1. Secretario de Acción Agraria Consejo Supremo Regional de Etnia Náhuatl
Total		8		

Tabla elaborada con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). LX Legislatura. En http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LX.html

En la tabla VIII se puede notar que, en conjunto, los diputados acumulan experiencia en ocho diferentes actividades en materia indígena. Aquí merece atención especial el caso de Carlos Roberto Martínez Martínez, del

Grupo parlamentario del PRD, quien fue durante la LX Legislatura el diputado con mayor participación en dependencias, organizaciones o eventos que se vinculan directamente con asuntos indígenas.

Por su parte, el segundo diputado con mayor participación en este rubro fue Wenceslao Herrera Coyac, del grupo parlamentario del PRI, quien participó en dos tipos de actividades. En tanto, José Edmundo Ramírez Martínez, de la bancada del PRI y José Guadalupe Rivera Rivera, de la bancada del PAN; cada uno tuvo alguna actividad relacionada con asuntos indígenas. Mientras que fueron tres diputados los que no han tenido ninguna actividad extrapartidista en materia indígena.

De esta manera, es escasa la participación de los diputados indígenas de la LX Legislatura en actividades que se vinculen con asuntos indígenas, tal como se muestra en la tabla IX:

Tabla VIII

Diputados con experiencia indígena			
Partido	Con cargos	Sin cargos	Total
PRI	2	2	4
PRD	1	1	2
PAN	1	0	1

Aún así, sigue siendo el PRI el partido que más afinidad muestra hacia temas indígenas, sin que esta sea realmente considerable numéricamente. Pero lo más importante para este análisis es que, para los diputados del PRI, a diferencia de los cargos partidistas, la experiencia en asuntos indígenas es menor, puesto que sólo el 50% de los diputados tuvieron experiencia en la materia.

Por su parte, los diputados del PRD se mantienen constantes en

relación con los cargos partidistas y la experiencia en materia indígena, ya que en ambos casos sólo uno de los dos diputados de este instituto político tuvo experiencia en materia indígena. En tanto, el único diputado del grupo parlamentario del PAN tuvo experiencia en materia indígena, tanto como participación en algún cargo de partido.

Experiencia en materia indígena. LXI Legislatura

Siguiendo con los cargos o experiencia en materia indígena, los resultados de la investigación empírica en la LXI de la Cámara de Diputados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla IX

Experiencia en materia indígena. LXI Legislatura				
Diputado	Partido	Cargos o actividades.	Descripción	
Ambrosio Heriberto	Cipriano, PRI	0		
Bautista Sabino	Concepción, PRI	2	1. Secretario Municipal de Asuntos Indígenas. 2. Presidente del Comité Municipal de Pueblos Indígenas	
Castro Ríos, Sofía	PRI	0		
Hernández Cruz, Luís	PRD	0		
Marín Torres, Julieta Octavia	PRI			
Pedraza Olguín, Héctor	PRI	3	1. Miembro del Consejo Supremo Hñahñu 2. Seminario Internacional de Pueblos Indígenas. 3. Secretario Técnico de la Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados LVI Legislatura	
Pérez Santos, Isabel	María PRI	0		
Ramírez Socorro Sofío	Hernández, PRI	0		
Zarzosa Sánchez, Eduardo	PRI	2	1. Subdirector de Operación B Gobierno del Estado de	

México. Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM)
2. Vocal Ejecutivo CEDIPIEM

Total

7

Tabla elaborada con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). LXI Legislatura. En http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXI.html

En esta tabla se puede apreciar que es realmente ínfima la experiencia de los diputados indígenas en cargos o actividades que los vinculen con cuestiones indígenas. Esto se debe a que, en la LXI Legislatura, hay solamente tres diputados con experiencia en algún cargo en materia indígena.

Estos son los casos de: Sabino Bautista Concepción, quien tiene experiencia en dos actividades; Héctor Pedraza Olguín, en tres; y Eduardo Zarzosa Sánchez, en dos. De manera que entre estos diputados acumulan experiencia indígena en siete diferentes actividades. Entonces, menos del 34% de los diputados indígenas presentes en la LXI Legislatura han tenido, y presentado dentro de su currículum, alguna actividad que los vincule con los intereses y necesidades indígenas.

De forma más sucinta, estos datos se pueden observar en la tabla XI:

Tabla X

Diputados con experiencia indígena			
Partido	Con cargos	Sin cargos	Total
PRI	3	5	8
PRD	0	1	1

Así, podemos observar que los tres diputados con experiencia en materia indígena forman parte del grupo parlamentario del PRI. En tanto que son

cinco miembros del mismo grupo parlamentario y uno del PRD quienes no cuentan con alguna experiencia en este ámbito.

De esta manera, se debe agregar que de los tres diputados que han tenido alguna actividad vinculada con los indígenas, las dos actividades de Sabino Bautista Concepción fueron al interior de su partido. A pesar de esto, dichas actividades se cuentan en materia indígena, ya que las actividades partidistas solo incluyen las estatales y nacionales.

A final de cuentas, los datos que se pueden observar en las dos tablas anteriores, demuestran que la experiencia de los diputados indígenas en materia indígena, es realmente baja y que comparada con la trayectoria partidista, es realmente pobre.

2.4 Colofón del capítulo 2

Una vez revisados los datos acerca de cuántos y quiénes son los diputados indígenas de las legislaturas LX y LXI, así como la filiación partidista de éstos y los cargos que han tenido, tanto partidistas, como en materia indígena; a continuación se pueden presentar algunas características de la dimensión descriptiva de la representación política de los indígenas.

Se puede afirmar que los indígenas tienen baja representación. Primero, porque en la LX Legislatura, hubo siete diputados indígenas electos en distritos indígenas, lo que significa 25% de los 28 posibles. Mientras que en la legislatura LXI hubo nueve diputados indígenas, dicho de otra manera, menos del 30% de los 28 posibles. De tal forma que entre ambas legislaturas suman 16 diputados indígenas de 56 posibles.

En otras palabras, los diputados indígenas no son ni siquiera un tercio de los diputados indígenas posibles. Si a esta situación se le añade que la representación posible, generada a partir de los 28 distritos indígenas, era ya en si misma escasa; entonces se confirma que la representación política de

los indígenas en ambas legislaturas es totalmente insuficiente. Y que, como espejo de la sociedad, la cámara de diputados está lejos de reproducir, en su composición, la realidad social de México.

A pesar de la poca representación, es necesario mencionar que el PRI es el partido político con más diputados indígenas en ambas legislaturas, acumulando doce. Mientras que el PRD acumula tres y el PAN solamente uno, que perteneció a la LX Legislatura. Así, a pesar de que el PRI sea el partido que está a la vanguardia en cuanto a diputados indígenas, esto no implica que la cantidad de diputados indígenas sea amplia.

No obstante, esto significa que el PRI mantiene su predominio en las regiones indígenas. Esto se puede deber a muchos factores, que aunque no son motivo de esta investigación, se puede aventurar que se debe a las condiciones de clientelismo que dicho instituto político mantiene en aquellas regiones, o incluso a las condiciones de subordinación de los indígenas hacia la clase política predominante.

En segundo lugar, la representación descriptiva de los indígenas es escasa porque es mayor la trayectoria partidista de los diputados indígenas, que su experiencia acumulada respecto en temáticas indígenas. Lo anterior indica, al menos en lo que respecta a la dimensión descriptiva de la representación, que existe un mayor vínculo de los diputados indígenas con sus partidos políticos que hacia los indígenas.

Esto se hace evidente cuando se descubre que la experiencia acumulada por los diputados en materia partidista en la LX Legislatura es de 16 diferentes cargos. En tanto que su experiencia acumulada en materia indígena es de ocho actividades. Asimismo, la experiencia en materia indígena de los diputados indígenas de la LXI Legislatura es de 26 actividades; mientras que la experiencia acumulada en materia indígena es de tan sólo cuatro actividades.

De esta manera, los cargos partidistas duplican la experiencia en

materia indígena en la LX Legislatura. Mientras que en la LXI la trayectoria partidista es cinco veces mayor que la experiencia en materia indígena. En consecuencia, el perfil político de los diputados indígenas manifiesta inclinación por las actividades de partido antes que por las actividades sobre cuestiones indígenas. Esta debilidad del vínculo existente entre indígenas y diputados indígenas, por su puesto, no es casual. En esta situación ha jugado un papel importante la “redistribución indígena.”

El mecanismo implementado en México para promover la representación y participación políticas de los indígenas es, en su esencia misma, insuficiente para garantizar la representación descriptiva de los indígenas en la Cámara de diputados. Este mecanismo no vincula directamente a los indígenas con los diputados de sus distritos, en lo particular, ni con los indígenas, en lo general.

Esta desvinculación se debe a que la designación de candidaturas depende totalmente de las decisiones de los partidos políticos; es decir, no existe la figura de las candidaturas independientes, que podría originar que los grupos étnicos designen a sus propios candidatos.¹⁷³ Además, la

¹⁷³ Cabe mencionar que en México no existe constitucionalmente la figura de las candidaturas independientes. Por lo tanto, a menos que los indígenas logren organizarse como partidos políticos nacionales, los pueblos indígenas del país no pueden postular a sus propios candidatos. De esta manera, la única forma en que los indígenas pueden acceder a cargos de elección popular es mediante los partidos políticos nacionales.

Cabe decir actualmente ninguno de los tres partidos políticos más importantes, y que han tenido diputados indígenas, define de manera concreta la fijación de alguna cuota de representación para los indígenas, por lo tanto se reservan la decisión de postular o no candidatos indígenas a los cargos de elección popular, incluyendo los cargos de diputados. En este sentido, el PRD en su artículo 281 prescribe:

g) El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular.

Para el caso de que el Consejo Nacional determine la inclusión en las listas de representación proporcional de algún integrante de los sectores antes mencionados, los aspirantes que soliciten su registro a la candidatura deberán presentar los documentos que acrediten que son integrantes de la organización a la que representan y contar con el aval de la misma.

Por su parte, el PRI no reconoce expresamente la necesidad de representación política de los indígenas. No obstante, en su “Declaración de Principios”, en el punto 21 del Apartado referente al estado, indica: “Exigimos que la actuación del Estado, erradique cualquier forma de discriminación, se someta al imperio de la Ley y al respeto irrestricto de los derechos humanos. Reclamamos la eficacia jurídica en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas”. Así pues, a pesar de tener una Secretaría de Acción Indígena, dentro de las atribuciones de ésta no enuncia de forma alguna la promoción de representación política indígena.

insuficiencia de la redistribución radica en que no existe en México un partido político indígena de carácter nacional, que tenga la capacidad para conseguir escaños en el congreso y para poner los asuntos indígenas en la agenda nacional.

En resumidas cuentas, podemos decir que la representación descriptiva de los indígenas en las legislaturas LX y LXI de la Cámara de Diputados es exigua. En este sentido, si se considera a la representación descriptiva como condición para la existencia de representación sustantiva, entonces se puede esperar que la representación política de los indígenas sea prácticamente nula.

Dicho de otra forma, ante un escenario en el que la representación descriptiva es escasa, lo que podemos esperar es que la representación sustantiva también lo sea, sobre todo si consideramos que, como lo indica el enfoque teórico de la representación descriptiva, es más probable que quienes forman parte de un grupo social diferenciado deben tener inclinación por los temas que conciernen a su grupo.

Por lo que al no haber suficientes representantes indígenas, los intereses indígenas pueden quedar relegados o ni siquiera ser considerados en al agenda legislativa.

Mientras que el PAN ni siquiera menciona considera a los pueblos indígenas como parte de los actores sociales para ser tomados en sus documentos básicos.

Capítulo 3. La dimensión sustantiva de la representación política de los indígenas.

3.1 Introducción

Para comenzar este capítulo, vale recordar que la dimensión sustantiva de la representación política es aquella que tiene que ver con el comportamiento de los representantes, es decir, qué intereses representan y cómo lo hacen. Asimismo, vale la pena advertir que el análisis de la dimensión sustantiva de la representación no es tarea fácil; esto se debe a la complejidad que implica el determinar los intereses que el representante ha de abanderar.¹⁷⁴

De esta manera, aunque en las legislaturas LX y LX de la Cámara de Diputados ha habido algunos diputados indígenas ello no garantiza que los intereses de los indígenas estén representados en la agenda legislativa; lo cual reafirma la consigna que indica:

El hecho de que un hombre o una asamblea de hombres sean representaciones descriptivas muy buenas no garantiza automáticamente que serán buenos representantes en el sentido de actuar, por que su actividad verdaderamente será la de representar.¹⁷⁵

Por lo tanto, la revisión de la dimensión sustantiva de la representación, entre otras cosas, permitirá analizar cómo se comportan los diputados indígenas en términos de los intereses que plantean al interior de la cámara. De manera que su comportamiento se verá reflejado en propuestas en materia indígena y en la manera en que se votan las mismas.

¹⁷⁴ Esta dificultad radica: En primer lugar, en que el representante político tiene un electorado y unos electores, no un principal; es decir tiene derecho de decidir qué intereses le son prioritarios. De manera que aunque el representante conoce a los votantes, sabe de la diversidad de sus opiniones y de sus intereses; éste rara vez tiene acceso a una información precisa sobre los intereses y opiniones de todos.

“En segundo lugar, es un político profesional en un marco de referencia de instituciones políticas. En tercer lugar, también tendrá opiniones y perspectivas, al menos sobre algunos temas. Sentirá que algunas medidas son intrínsecamente erróneas, inmorales o indeseables. Así, en el comportamiento legislativo están en juego una gran complejidad y pluralidad de determinantes, y cualquiera de ellas puede formar parte de la decisión legislativa”. Hanna F. Pitkin, *El concepto de representación política*, 1985, pp. 244-245.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 155.

En estas condiciones, la dimensión sustantiva de la representación política de los indígenas se analizará a partir de dos indicadores: las comisiones a las que pertenecen los diputados indígenas y las iniciativas en materia indígena.

3.2. Comisiones en que participan los diputados indígenas

Para analizar la dimensión sustantiva de la representación se debe saber cuál es el papel que desempeñan los diputados indígenas en la cámara. Para cumplir con este propósito, un paso importante es identificar la actuación de los diputados a partir de las comisiones a las que pertenecen.¹⁷⁶ Cabe señalar que la razón para considerar relevante el análisis de las comisiones es que en estas se analizan, discuten y dictaminan los diversos temas de la agenda indígena.

Presentadas estas consideraciones, en las siguientes páginas se hace una revisión de las que participaron los diputados indígenas.¹⁷⁷

¹⁷⁶ En términos llanos, las comisiones son órganos de trabajo conformados para resolver asuntos sobre materias específicas que se han planteado en el pleno de la Cámara. Y en términos formales, de acuerdo con el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM):

“Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que mediante de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.

En este sentido, cabe aclarar que, de acuerdo al Artículo 43 de la propia LOCGEUM:

“las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación”.

Asimismo, cabe mencionar que la Cámara de Diputados cuenta con los siguientes tipos de comisiones: ordinarias, especiales, bicamerales y de investigación.

¹⁷⁷ Merece mención aparte el caso del Diputado Marcos Matías Alonso quién, a pesar de no haber sido electo en uno de los 28 distritos indígenas, es indígena Náhuatl, electo en el distrito federal uninominal de Chilapa de Álvarez, en el estado de Guerrero. Este diputado, aparte de haber sido el presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas en la LX Legislatura, de acuerdo a su currículo, también fue el diputado con más experiencia en asuntos indígenas en esa misma legislatura.

Sin embargo, para los fines de este estudio, los “diputados indígenas” que se analizan, son sólo los diputados electos en los 28 distritos con 40% o más de población indígena.

3.21. Comisiones de la LX Legislatura

Tabla I

Comisiones en que participan los diputados indígenas de la LX Legislatura.			
DIPUTADO	COMISIONES		
	ORDINARIA	ESPECIAL	BICAMERAL
Carlos Roberto Martínez Martínez	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Medio Ambiente y Recursos Naturales • Reforma Agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución • Atención a Pueblos que Viven en el Bosque 	
José Edmundo Ramírez Martínez	<ul style="list-style-type: none"> • Población Fronteras y Asuntos Migratorios (Secretaría) • Relaciones Exteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de las Políticas para la Migración Interna 	
José Guadalupe Rivera Rivera	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Derechos Humanos • Reforma Agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a Pueblos que Viven en el Bosque • Citricultura 	
Víctor Aguirre Alcaide	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Cultura • Reforma Agraria (Secretaría) 		
Víctor Manuel Méndez Lanz ¹⁷⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento Cooperativo y Economía Social • Medio Ambiente y Recursos Naturales 		
Wenceslao Herrera Coyac	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Ciencia y Tecnología • Fomento Cooperativo y 		

¹⁷⁸ Este diputado solicitó licencia el 13 de Mayo de 2009, durante el Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio. Aún así, su actuación es material de análisis debido a que su renuncia fue cercana a la terminación de sus funciones como diputado.

	Economía social		
Yary del Carmen Gebhardt Garduza	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Derechos Humanos (Secretaría) • Seguridad Pública 		<ul style="list-style-type: none"> • Concordia y Pacificación

Cuadro elaborado con datos obtenidos del Servicio de Información Parlamentaria. LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

Respecto a las comisiones ordinarias, De acuerdo con el *cuadro I*, durante la LX Legislatura, cinco diputados participaron en CAI, por lo tanto, fue ésta la comisión en la que dichos diputados tuvieron mayor presencia. Esta situación resulta de especial trascendencia ya que, idealmente, debería ser en esta Comisión en donde se plantearan, al menos en primera instancia, los principales temas que atañen a los indígenas.¹⁷⁹

Por otro lado, en conjunto, los siete diputados indígenas participaron en total en trece distintas comisiones ordinarias. No obstante, ninguno de estos diputados presidió alguna de estas comisiones. Aún así, ocuparon dos de las cuatro secretarías de la CAI. Estos diputados fueron: José Guadalupe Rivera Rivera y Wenceslao Herrera Coyac.¹⁸⁰

Finalmente, sólo la Diputada Yary del Carmen Gebhardt Garduza formó parte de una comisión bicameral,¹⁸¹ la de “Concordia y Pacificación”,

¹⁷⁹ Asimismo, dentro de las comisiones ordinarias, la Comisión la Reforma Agraria contó con la presencia de tres diputados indígenas. Por su parte las comisiones con dos diputados indígenas fueron las de Derechos Humanos, Fomento Cooperativo y Economía social, Medio Ambiente y Recursos Naturales. Mientras que en las comisiones de Ciencia y Tecnología, Cultura, Desarrollo Social, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Relaciones Exteriores, Participación Ciudadana, y Seguridad Pública, se tuvo la presencia de sólo uno de los siete diputados indígenas cada una.

¹⁸⁰ De los siete diputados indígenas electos en Distritos Indígenas, tres formaron parte de alguna comisión especial,¹⁸⁰ y sólo uno estuvo en una comisión bicameral. Respecto a las comisiones especiales, dos de estos diputados participaron en la Comisión de Atención a Pueblos que Viven en el Bosque, mientras que sólo uno formó parte de la Comisión de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución. Asimismo, solo uno estuvo en la Comisión de Estudio de las Políticas para la Migración Interna, mismo caso que para la Comisión de Cítricos.

¹⁸¹ Al igual que los otros tipos de comisiones, las bicamerales, son órganos colegiados que trabajan acerca de temas específicos. Pero, de acuerdo con el Artículo 88 de la LOCGEUM, este tipo de comisiones están compuestas por miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo, es decir, por Senadores y Diputados.

que fue una de las cinco comisiones bicamerales de la LX Legislatura.¹⁸² En suma, la participación de los diputados indígenas en las distintas comisiones indica que a pesar de que en esta Legislatura solamente hubo siete diputados indígenas, cinco de éstos participaron en la comisión de asuntos indígenas.

No obstante, la tabla I también permite ver que los diputados indígenas no tuvieron una posición estratégica dentro de las comisiones, dado que no hubo alguno que presidiera alguna comisión. Lo que indica que al interior de las comisiones estos diputados no tuvieron un papel protagónico.

En otro orden de ideas, los diputados indígenas participaron en algunas otras comisiones que pueden relacionarse directamente con los intereses de los indígenas. Tales comisiones son, evidentemente, Asuntos Indígenas, así como las de Derechos Humanos, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Reforma Agraria. A estas, se pueden agregar las comisiones especiales de Atención a Pueblos que Viven en el Bosque y Estudio de las Políticas para la Migración Interna.

Además, como una comisión vinculada directamente con los intereses de los indígenas y su convivencia social dentro del Estado mexicano, no se puede soslayar la importancia de la comisión bicameral de Concordia y Pacificación. Así, estas comisiones tienen que ver con temas como los derechos indígenas en general (incluyendo los derechos humanos), el hábitat de los indígenas, la tenencia de la tierra y la migración de los indígenas al interior del país.

¹⁸² Las otras *comisiones bicamerales* fueron: la de Seguridad Nacional, la Del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, la Encargada de los Festejos con motivo de la Conmemoración de los 150 años de la Constitución de 1857 y la de Sistema de Bibliotecas. Asimismo, cabe mencionar que la Comisión de Concordia y Pacificación, a partir de su creación el 9 de marzo de 1995 (entonces llamada COCOPA), permanece vigente hasta la presente Legislatura.

Por otro lado, la participación de esta diputada como secretaria de la comisión ordinaria de Derechos Humanos es un punto a resaltar, ya que el tema de los derechos humanos es tradicionalmente uno de los temas más importantes en materia indígena.

Por lo que, en primera instancia, se deduce que de que los diputados indígenas pudieron haber participado en el análisis y discusión de diversas iniciativas acerca de temas que atañen a los indígenas, en cuanto a grupos social y culturalmente diferenciados.

3.22. Comisiones de la LXI Legislatura¹⁸³

Por otra parte, al igual que el número de diputados indígenas, el número de comisiones en las que participan éstos fue mayor en la XLI Legislatura que en la LX. En este sentido, los datos de la LXI Legislatura se presentan a continuación:

Tabla II

Los diputados indígenas y sus comisiones LXI Legislatura.		
DIPUTADO	COMISIONES	
	ORDINARIA	ESPECIAL
Eduardo Zarzosa Sánchez	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Agricultura y Ganadería 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenca Lerma-Chácala-Santiago
Héctor Pedraza Olguín	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Población, Fronteras y Asuntos Migratorios 	
Heriberto Ambrosio Cipriano	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Población, Fronteras y Asuntos Migratorios • Puntos Constitucionales (Secretaría) 	<ul style="list-style-type: none"> • Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México
Luís Hernández Cruz	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Reforma Agraria (secretaría) 	<ul style="list-style-type: none"> • Del Café (Secretaría)

¹⁸³ Para la LXI Legislatura hay 43 comisiones permanentes y 28 especiales.

Socorro Sofío Ramírez Hernández	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Población Fronteras y Asuntos Migratorios (Secretaría) • Reforma Agraria 	
Sofía Castro Ríos	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones • Marina • Pesca (Secretaría) 	<ul style="list-style-type: none"> • Encargada de Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las autoridades competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México • Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México (Presidente)
María Isabel Pérez Santos	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas (Secretaría) • Atención a Grupos Vulnerables • Ciencia y Tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Del Café • Para la Familia • Para la Niñez • Seguimiento a Nuevas Inversiones en materia de Educación y Salud
Sabino Bautista Concepción	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Derechos Humanos (Secretaría) • Desarrollo Rural 	
Julieta Octavia Marín Torres	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Indígenas • Población, Fronteras y Asuntos Migratorios (Secretaría) 	<ul style="list-style-type: none"> • Para la Familia

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. H. Cámara de Diputados.

En la tabla II se puede observar que en la legislatura LXI los diputados indígenas participan en comisiones ordinarias y especiales, pero no en bicamerales o de investigación. De esta manera, los diputados indígenas participaron en doce diferentes comisiones ordinarias y en siete especiales.

Así, del total de las comisiones en las que se encuentran los diputados indígenas, la única presidida por alguno de ellos es la especial “Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México”, a cargo de Sofía Castro Ríos.

Siguiendo con las comisiones ordinarias, salta a la vista que, de los nueve diputados indígenas de esta legislatura, ocho participan en la CAI. Asimismo, estos diputados ocupan cuatro de las ocho secretarías de la propia comisión en la LX Legislatura.¹⁸⁴ Sin embargo, no se debe pasar por alto que no ocurrió lo mismo con la Presidencia de ésta. Aún así, en las comisiones ordinarias, aparte de la CAI, los diputados indígenas ocuparon seis secretarías.¹⁸⁵

En este sentido, no puede dejarse a un lado que todos los diputados indígenas de esta legislatura ocuparon alguna secretaría, incluyendo al único diputado del grupo parlamentario del PRD. Esto significa que los diputados indígenas ocuparon un total de diez secretarías. Pese a ello, los diputados indígenas no ocuparon alguna secretaría en seis de las nueve comisiones ordinarias: en las de Agricultura y Ganadería, Atención a Grupos Vulnerables, Comunicaciones, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Rural y Marina.

Por otra parte, de las comisiones especiales en las que participan los diputados indígenas, en la Comisión del Café, la Comisión Para la Familia, y la Comisión Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México, participan dos diputados indígenas respectivamente. Mientras tanto, en el resto de las

¹⁸⁴ Los cuatro diputados indígenas que ocuparon alguna secretaría dentro de la CAI forman parte del grupo parlamentario del PRI. Lo que quiere decir que además de que este grupo parlamentario cuenta con siete de los ocho diputados indígenas, también acapara los puestos más relevantes dentro de la CAI.

¹⁸⁵ Acerca de las mismas comisiones ordinarias, de los nueve diputados indígenas, cuatro participan dentro de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; dos en la Reforma Agraria; y uno cada una de las siguientes comisiones: Agricultura y Ganadería, Atención a Grupos Vulnerables, Comunicaciones, Ciencia y Tecnología, Derechos Humanos, Desarrollo Rural, Pesca, Marina y Puntos Constitucionales.

comisiones sólo participó uno. Además, en este tipo de comisiones, sólo Luís Hernández Cruz ocupó alguna secretaría.

En el mismo orden de ideas, María Isabel Pérez Santos fue quien más participó en distintas comisiones: tres ordinarias y cuatro especiales. Mientras que Heriberto Ambrosio Cipriano participó en cuatro diferentes, tres ordinarias y una especial. El resto de los diputados participaron en tres comisiones (sumando ordinarias y especiales) cada uno; con excepción de Héctor Pedraza Olguín, quien únicamente participó en dos comisiones, ambas ordinarias.

Finalmente, hay que tener en cuenta que los diputados indígenas participaron en algunas comisiones que, aparte de la CAI, pueden relacionarse con los intereses de los indígenas. Estas comisiones son: Reforma Agraria, Desarrollo Rural, Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables. Además de la comisión especial de Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México.

Entonces, para la legislatura LXI, la relación que puede darse entre las comisiones y las preferencias de los diputados indígenas se genera a través del vínculo originado por los temas de la tenencia de la tierra, el desarrollo rural, el desarrollo regional, especialmente para los pueblos indígenas del sureste de México, y el impulso al respeto de las minorías, lo que implica además a los derechos humanos.

3.3. Iniciativas indígenas

Conocer las comisiones en las que han participado los indígenas de entrada muestra la relevancia que éstos han tenido en la Cámara de Diputados y los temas que analizan. No obstante, para conocer cuál ha sido la sustancia de

la representación que ellos ejercen es necesario hacer una revisión más amplia de su actuación.

Esto implica revisar las iniciativas y votaciones que, como tales, los diputados indígenas han hecho en materia indígena. En esta revisión se debe poner especial énfasis en la forma en que los diputados indígenas votan; por lo tanto, en este trabajo las legislaturas se revisan por separado.

En este sentido, cabe mencionar que para cada legislatura, debido a la escasez de información: en primer lugar, se examinan las iniciativas que en materia indígena han promovido los diputados indígenas; en segundo lugar, se revisan las iniciativas que plantean algún tema indígena; y finalmente, se exploran las iniciativas turnadas a la CAI.¹⁸⁶

3.31. Iniciativas indígenas, en materia indígena y de la CAI. LX Legislatura

A partir de la metodología propuesta, enseguida se muestran las iniciativas que en materia indígena¹⁸⁷ realizaron los diputados indígenas de la LX Legislatura:

¹⁸⁶ Son de especial relevancia las iniciativas turnadas a la Comisión de Asuntos Indígenas, la cual se instaló el 22 de noviembre de 1991 durante la LIV Legislatura. Anteriormente el tema de Asuntos Indígenas era tratado por la Comisión de Gobernación; en otros períodos, por la de Puntos Constitucionales, aunque en algunas legislaturas pasadas también existió una Comisión de Asuntos Indígenas.

Esta comisión ha desempeñado un papel central en el desarrollo del debate por los derechos de los pueblos indígenas. Así, durante el levantamiento zapatista y durante la posterior instauración de mesas de diálogo por la PAZ, dicha Comisión participó en la organización de una consulta nacional sobre Derechos y Participación Indígena (33 Foros y 33 Encuentros estatales), que se inició a fines de 1995, los cuales determinarían en gran medida la postura del gobierno federal ante las peticiones de los indígenas. De esta manera, la comisión de asuntos indígenas es uno de los órganos encargados de determinar la postura del Estado mexicano ante las demandas indígenas, así como de normar los derechos de los propios pueblos indígenas. Véase Flavia Echánove Huacuja, “La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico”, *Estudios Agrarios*, Año 6, núm. 14, Enero-abril del 2000, Procuraduría Agraria, México, 2000.

¹⁸⁷ Se consideró como criterio para determinar cuáles fueron iniciativas en materia indígena que los diputados mencionaran explícitamente que ésta afectaban directamente, total o parcialmente, a los pueblos indígenas. En la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, se identificaron además iniciativas que incluyeron temas de la agenda indígena, que en total fueron 12. El criterio para determinar que se trató de iniciativas que tocaban asuntos que afectaban a los indígenas de México fue que en el título de las iniciativas aparecieran las palabras clave: indígena (s), etnia (étnico o étnica), y raza (racista o racial).

Tabla III

Listado de iniciativas de los diputados indígenas de la LX Legislatura.¹⁸⁸			
Iniciativa	Turno a La Comisión	Diputados	Fecha
Proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Presupuesto y Cuenta Publica y Asuntos Indígenas	Proponente: Herrera Coyac Wenceslao (PRI), Suscriben: Gebhardt Garduza Yary del Carmen (PRI), Aguirre Alcaide Víctor (PRD), Martínez Martínez Carlos Roberto (PRD), Rivera Rivera José Guadalupe (PRI)	26-Abril-2007
Proyecto de Ley General de Coordinación de los Programas Sociales para la Igualdad de Oportunidades	Desarrollo Social	Suscribe: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	13-Marzo-2007
Proyecto de decreto que reforma el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal	Hacienda y Crédito Publico	Proponente: Ramírez Martínez José Edmundo (PRI)	11-Septiembre-2007
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo	Trabajo y Previsión Social	Proponente: Aguirre Alcaide Víctor (PRD)	9-October-2007
Proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Puntos Constitucionales	Proponente: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	11-October-2007
Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Puntos Constitucionales	Suscriben: Herrera Coyac Wenceslao (PRI), Gebhardt Garduza Yary del Carmen (PRI), Aguirre Alcaide Víctor (PRD), Martínez Martínez Carlos Roberto (PRD), Rivera Rivera José Guadalupe (PAN)	13-Diciembre-2007
Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos	Desarrollo Social	Suscribe: Aguirre Alcaide Víctor (PRD)	17-Abril-2008

¹⁸⁸ Para ver un resumen del contenido de cada iniciativa, véase anexo IV.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52 a 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, 11 y 14 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Puntos Constitucionales y Gobernación	Proponente: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	30-Abril-2008
Proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Asuntos Indígenas	Proponente: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	30-Abril-2008
Proyecto de decreto que reforma los artículos 85 del Código Penal Federal y 5 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	Unidas - Justicia y Seguridad Pública	Proponente: Gebhardt Garduza Yary del Carmen (PRI)	21- Octubre-2008
Proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Régimen, Reglamentos y Practicas Parlamentarias	Proponente: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	: 18- Noviembre-2008
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo	Trabajo y Previsión Social	Suscribe: Rivera Rivera José Guadalupe (PAN)	30-Abril-2009

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. H. Cámara de Diputados.

Como una primera aproximación, en la tabla anterior se puede ver que, en conjunto, los diputados indígenas suscribieron o promovieron doce iniciativas en materia indígena.¹⁸⁹ Esto implicó que las comisiones con

¹⁸⁹ De éstas, dos fueron turnadas a la Comisión de Asuntos Indígenas, una de estas fue turnada de manera conjunta con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (a ésta última comisión sólo le fue turnada dicha iniciativa), mientras que la otra iniciativa le fue turnada como comisión única.

En tanto, a la Puntos Constitucionales fueron turnadas tres iniciativas, una como turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación (a esta última sólo le fue turnada esta iniciativa), y otras dos iniciativas con opinión de otras comisiones. De igual forma, tocante a iniciativas turnadas como unidas, las Comisiones de Justicia y Seguridad Pública compartieron una.

En tanto, a la Comisión de Desarrollo Social fueron turnadas dos iniciativas como comisión única; situación que se repite con la Comisión del Trabajo y Previsión Social. Respecto a iniciativas turnadas a

mayor trabajo al respecto fueran: la Comisión de Puntos Constitucionales, con tres; la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión del Trabajo y Previsión Social, con dos; y la Comisión de Asuntos indígenas, también con dos, pero una unida.¹⁹⁰

De esta manera, fue la Comisión de Puntos Constitucionales, y no la Comisión de Asuntos Indígenas, la que tuvo la responsabilidad de analizar y dictaminar más iniciativas sobre temas trascendentes para los indígenas.¹⁹¹ Sin embargo, más allá de analizar las comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas, lo sustancial de analizarlas es ver el trabajo de los diputados, es decir, quién las suscribe o promueve, cómo fueron dictaminadas y, finalmente, cómo fueron votadas.

En cuanto a las iniciativas promovidas por diputados indígenas, se debe decir que Wenseslao Herrera Coyac fue el más productivo, con siete; enseguida, Víctor Aguirre Alcaide con cuatro; en tercer lugar, Yari del Carmen Gebhardt Garduza y José Guadalupe Rivera Rivera, con tres cada uno; en cuarto lugar, Carlos Roberto Martínez Martínez, con dos; y en quinto lugar, José Edmundo Ramírez Martínez, con sólo una.¹⁹²

En este punto, merece mención aparte de la labor del diputado Víctor Manuel Méndez, quien no formuló o suscribió iniciativa alguna en materia indígena, por lo que ocupa el último lugar en cuanto a producción de

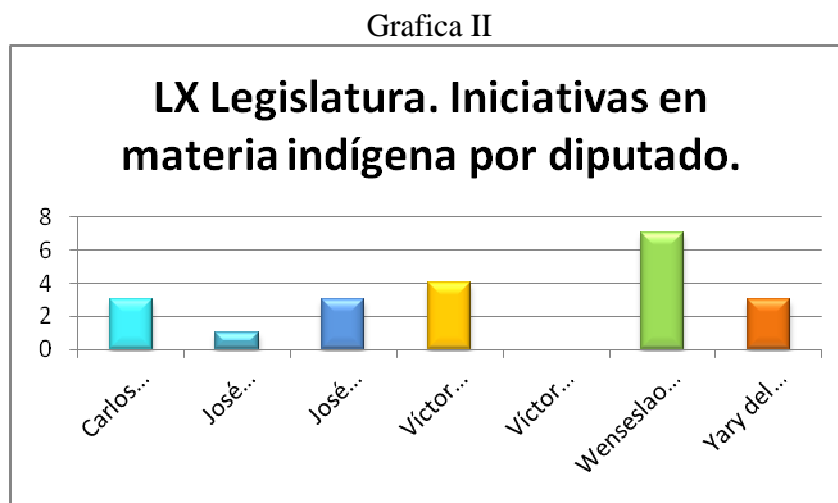
comisiones únicas, se debe añadir que, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público se turnó sólo una iniciativa. Lo mismo sucedió con la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

¹⁹⁰ Esto quiere decir que el dictamen de la iniciativa no dependía exclusivamente de la CAI, sino que fue una responsabilidad compartida en otra comisión, en este caso la de Presupuesto y Cuenta Pública.

¹⁹¹ Vale la pena mencionar que en esta comisión no participó ningún diputado indígena. Sin embargo, también se debe decir que de las 649 iniciativas turnadas a esta comisión durante la LX Legislatura, 21 eran sobre temas acerca de los pueblos indígenas, sobre todo respecto a sus derechos colectivos, educación, medio ambiente, territorios, lenguas y defensoría jurídica. De éstas, solamente dos fueron aprobadas y el resto permanecieron pendientes.

¹⁹² Las iniciativas en que participó cada diputado indígena se presentan a continuación: Carlos Roberto Martínez Martínez, once; José Edmundo Ramírez Martínez, diecinueve; José Guadalupe Rivera Rivera, ocho; Víctor Aguirre Alcaide, siete; Víctor Manuel Méndez Lanz, cinco; Wenseslao Herrera Coyac catorce; y Yari del Carmen Gebhardt Garduza, dieciocho. Cabe aclarar que se considera el total de iniciativas, incluyendo las presentadas, las rubricadas y a las que se adhieren. Así de las 88 iniciativas que en suma tuvieron los diputados indígenas, 21 fueron sobre algún tema indígena.

iniciativas en materia indígena. Estos datos quedan más claramente expresados en la grafica II.



En la grafica II, al igual que en la tabla III, se puede apreciar que el diputado Wenseslao Herrera Coyac, del grupo parlamentario del PRI, fue el diputado que participó en mayor número de iniciativas con contenido de asuntos indígenas.

Al respecto, el Proyecto de decreto que proponía reformar y adicionar los artículos 52 a 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, 11 y 14 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene especial importancia para la representación política de los indígenas. Esto se debe a que dicha iniciativa tenía como finalidad crear una circunscripción plurinominal indígena.

La iniciativa planteaba cambios en los instrumentos formales de la participación y representación política de los indígenas.¹⁹³ De la misma forma, buscaba garantizar una mayor representación política de los indígenas en la Cámara de Diputados, al menos en la dimensión descriptiva.

¹⁹³ Respecto a la representación política, la iniciativa planteaba que se constituyeran cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, cuatro regionales y una nacional indígena. De manera que en los distritos electorales donde se asienta 40 por ciento y más de población indígena, los partidos deberían postular en cada una de las fórmulas, por lo menos, un candidato indígena. Véase *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2485-II, martes 15 de abril de 2008.

Por otra parte, no se puede dejar de lado que Wenseslao Herrera Coyac, apoyó la iniciativa hecha por Marcos Matías Alonso, para reformar diversos artículos de la Constitución, con lo que se pretendía “Considerar a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público”.¹⁹⁴ Así, mediante estas actividades podemos ver que Wenseslao Herrera Coyac tuvo un papel protagónico en las iniciativas en materia indígena.

Pero además de él hubo cuatro diputados más que, aparte de suscribir diversas iniciativas, también hicieron propuestas de iniciativas. Tales son los casos de José Edmundo Ramírez Martínez, Víctor Aguirre Alcaide, Yary del Carmen Gebhardt Garduza y Jose Guadalupe Rivera Rivera.

Hasta aquí, hemos visto las iniciativas que los diputados indígenas han promovido o apoyado en materia indígena. En este sentido, cabe mencionar que en estas iniciativas se pueden identificar diversos temas, principalmente: derechos colectivos, desarrollo de los pueblos indígenas, finanzas públicas, trabajo, defensoría legal y participación y representación política.

Más allá de los temas planteados, es importante revisar cuál fue el dictamen que tuvieron dichas iniciativas y, dados los casos, cómo ha sido la votación de éstas en el pleno de la cámara. Pues bien, haciendo un repaso acerca de los avances que se dieron sobre las iniciativas que, en materia indígena, hicieron los diputados indígenas durante la LX Legislatura, se debe apuntar que sólo una iniciativa, la que contiene el “Proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, fue dictaminada.

¹⁹⁴ En una lectura sucinta, mediante esta propuesta se pretendía otorgar una mayor claridad al concepto de autodeterminación o “autonomía” de los pueblos indígenas que reconoce la Constitución mexicana. Además, pretendía que los pueblos indígenas tuvieran mayor capacidad de organización regional, así como establecía la obligación de las instancias gubernamentales para consultarles acerca de políticas públicas y programas de gobierno que los afectasen directamente, con lo que las instituciones representativas de los indígenas tendrían mayor peso en las decisiones públicas. Véase Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-II, martes 11 de diciembre de 2007.

Esta iniciativa estuvo a cargo de la Comisión de Asuntos Indígenas, y su dictamen fue emitido el 11 de diciembre de 2008.¹⁹⁵ Una vez aprobado éste, tal como lo indica el proceso legislativo,¹⁹⁶ el paso siguiente fue la votación en el pleno de la Cámara de Diputados, en dónde los diputados indígenas votaron el dictamen de la siguiente manera:

Tabla IV

Votaciones en torno al “Proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”¹⁹⁷	
Diputado	Voto
Carlos Roberto Martínez Martínez	Ausente
José Edmundo Ramírez Martínez	A favor
José Guadalupe Rivera Rivera	A favor

¹⁹⁵ Véase Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2699-IV, martes 17 de febrero de 2009. De los diputados indígenas considerados para este estudio, los que formaron parte de la Comisión de Asuntos Indígenas y suscribieron dicho dictamen, fueron: José Guadalupe Rivera Rivera, Wenceslao Herrera Coyac y Carlos Roberto Martínez Martínez, mientras que Yary del Carmen Gebhardt Garduza y Víctor Aguirre Alcaide no firmaron el dictamen.

¹⁹⁶ El Proceso legislativo es el que está determinado en el Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera sucinta prescribe: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

Es así como se inicia el proceso legislativo. Posteriormente, de acuerdo a las temáticas que manifieste la iniciativa, se turna a comisiones para su análisis, discusión y dictamen. Una vez emitido el dictamen por la(s) comisión(es) correspondiente(s), éste se discute en el pleno de la cámara de origen y se vota para aprobarlo o rechazarlo. Si es aprobado se turnará a la cámara revisora, pero si es desechado no podrá volverse a presentar la misma iniciativa sino hasta el próximo periodo ordinario de sesiones. Una vez que el dictamen ha sido analizado en comisiones de la cámara revisora y que se ha emitido un dictamen, se presenta en el pleno para que se haga la discusión y votación correspondientes.

Si no hay observaciones y se aprueba, entonces se turna al ejecutivo federal para su sanción, publicación y entrada en vigor. Pero si hay observaciones o si es rechazada totalmente, entonces se devuelve a la cámara de origen para que sea revisada nuevamente y se siga el mismo procedimiento aquí descrito.

¹⁹⁷ Realizada en el pleno de la Cámara de Diputados el jueves 5 de marzo de 2009. La iniciativa votada proponía adicionar dos fracciones y modificar el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para incorporar dos representantes de los pueblos indígenas, con derecho a voz y voto, como integrantes de la Junta de Gobierno de la citada comisión, que serán el presidente del Consejo Consultivo y otro integrante del consejo, éste, al igual que los suplentes de ambos representantes indígenas se elegirán en sesión plenaria de dicho consejo.

Es decir, la iniciativa proponía reformar el último párrafo y se adicionan las fracciones III y IV, recorriéndose el inciso III para ser el V. Sin embargo, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores, en la cual sufrió modificaciones y observaciones, por lo que fue devuelta a la Cámara de Diputados, donde permanece pendiente. Por lo tanto la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) actualmente no contempla la participación de indígenas como miembros de la Junta de Gobierno de la propia CDI.

Víctor Aguirre Alcaide	Ausente
Víctor Manuel Méndez Lanz	Ausente
Wenseslao Herrera Coyac	A favor
Yary del Carmen Gebhardt Garduza	Ausente

Elaborada con datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria de la LX Legislatura.

Con los datos presentados en esta tabla sólo se puede analizar el accionar de los tres diputados indígenas presentes en la votación de la única iniciativa hecha en materia indígena por algún diputado indígena. Estos son los casos de José Edmundo Ramírez Martínez, José Guadalupe Rivera Rivera y Wenseslao Herrera Coyac, quienes votaron todos en favor de la iniciativa.

José Edmundo Ramírez Martínez y Wenseslao Herrera Coyac fueron dos de los 44 diputados de pertenecientes al grupo parlamentario del PRI que, en el pleno, votaron en favor de la iniciativa “Proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, en tanto que los diputados del grupo parlamentario del PRI sumaban 106 en la LX Legislatura.¹⁹⁸

Por su parte, José Guadalupe Rivera Rivera fue el otro de los diputados que estuvieron presentes en el pleno de la Cámara y votaron en favor de la iniciativa. Él, como se ha apuntado, perteneció al grupo parlamentario del PAN y votó siguiendo la tendencia de su partido.¹⁹⁹ Entonces, como lo indican los datos, todos los diputados que asistieron a la sesión del 5 de marzo de 2009 votaron en favor de la iniciativa planteada en el pleno, no se puede determinar tendencia alguna del voto ejercido por los diputados indígenas.

¹⁹⁸ Cabe aclarar que en la votación en torno al no hubo abstenciones ni votos en contra, de manera que la votación en favor de la iniciativa fue unánime.

¹⁹⁹ El grupo parlamentario del PAN estuvo conformado por 206 diputados, de los cuales 140 votaron en favor del “proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, mientras que el resto estuvieron ausentes.

En este punto, como sólo una de las iniciativas fue sometida a votación en el pleno; es imposible determinar la tendencia general del voto de los diputados indígenas en asuntos planteados en materia indígena.

Iniciativas acerca de temas indígenas. LX Legislatura

Como consecuencia de la escasa información, para complementar la obtenida hasta el momento; a continuación se presentan las iniciativas que sobre algún tema indígena se presentaron en la LX Legislatura y que fueron dictaminadas durante la misma.²⁰⁰

En la búsqueda de las iniciativas mediante el portal electrónico de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados se encontraron 13 iniciativas (incluyendo minutas), de éstas cuatro aparecen con dictamen. No obstante, en el análisis de las iniciativas ya no se incluye el “proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, debido a que ha sido analizada previamente.

Además, la iniciativa “Que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, presentada el 17 de marzo de 2007, tampoco puede incluirse en el análisis de la LX Legislatura debido a que su dictamen sucedió el 6 de abril de 2010, durante el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXI Legislatura. Por lo cual solamente quedan dos iniciativas para analizar, tal como puede apreciarse en la tabla V:

Tabla V

Iniciativa	Fecha	Fecha de Dictamen
Que reforma el artículo 2 Bis. De la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	9 de octubre de 2007	10 de marzo de 2009

²⁰⁰ El criterio para considerar estas iniciativas fue que *en su título* apareciera, como palabra clave, el vocablo “indígena” o sus derivaciones, independientemente de quién sea el proponente. Véase anexo V

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	30 de abril de 2008	5 de marzo de 2009
Que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas ²⁰¹	4 de noviembre de 2008	19 de febrero de 2009

Elaborada con información de la Base de Datos de Iniciativas de la Gaceta Parlamentaria,
LX Legislatura de la Cámara de diputados.

Así, a pesar de que en la LX legislatura hubo tres iniciativas sobre temas indígenas que fueron dictaminadas, únicamente dos no se han revisado. De éstas, la “iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2 Bis. De la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” fue dictaminada en sentido negativo, por lo tanto no hay votación en el pleno que se pueda analizar.

Entonces, sólo resta por analizar la iniciativa “que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, la cual fue votada en dos ocasiones debido a observaciones que hizo la Cámara de Senadores (cámara receptora) y la devolvió a la Cámara de Diputados (cámara de origen). La votación entorno a esta iniciativa se generó en dos momentos. Los resultados de la primera votación se muestran en la tabla VI:

Tabla VI

Votación en torno a la iniciativa “que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”	
Diputado	Voto

²⁰¹ Para esta iniciativa se analizarán dos votaciones en el pleno de la Cámara de Diputados, ya que fue *dictaminada y aprobada* en la Cámara de Diputados con 301 votos en *pro* y 2 abstenciones, el jueves 19 de febrero de 2009. Una vez que fue analizada en la Cámara de Senadores fue *dictaminada y aprobada* con 73 votos en pro, el jueves 12 de noviembre de 2009. Con modificaciones. Por lo tanto, fue *devuelta* a la Cámara de Diputados (Minuta 61:237, miércoles 18 de noviembre de 2009) y Turnada a la Comisión de Asuntos Indígenas. Posteriormente, fue nuevamente dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 260 votos en pro, el martes 23 de febrero de 2010.

Carlos Roberto Martínez Martínez	A favor
José Edmundo Ramírez Martínez	Ausente
José Guadalupe Rivera Rivera	A favor
Víctor Aguirre Alcaide	Ausente
Víctor Manuel Méndez Lanz	Ausente
Wenseslao Herrera Coyac	A favor
Yary del Carmen Gebhardt Garduza	A favor

Elaborada con datos obtenidos de la Gaceta Parlamentaria de la LX Legislatura.

En esta primera votación los diputados Carlos Roberto Martínez Martínez, José Guadalupe Rivera Rivera, Wenseslao Herrera Coyac y Yary del Carmen Gebhardt Garduza votaron en favor de la iniciativa. Mientras que los diputados José Edmundo Ramírez Martínez, Víctor Aguirre Alcaide y Víctor Manuel Méndez Lanz estuvieron ausentes. Además, como se puede observar en la VI, no hubo algún diputado indígena que se abstuviera.

De esta manera, los dos diputados del PRI que estuvieron presentes; Wenseslao Herrera Coyac y Yary del Carmen Gebhardt, votaron en *pro* de la iniciativa. La misma situación se repitió con los diputados José Guadalupe Rivera Rivera, del PAN y Carlos Roberto Martínez Martínez, del PRD, quienes votaron en favor de la iniciativa. En suma, aquellos diputados que estuvieron presentes en la votación, todos votaron de forma positiva respecto a la iniciativa independientemente de su filiación partidista.

Así, 60 diputados del grupo parlamentario del PRI votaron en favor de la iniciativa, en tanto que su grupo parlamentario estuvo conformado por 106 diputados en la LX Legislatura.²⁰² En todo caso, lo más importante de la forma en como votaron los diputados del grupo parlamentario del PRI es

²⁰² Además hay que tener presente que ningún diputado de ese grupo parlamentario votó en contra de la iniciativa, lo que no permite ver que debido a las ausencias, 46 diputados de ese grupo parlamentario estuvieron presentes en la votación.

que los diputados indígenas siguieron la misma tendencia que el resto de sus compañeros.

Por su parte, del grupo parlamentario del PRD, que estuvo conformado por 125 diputados durante la LX Legislatura; 76 votaron en favor de la iniciativa, no hubo ninguna abstención y el resto de diputados no asistió a la sesión. Entre los diputados que asistieron y que votaron en favor, estuvo Carlos Roberto Martínez Martínez, quien siguió la misma tendencia de sus compañeros de grupo parlamentario.

Finalmente, el diputado José Guadalupe Rivera Rivera, al igual que los diputados indígenas de los otros grupos parlamentarios, también votó en favor de la iniciativa. Esto significa que este diputado votó siguiendo la tendencia de su grupo parlamentario, ya que los diputados del PAN, que estuvieron presentes, votaron en favor de la iniciativa. Es decir, 135 diputados del grupo parlamentario del PAN respaldaron la iniciativa, mientras que el resto de sus miembros no asistió a la sesión.

Por otra parte, hay que recordar que sobre la misma iniciativa aconteció otra votación, ya que la cámara de senadores (en su papel de cámara revisora) hizo observaciones y regresó la iniciativa a la Cámara de Diputados (en su papel de cámara de origen). La minuta remitida a la Cámara de Diputados fue analizada tocante a las observaciones hechas por la cámara revisora. Así, el 23 de febrero de 2010 la iniciativa nuevamente fue votada en el pleno de la Cámara de Diputados.

No obstante, la votación de la minuta queda fuera del análisis de la LX legislatura, ya que se efectuó durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura. En consecuencia, nuevamente la escasez de iniciativas dictaminadas y votadas en el pleno; ocasiona que se tengan que revisar otras iniciativas; las turnadas a la CAI.

Iniciativas turnadas a la CAI. LX Legislatura²⁰³

En este apartado se examinan las iniciativas turnadas a la CAI, debido a que es la comisión en donde se discuten los temas que se consideran propios de los indígenas. Por supuesto, no se debe perder de vista que lo que atañe a esta investigación es la forma en cómo han votado los diputados indígenas.

Durante la LX Legislatura se turnaron a la comisión de Asuntos Indígenas 12 iniciativas, de las cuales sólo tres fueron dictaminadas y sometidas a votación en el pleno. Éstas fueron:

Tabla VII

Iniciativa	Fecha	Presenta	Fecha de Dictamen	Fecha de Votación
Proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	17 de abril de 2007	María Gloria Guadalupe Valenzuela García (PAN)	9 de febrero de 2010	6 de abril de 2010
Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	30 de abril de 2008	Elda Gómez Lugo (PRI)	11 de diciembre de 2008.	5 de marzo de 2009
Proyecto de decreto que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	4 de noviembre de 2008	Erick López Barriga (PRD)	11 de diciembre de 2008; y 8 de diciembre de 2009	19 de febrero de 2009 y 23 de febrero de 2010

Elaborada con información de la Base de Datos de Iniciativas de la Gaceta Parlamentaria, LX Legislatura de la Cámara de diputados.

De las iniciativas presentadas en la tabla VIII, la única que no ha sido analizada en éste trabajo es la “que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. No obstante, esta

²⁰³ Durante la LX Legislatura, las tareas de la CAI se vinculan a los temas de justicia, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas con el fortalecimiento instituciones, como al reconocimiento de los derechos políticos y sociales. Tal como puede apreciarse en las iniciativas presentadas, que están relacionadas con la defensoría, asesoría y representación, con los temas electorales, y con el desarrollo cultural de los pueblos indígenas. Véase el anexo VI.

iniciativa no puede ser revisada bajo los criterios aquí planteados, ya que fue dictaminada y votada hasta la LXI Legislatura.

Por lo tanto, hasta este punto, no se pueden tener conclusiones rotundas acerca de la tendencia que siguen los diputados indígenas en las votaciones en el pleno acerca de temas de relevancia para los indígenas. Sin embargo, es precisamente allí donde radica la relevancia de tener la posibilidad de analizar dos legislaturas diferentes.

3.32. Iniciativas indígenas, en materia indígena y de la CAI. LXI Legislatura

En esta perspectiva, siguiendo la metodología utilizada para el análisis de la LX Legislatura; a continuación se muestran las iniciativas hechas en materia indígena por los diputados indígenas.²⁰⁴ Cabe recordar que el criterio para considerarlas es que en alguna parte del texto de la iniciativa se haga referencia a los pueblos indígenas o a las etnias del país.

Tabla VIII

INICIATIVA	COMISIÓN	DIPUTADOS	FECHA
Proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	Asuntos Indígenas	Proponente: Pedraza Olguín Héctor (PRI) Adherente: Hernández Cruz Luis (PRD)	23-Febrero-2010
Proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 79 y 93 de la Ley General de Salud	Salud	Proponente: Bautista Concepción Sabino (PRI)	23-Marzo-2010
Proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas	Asuntos Indígenas Con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública	Adherentes: Ambrosio Cipriano Heriberto (PRI), Bautista Concepción Sabino (PRI) y Marín Torres Julieta Octavia (PRI)	25-Marzo-2010
Proyecto de decreto que reforma los artículos 53 y 54 de la Ley General de	Salud	Proponente: Bautista Concepción Sabino (PRI)	7-Abril-2010

²⁰⁴ Véase el anexo VII.

Salud			
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Puntos Constitucionales Con opinión de Asuntos Indígenas	Suscriben: Ramírez Hernández Socorro Sofío (PRI), Ambrosio Cipriano Heriberto , Castro Ríos Sofía	28-Abril-2010

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. H. Cámara de Diputados.

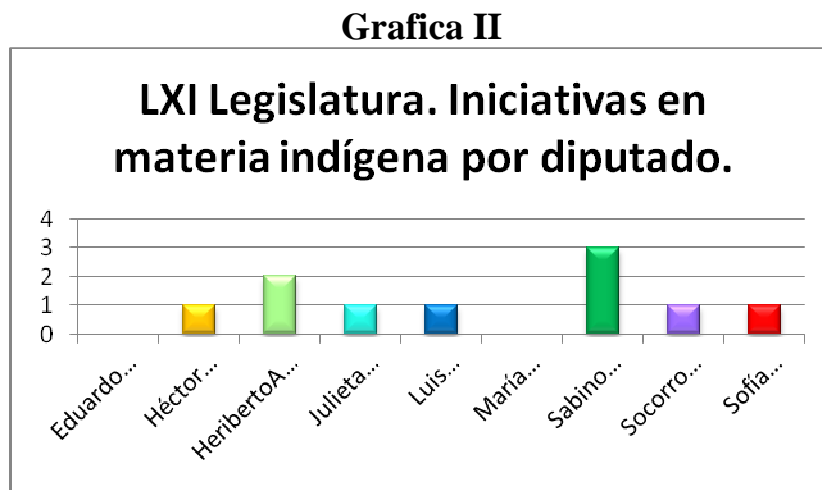
Como puede verse en la tabla VIII, en la LXI Legislatura hubo cinco iniciativas en materia indígena suscritas o propuestas por alguno o algunos de los diputados indígenas. De éstas, dos fueron turnadas a la CAI, igualmente dos a la de Comisión de Salud y una a la Comisión de Puntos Constitucionales. En este punto, y con las pocas iniciativas planteadas, es difícil poder decir qué comisión es la más importante en cuanto a iniciativas turnadas.

Sin embargo, se puede notar que la CAI tiene una ligera preponderancia sobre las otras ya que a ésta se le solicitó su opinión en una de las iniciativas en materia indígenas que fue turnada a otra comisión. Asimismo, es ineludible atender que la Comisión de Puntos Constitucionales, al igual que en la legislatura LX, tiene importante presencia en cuanto a iniciativas en materia indígena.

De esta forma, de las cinco iniciativas, tres fueron propuestas por alguno de los diputados indígenas considerados en este estudio. En este sentido, el “Proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” fue propuesto por Héctor Pedraza Olguín; mientras que el “Proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 79 y 93 de la Ley General de Salud” y el “Proyecto de decreto que reforma los artículos 53 y 54 de la Ley General de Salud” fueron planteados por Sabino Bautista Concepción.

En tanto que el “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” fue suscrito por Socorro Sofío Ramírez Hernández. Y, finalmente, al “Proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas” se adhirió los diputados indígenas Heriberto Ambrosio Cipriano, Sabino Bautista Concepción y Julieta Octavia Marín Torres. Vale decir que estas dos últimas iniciativas fueron presentadas por Teófilo Manuel García Corpus.

Lo anterior significa que, en cuanto a iniciativas en materia indígena, el diputado Sabino Bautista Concepción ha sido quien más iniciativas ha planteado, además de que se adhirió a una de las iniciativas presentadas por el diputado Manuel García Corpus. En contraparte, los diputados María Isabel Pérez Santos y Eduardo Zarzosa Sánchez, ambos del grupo parlamentario del PRI, no han hecho ni participado en ninguna iniciativa en materia indígena. Estos datos se presentan en la siguiente grafica:



En la grafica II, se puede ver que el diputado Heriberto Ambrosio Cipriano participó en dos diferentes iniciativas, una la suscribió y se adhirió a la otra. Además se puede ver que los diputados: Héctor Pedraza Olguín, Julieta Octavia Marín Torres, Socorro Sofío Ramírez Hernández y Sofía Castro

Ríos, del grupo parlamentario del PRI y Luís Hernández Cruz del grupo parlamentario del PRD, participaron en una iniciativa cada uno;²⁰⁵ sin embargo, en este punto, es pertinente establecer grados de participación.

En este sentido, la participación más relevante es la del diputado Héctor Pedraza Olguín, ya que fue proponente, lo cual significa que fue por iniciativa propia que promovió el “Proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. Menor grado de jerarquía tiene la participación de Socorro Sofío Ramírez Hernández, quién participó en el “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pero solamente suscribiéndola.

Finalmente, el menor grado de relevancia en participación lo tienen los diputados Julieta Octavia Marín Torres y Luís Hernández Cruz, quienes participaron manifestando su adherencia al “Proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas” y el “Proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, respectivamente.

Por otra parte, tocante a las propias iniciativas, la que puede considerarse la más relevante, por su contenido en materia de derechos indígenas, es el “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta iniciativa implica cambios en la legislación nacional, tanto en el texto constitucional, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), lo que en conjunto implica un

²⁰⁵ Cabe aclarar que cada uno de los diputados indígenas participó en diferentes iniciativas y en diferentes formas, como proponente, suscriptor o adherente. A continuación se presentan el número de iniciativas en que participó cada uno: Eduardo Zarzosa Sánchez, cuatro; Héctor Pedraza Olguín, siete; Heriberto Ambrosio Cipriano, seis; Julieta Octavia Marín Torres, veintiocho; Luís Hernández Cruz, siete; María Isabel Pérez Santos, cinco; Sabino Bautista Concepción, seis; Socorro Sofío Ramírez Hernández, cuatro; y Sofía Castro Ríos, diez. De esta manera, hasta el segundo periodo ordinario de sesiones, los diputados indígenas de la XLI Legislatura participaron en total en 77 iniciativas, de las cuales 10 fueron sobre algún tema indígena.

reconocimiento más amplio de la participación y la representación política de los indígenas.

En tanto las iniciativas restantes tienen repercusiones en el desarrollo de los pueblos indígenas, pero sobre otros espacios de su vida, tales como: la salud, la participación política y los derechos lingüísticos. A pesar de la relevancia que puedan tener estas iniciativas en diversos ámbitos de la vida de los indígenas, lo trascendente es saber si estas iniciativas han sido aprobadas o no.

No obstante, para el caso de las iniciativas en materia indígena en que participaron los diputados indígenas, debemos conformarnos con revisar cuáles han sido y cuál ha sido el papel de los diputados indígenas en la presentación de éstas. Esta situación se debe a que ninguna de estas iniciativas ha sido dictaminada, y por lo tanto no hay votaciones que analizar.

Iniciativas acerca de temas indígenas. LXI Legislatura

Nuevamente, al igual que en la LX Legislatura, la escasez de iniciativas nos lleva a revisar las iniciativas que contengan en su título el término indígena, étnico, racial o sus derivados. Una vez realizada esta exploración, a continuación se presentan las iniciativas que, sobre algún tema indígena, se han presentado durante la LXI Legislatura.²⁰⁶

Tabla IX

Iniciativa	Fecha de presentación	Fecha de Dictamen
“Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”	18 de noviembre de 2009	23 de febrero de 2010

²⁰⁶ Mediante la revisión en el portal electrónico de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, bajo los criterios mencionados, al día 23 de junio de 2010 se hallaron nueve iniciativas. De éstas, solamente dos han sido dictaminadas; ambas fueron turnadas a la CAI. Véase el anexo VIII.

“Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”	3 de diciembre de 2009	9 de febrero de 2010
--	------------------------	----------------------

Elaborada con información de la Base de datos de iniciativas de la Gaceta Parlamentaria, LX Legislatura de la Cámara de diputados.

En la tabla IX se observan las dos iniciativas que, sobre algún tema indígena, han sido dictaminadas, ambas son minutas turnadas de la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados.

Para analizar estas iniciativas solamente se considera la forma en que votaron los diputados indígenas y sus respectivos partidos políticos. Dicho en otras palabras, exclusivamente se toman en cuenta las votaciones de los grupos parlamentarios del PRI y del PRD, debido a que no hay diputados indígenas de otros grupos parlamentarios.

La primera de estas iniciativas, la que corresponde al “proyecto de decreto, que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, ya había tenido una votación durante la LX Legislatura de la Cámara Diputados, sin embargo debido a modificaciones que sufrió en la Cámara de Senadores, se turnó nuevamente para su análisis en la Cámara de Diputados, por lo que una vez analizado y dictaminada fue nuevamente sometida votación en el pleno.²⁰⁷

Por lo tanto, en torno a esta iniciativa (en este caso ya como minuta) se presenta a continuación la segunda votación en el pleno de la Cámara de Diputado, que tuvo lugar ya durante la LXI Legislatura:

Tabla X

²⁰⁷ De acuerdo a lo indicado por el proceso legislativo, esta iniciativa, con los respectivos cambios realizados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, se convirtió en decreto presidencial el 31 de Marzo de 2010. Así, el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, expidió el decreto por el que “se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”, el cual fue publicado el 6 de abril de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

Votación en torno a la iniciativa “que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”,²⁰⁸	
Diputado	Voto
Eduardo Zarzosa Sánchez	A favor
Héctor Pedraza Olguín	A favor
Heriberto Ambrosio Cipriano	Ausente
Julieta Octavia Marín Torres	Ausente
Luis Hernández Cruz	A favor
María Isabel Pérez Santos	Ausente
Sabino Bautista Concepción	Ausente
Socorro Sofío Ramírez Hernández	Ausente
Sofía Castro Ríos	Ausente

Elaborada con datos obtenidos de la Gaceta parlamentaria de la LXI Legislatura.

Como puede verse en la tabla anterior,²⁰⁹ los diputados Eduardo Zarzosa Sánchez, Héctor Pedraza Olguín y Luis Hernández Cruz, que estuvieron presentes en la sesión plenaria de la cámara de diputados, el día 23 de febrero de 2010, todos votaron en favor de la iniciativa. Cabe recordar que los dos primeros forman parte del grupo parlamentario del PRI, y que siguieron la tendencia de los miembros de su bancada que estuvieron presentes.

En esta línea de argumentos, en la votación de la sesión plenaria estuvieron presentes 124 diputados de los 237 que conforman la bancada del PRI. Además, por parte de la bancada del PRD estuvieron presentes 32 de los 69 diputados que la integran, entre ellos Luis Hernández Cruz, quien también votó en favor de la iniciativa, siguiendo la tendencia de sus

²⁰⁸ Los diputados indígenas que pertenecen a la CAI y que rubrican el dictamen son: María Isabel Pérez Santos, Socorro Sofío Ramírez Hernández, Eduardo Zarzosa Sánchez, Heriberto Ambrosio Cipriano, Julieta Octavia Marín Torres y Luis Hernández Cruz. Mientras que Héctor Pedraza Olguín y Sabino Bautista Concepción no firmaron el dictamen.

²⁰⁹ Y como puede constatarse en los resultados de la votación realizada en el pleno de la Cámara de diputados el martes 23 de febrero de 2010, todos los diputados indígenas presentes en la sesión plenaria votaron en favor de la iniciativa. Además no hubo ninguna abstención ni votos en contra; de manera que la iniciativa fue aprobada con 260 votos en favor.

compañeros presentes.

De esta manera, los tres diputados presentes en la sesión plenaria votaron en *pro* de la iniciativa, misma situación que se repite con los diputados presentes, independientemente del grupo parlamentario al que pertenecen. No obstante, es necesario hacer notar que fue una jornada marcada por el ausentismo de los diputados, entre los cuales se cuenta a seis de los nueve diputados indígenas, que representan el 66.6% de ellos.

En lo que corresponde a la segunda iniciativa, la votación de los diputados se presenta en la siguiente tabla:

Tabla XI

Votación en torno al “proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. ²¹⁰	
Diputado	Voto
Eduardo Zarzosa Sánchez	A favor
Héctor Pedraza Olguín	A favor
Heriberto Ambrosio Cipriano	A favor
Julieta Octavia Marín Torres	A favor

²¹⁰ El dictamen de la CAI fue firmado por los diputados: Héctor Pedraza Olguín, Eduardo Zarzosa Sánchez, Julieta Octavia Marín Torres Hernández y Heriberto Ambrosio Cipriano. Mientras que María Isabel Pérez Santos, Socorro Sofío Ramírez, Sabino Bautista Concepción y Luis Hernández Cruz no firmaron el dictamen.

El proceso legislativo de esta iniciativa se inició el 21 de abril de 2009, cuando el senador Andrés Galván Rivas presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma al artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2009, la Mesa Directiva de Cámara de Senadores remitió a la Cámara de Diputados la minuta de la misma iniciativa.

La reforma se orientaba a que el texto del artículo 23 de la citada ley establecía que la relación de trabajo al interior del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) estaría regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, lo cual contenía un error, ya que esta última referida ley tiene como título original, según su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Es decir, la ley a la que hace referencia actualmente el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas no existía. Así, mediante la iniciativa de la Cámara de Senadores, y después de la revisión, dictamen y votación en la Cámara de Diputados, se corrigió el error. De esta forma, el 18 de junio de 2010 se publicó en el DOF el decreto mediante el cual se enmendó el mencionado error, quedando de la siguiente manera:

“Las relaciones laborales del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional

Luis Hernández Cruz	Ausente
María Isabel Pérez Santos	A favor
Sabino Bautista Concepción	A favor
Socorro Sofío Ramírez Hernández	A favor
Sofía Castro Ríos	A favor

Elaborada con datos obtenidos de la Gaceta parlamentaria de la LXI Legislatura.

En la votación en pleno de esta iniciativa, realizada el martes 6 de abril de 2010; los ocho diputados indígenas presentes votaron en favor de ésta. Estos diputados fueron los que pertenecen al grupo parlamentario del PRI, quienes siguieron la tendencia de la mayoría de los diputados del PRI.²¹¹

La única ausencia de los diputados indígenas durante la votación en el pleno, fue la de Luís Hernández Cruz, que casualmente es el único diputado indígena que no forma parte de la bancada del PRI, sino a la del PRD. Así, a pesar de que para la votación de esta iniciativa la mayor parte de los diputados indígenas estuvieron presentes, el ausentismo siguió manifestándose como en la votación de otras iniciativas sobre temas indígenas.

Iniciativas en materia Indígena turnadas a la CAI. LXI Legislatura

Nuevamente, debido a la escasez de iniciativas en materia indígena, se revisaron las iniciativas turnadas a la CAI de la LXI Legislatura.²¹² A esta comisión han sido turnadas un total de seis iniciativas, de las cuales las únicas que han sido votadas en el pleno de la misma, son las que se han revisado en el apartado anterior: la “Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 13 de la Ley General de

²¹¹ La votación en el pleno fue de 380 votos en favor, dos abstenciones y ningún voto en contra.

²¹² Véase el anexo IX.

Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” y la “Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”.

Además, dentro de los las iniciativas turnadas a la CAI, existe además otra minuta con proyecto de decreto, la cual fue rechazada.²¹³ Asimismo, se han turnado tres iniciativas más a esta comisión, las cuales permanecen pendientes; por lo que en este punto no hay más votaciones de iniciativas que se puedan revisar.

A pesar de esta situación, se debe recordar que en la LX legislatura hubo una iniciativa que no pudo ser analizada debido a que su votación en el pleno se dio hasta la LXI legislatura, por lo tanto es momento de recuperarla.

La iniciativa con “proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” fue presentada por la diputada María Gloria Guadalupe Valenzuela García, el día 17 de abril de 2007. Ésta se turnó a la CAI y fue dictaminada en sentido positivo el 21 de octubre de 2008, durante la LX Legislatura; y finalmente, fue votada en el pleno de la Cámara de Diputados el 6 de abril de 2010.²¹⁴

²¹³ Se trató de la minuta “con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1o., 4o. y 7o., párrafo último; la fracción VII del artículo 13; inciso f) del artículo 14; y 19; y se adiciona el artículo 26 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. Esta iniciativa pretendía regular la difusión de los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas y establecer el otorgamiento de facilidades para su difusión. Asimismo, pretendía que la difusión de las lenguas se hiciera a través de emisoras de radio, así como mediante la elaboración de diccionarios en lenguas indígenas.

La minuta fue dictaminada en sentido negativo, con lo que la difusión de las lenguas indígenas queda consignada a los pueblos indígenas, que sin embargo, en la mayoría de los casos, por no decir en todos, no tienen los recursos para ello.

En este sentido, uno de los argumentos para dictaminar en contra fue que la “pretendida función de aprobar los diccionarios, invadiría la competencia de los propios pueblos, considerada en la fracción IV del Apartado A del artículo 2o. constitucional, sobre el derecho de los pueblos a preservar y enriquecer sus lenguas y para tal efecto los pueblos han avanzado en la conformación de academias de sus respectivas lenguas”.

Entonces, con este y otros argumentos, el dictamen se generó en sentido negativo el 6 de abril de 2010, por lo que se remitió nuevamente a la Cámara de Senadores para un nuevo análisis y discusión.

²¹⁴ Esta iniciativa fue aprobada en ambas cámaras del Congreso de la Unión, con lo cual se procedió a la emisión del dictamen por parte del Presidente de la República, que se publicó en el DOF el 18 de junio de 2010. Así se logró que el *Inali* tuviera entre sus atribuciones “Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos, intérpretes, traductores y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia, que asimismo sean conocedores de la cultura de que se trate,

Al respecto, la iniciativa fue votada por los diputados indígenas de la siguiente manera:

Tabla XII

Votación en torno al “proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”	
Diputado	Voto
Eduardo Zarzosa Sánchez	A favor
Héctor Pedraza Olgún	A favor
Heriberto Ambrosio Cipriano	A favor
Julieta Octavia Marín Torres	A favor
Luis Hernández Cruz	Ausente
María Isabel Pérez Santos	A favor
Sabino Bautista Concepción	A favor
Socorro Sofío Ramírez Hernández	A favor
Sofía Castro Ríos	A favor

Elaborada con datos obtenidos de la Gaceta parlamentaria de la LXI Legislatura.

De manera sorpresiva, la votación de esta iniciativa fue exactamente la misma que la que se dio en torno al “proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”. Es decir, se aprobó con 380 votos en *pro* y 2 abstenciones. Cabe decir que ambas iniciativas fueron votadas el mismo día y competen a la misma ley: la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

De esta manera, los ocho diputados indígenas presentes votaron en *pro* de ésta. Todos estos diputados pertenecen al grupo parlamentario del

vinculando sus actividades y programas de licenciatura y postgrado, así como a diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación”. De manera que se daría una visión más académica a la enseñanza y aprendizaje de las lenguas y cultura indígenas.

PRI. El único diputado indígena del PRD estuvo ausente, junto con otros 44 miembros de su bancada, que se integra por 69 diputados.

Finalmente, a pesar de la escasez de iniciativas, y de todas las limitaciones de información que esto implica, estamos ahora en posibilidad de reconocer algunas tendencias generales de los votos de los diputados indígenas.

Colofón del Capítulo 3

En lo que atañe a las comisiones en las que estuvieron integrados los diputados indígenas, se puede decir que, a pesar de que la presidencia de la CAI fue ocupada por indígenas en las legislaturas LX y LXI; éstos no han sido electos en algún distrito indígena. Sin embargo, los diputados indígenas han tenido un papel protagónico en dicha comisión en ambas legislaturas; han ocupado dos y cuatro secretarías de la comisión en las LX y LXI legislaturas, respectivamente.

Así, a pesar de que los diputados indígenas han ocupado algunas secretarías de las Comisiones, la realidad es que solamente en la CAI es en la que han tenido mayor relevancia. En general, su participación en otras comisiones es únicamente como miembros, sin ocupar cargos relevantes. Esta situación se manifiesta de manera contundente cuando se trata de la presidencia de alguna comisión, ya que de las dos legislaturas, solamente un diputado indígena, electo en uno de los veintiocho distritos indígenas, ha presidido alguna comisión, que fue una comisión especial.

Esto resulta desalentador para quienes pretenden que los diputados indígenas cumplan un papel protagónico en la vida legislativa. Asimismo, resulta aun más desalentador que en ambas legislaturas ningún diputado indígena ha formado parte de los órganos de gobierno de la cámara. Es decir, los diputados indígenas han tenido poca participación en los órganos y cargos más relevantes dentro de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, en lo que respecta a las iniciativas en materia indígena, permanecen pendientes aquellas que se ven inmersas en el debate acerca de los derechos políticos de los indígenas, incluyendo el debate acerca de la representación política. Asimismo, permanecen pendientes otros temas de especial relevancia para los pueblos indígenas, es el caso de las iniciativas que buscan que los pueblos indígenas sean reconocidos como sujetos de derecho público. Además, otras iniciativas que permanecen pendientes son aquellas que se refieren a el acceso a los recursos naturales, derechos laborales, de salud, educación y en materia penal.

En contraparte, aquellas iniciativas que han sido aprobadas se han enfocado a cambios poco sustanciales en la vida política de los indígenas, se han centrado en asuntos lingüísticos y en la regulación interna de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). En resumidas cuentas, la mayoría de las iniciativas en materia indígena permanecen pendientes y otras tantas han sido rechazadas, por lo tanto se puede decir que no se han hecho cambios sustantivos en la legislación que afecta a los pueblos indígenas de México, en tanto que se han discutido mayormente asuntos que no afectan su status político o jurídico, de tal forma que se han priorizado los asuntos lingüísticos.

En lo que corresponde a las iniciativas aprobadas, no puede olvidarse que solamente dos fueron dictaminadas y votadas en el pleno en la LX Legislatura, mientras que para la LXI Legislatura han sido tres. En éstas, el comportamiento de los diputados ha variado, sobre todo en lo que concierne al papel protagónico del PRI en la promoción y votación de iniciativas. Mientras que durante la LX Legislatura la distribución de los votos de las iniciativas sometidas fue distribuida entre los tres principales partidos políticos: PRI, PRD y PAN, en la LXI Legislatura el PRI llevó la batuta.

Asimismo, en esta última legislatura el PRI tomó un papel protagónico en la promoción de iniciativas. Pese a ello, la representación

política de los indígenas, en cuanto a iniciativas presentadas, ha sido generada mediante la participación de los otros dos grupos parlamentarios más importantes en la Cámara de Diputados. Más aún, la presentación de iniciativas en materia indígena no ha sido exclusiva de los partidos con presencia indígena, puesto que la diputada Mónica Arriola, del Partido Nueva Alianza (PANAL), también ha planteado una.

Dicho esto, el papel protagónico del PRI no puede soslayarse. Durante la LXI Legislatura, la votación en el pleno hecha en torno a las iniciativas: “proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” y al “proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, muestra que éstas fueron tratadas como prioritarias para la bancada del PRI, mientras que para la bancada del PRD, la otra bancada con presencia indígena, no lo fueron.

En este sentido, todos los diputados indígenas del PRI asistieron a la sesión plenaria en que se votaron ambas iniciativas y votaron en *pro* de las mismas, con lo cual siguieron la tendencia marcada por su partido. Cabe decir que a dicha sesión asistieron 186 de los 237 diputados del grupo parlamentario del PRI, lo que comprueba que había un amplio interés por estas iniciativas, debido que el ausentismo fue menor que en la votación de las demás iniciativas que se han revisado.

En tanto, la votación en torno a la iniciativa “que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que se realizó en la misma legislatura, estuvo marcada por el ausentismo. Casi la mitad (113 de 236) de los diputados de la bancada del PRI no asistieron a la sesión plenaria en que se votó dicha iniciativa. Más aun, más de la mitad (37 de 69) de los diputados del PRD no asistieron a la misma. Este se ausentismo se reflejó en que seis de los nueve diputados indígenas

de la LXI Legislatura asistieron a la sesión; mientras que los tres que estuvieron presentes votaron a favor de la iniciativa.

Asimismo, vale la pena recordar que esta iniciativa fue votada en dos ocasiones en el pleno de la Cámara de Diputados. La primera de estas votaciones se efectuó durante la LX Legislatura. En esa ocasión el voto de los cuatro diputados indígenas que estuvieron presentes fue en *pro* de la iniciativa. Sin embargo, el ausentismo también se manifestó. De esta manera, en la sesión plenaria del 19 de febrero de 2009, estuvieron presentes 60 de los 106 diputados de la bancada del PRI, 76 de los 127 de la bancada del PRD y 135 de los 206 de la bancada del PAN. Así, en esa ocasión, los diputados indígenas presentes votaron de la misma manera que el resto de los diputados presentes; es decir, en *pro* de la iniciativa.

Durante la LX Legislatura se presentó otra votación, esta vez en torno al “Proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”. La tendencia de los votos fue la misma, es decir todos los tres diputados indígenas presentes votaron a favor de la iniciativa, tal como lo hicieron el resto de los diputados presentes. Sin embargo, esta también fue una jornada marcada por el ausentismo. De manera que cuatro de los siete diputados indígenas no estuvieron en la sesión del día 5 de marzo de 2009.

En suma, las iniciativas que se revisaron demuestran que los asuntos indígenas no son prioritarios en la agenda legislativa. Primero porque de todas las iniciativas hechas en materia indígena entre ambas legislaturas, solamente se dictaminaron y votaron cinco, mientras que una fue dictaminada en sentido negativo. El resto de las iniciativas se mantienen en rezago.

En segundo lugar, el desinterés por los asuntos indígenas se muestra a través del ausentismo que ha habido en las votaciones en el pleno, en torno a las iniciativas indígenas. A pesar de esta situación, se ha podido ver la

tendencia general es que los diputados presentes en las distintas votaciones han actuado en *pro* de las iniciativas. Aún así, sigue siendo alto el ausentismo de los propios diputados indígenas y del resto de los diputados.

Un caso distinto respecto a estas tendencias han sido el “proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” y al “proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, en los cuales la mayoría de los diputados del PRI, partido al cual pertenecen la mayoría de los diputados indígenas, asistieron votaron en favor de la iniciativa.

Es decir, estas iniciativas han tenido especial importancia para la bancada del PRI, lo que se refleja en el voto de los diputados indígenas. Asimismo, se puede concluir que en las distintas iniciativas votadas, los diputados indígenas han seguido la tendencia de sus partidos, tanto en el ausentismo, como en la forma de votar las iniciativas, todas en favor.

CONCLUSIONES.

Después de haber hecho un recorrido por las diferentes corrientes teóricas de la representación política, de haber indagado las implicaciones de la representación política indígena y los mecanismos a través de los cuales se genera, de haber investigado la situación de la representación política de los indígenas en términos empíricos; lo primero que puedo concluir es que, efectivamente, como se planteó en las primeras páginas de esta investigación:

El estudio de la representación política es en si mismo un problema, es un tema complejo y para el cual no existe una teoría general, sino diferentes enfoques que tienen sus propios principios.

En este sentido, considero que una de las dificultades más importantes que plantea el estudio de la “representación política” es conocer el propio significado de ésta, así como conocer cuáles son sus implicaciones en los regímenes democrático-representativos.

Asimismo, una dificultad para hacer una investigación sobre esta temática radica en que los representantes, en este caso los diputados indígenas, ven constreñida su actuación por una serie de reglas formales, como la propia constitución, e informales, como la disciplina partidista y el sistema de recompensas dentro del mismo partido. Así como por una multiplicidad de intereses que pueden ser tan diferentes como poco claros. Por lo que, a final de cuentas, son los intereses y preferencias de los propios representantes lo que determina su orientación como tales.²¹⁵

²¹⁵ Ahora bien, en lo que respecta a la representación política de los indígenas, lo primero que se puede ver en los diversos estudios empíricos alrededor del mundo, es que hacen referencia a la representación política principalmente en términos numéricos, así determinan que un grupo puede estar sobre-representado o sub-representado. Sin embargo, los argumentos de este tipo consideran únicamente la dimensión descriptiva de la representación, dejando fuera las otras dimensiones: la rendición de cuentas, la simbólica y, principalmente, la sustantiva. De manera que dejan fuera el estudio del papel de los representantes, es decir no consideran la sustancia de la representación.

Otra gran dificultad, es determinar cuáles son los intereses que los representantes deben seguir, pero más complicado es definir en que consisten estos intereses. Así por ejemplo, al estudiar la representación política de los indígenas uno puede enfrentarse al siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son los intereses de los indígenas?, la respuesta no es sencilla, lo claro es que puede ser “todos”, los de la nación, pero nunca será “ninguno”, pues siempre tendrán que estar presentes algunos intereses, por mínimos que sean.

Lo que puede dar luz sobre los intereses de los representantes son las decisiones, las acciones y las preferencias de éstos. Dicho en otras palabras, la actuación de los representantes es lo que puede determinar que intereses están siguiendo. No obstante, antes de conocer la actuación se deben conocer los actores. En este sentido, mediante este trabajo se pudo identificar quiénes y cuántos son los diputados indígenas de las legislaturas LX y LXI.²¹⁶ Se identificaron en total 16 diputados indígenas electos en distritos indígenas, siete de la LX legislatura y nueve de la LXI.

Estos diputados formaron parte de las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PRD y PAN. Con lo cual se pudo constatar que el partido con mayor relevancia en los distritos indígenas es el PRI, que en la LX Legislatura tuvo cuatro diputados indígenas, mientras que en la LXI tuvo el doble.

Por su parte, el PRD, a pesar de ser actualmente la tercera fuerza política, ha tenido tres diputados indígenas sumando los de ambas legislaturas. Finalmente el PAN, aunque en la Legislatura LX fue la principal fuerza política y en la LXI es la segunda, solamente ha tenido un diputado indígena procedente de los 28 distritos indígenas. Lo anterior

²¹⁶ La recolección de estos datos no estuvo exenta de dificultades. De esta manera, no puedo dejar de mencionar que algunos de los diputados electos en los distritos indígenas no mostraron ningún interés por determinar si son indígenas o no. Asimismo, debo mencionar que una razón de esta falta de respuestas, en muchos casos se debió a que actualmente estos diputados se encuentran en campaña electoral y justifican su inasistencia mediante el argumento de que la legislatura se encuentra en periodo de receso.

significa que el partido con menor presencia en los distritos indígenas es el PAN, y por lo tanto es este partido el que menos vínculo tiene con los indígenas y con los asuntos que a éstos atañen.

Además el débil vínculo del PAN es opuesto a la tendencia del PRI. Mientras que el PAN fue primera fuerza política de la cámara durante la LX legislatura, ello no se reflejó en un mayor vínculo o preeminencia de este partido en los distritos indígenas. Mientras que el PRI, al tomar el liderazgo numérico de la cámara en la LXI Legislatura, también reflejó este repunte en la mayor presencia de diputados indígenas procedentes de los distritos indígenas.

Por otro lado, del PRD se puede decir que si tiene presencia en los distritos indígenas que, aunque también es baja, puede identificarse como un vínculo con los asuntos indígenas. Esto se manifestó más fuertemente en la LX Legislatura, en la cual tuvo dos diputados indígenas, los cuales participaron activamente en torno a las iniciativas en materia indígena. Sin embargo, al descender su número de diputados de una legislatura a la otra, esta situación también se reflejó en el número de diputados indígenas y, consecuentemente, en la relevancia de este partido en los asuntos indígenas.

En otro orden de ideas, el aumento en el número de diputados indígenas de la LX a la LX legislaturas, no implica que el diseño institucional, específicamente la delimitación de 28 distritos indígenas, sea la causa o que éste sea eficiente. Esto se debe a que no existe actualmente mecanismo alguno que obligue a los partidos a postular candidatos indígenas en los distritos indígenas.

Más bien el aumento en el número de diputados indígenas se debe a las características propias de cada distrito, donde la presencia indígena determina que existan políticos pertenecientes a alguna etnia con posibilidades de ser electos diputados. Además, la existencia de diputados indígenas es influenciada por las relaciones y trayectoria que los políticos

indígenas mantienen dentro de sus partidos. Es decir, no es en si misma la ascendencia indígena la que determina que los partidos políticos postulen candidatos indígenas.

Al respecto, dos partidos políticos con presencia de indígenas en la Cámara de Diputados (PRI y PRD) indican en sus documentos básicos que los indígenas tienen derecho a estar representados en los órganos legislativos y de gobierno, sin embargo se reservan la determinación de candidaturas. De manera que no se comprometen a establecer una cuota mínima de candidatos indígenas.²¹⁷

En lo que respecta al perfil político de los diputados indígenas, estos tienen mayor apego a las cuestiones de sus partidos que a cuestiones indígenas. Esto se comprueba cuando se observa que es mucho más amplia la trayectoria política de los diputados indígenas dentro de sus partidos, que la experiencia en actividades que los vinculen con los indígenas. De manera que el vínculo partidista se manifiesta fuertemente. Esta situación se manifiesta de una manera más intensa en los diputados priistas.

Ello se debe, primero a que son más los diputados indígenas que pertenecen al PRI. De esta manera, doce de los diecisiete diputados indígenas que hubo al sumar los de ambas legislaturas forman parte de este instituto político. Lo cual genera que sea mayor la experiencia partidista que acumulan estos diputados.

Esto además se debe a que diez de estos diputados han ocupado al menos dos dentro de su partido. Vale decir que no es un asunto minúsculo el vínculo existente entre los diputados indígenas y sus partidos políticos, puesto que, la actuación subordinada de los diputados hacia sus partidos

²¹⁷ De esta manera, la representación política de los indígenas no necesariamente se ha dado a partir de los 28 distritos indígenas, pues ha habido diputados indígenas electos fuera de estos distritos. Además la actividad legislativa demuestra que los diputados indígenas no electos en los 28 distritos indígenas han tenido una actividad sustantiva en la representación de los indígenas ocupando cargos como la Presidencia de la CAI y formulando iniciativas relevantes en materia indígena.

puede ser contraria a los intereses generales y, consecuentemente, a los de los indígenas.

En lo que respecta a la dimensión sustantiva de la representación política de los indígenas, el análisis empírico mostró que la gran mayoría de los indígenas están vinculados con los temas indígenas, dado que la mayoría de ellos ha formado o forma parte de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI). Y que dentro de esta comisión los diputados indígenas han ocupado seis secretarías de doce disponibles entre ambas legislaturas.

De igual forma, se identificó que de las temáticas más importantes en materia indígena promovidas por los diputados indígenas, especialmente por aquellos presentes en al CAI, fueron acerca de los derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales se destacan los que tienen que ver con aspectos de participación y representación política, así como con temas como territorio, recursos naturales, identidad y patrimonio culturales. De estos últimos aspectos, el aspecto lingüístico fue durante ambas legislaturas un tema central en las discusiones acerca de temas indígenas.

Asimismo, la presencia de la mayoría de los diputados indígenas en la CAI sugiere que los temas que sean turnados a ésta –temas que se supone son relevantes para los indígenas– pasarán por el análisis y juicio de aquellos que conocen y, más aun, viven las problemáticas indígenas. No obstante, en las dos legislaturas analizadas, la mayoría de las iniciativas en materia indígena se mantienen sin resolución.

Así, adentrándonos en lo que corresponde a las iniciativas, vale la pena mencionar que en la LX Legislatura se presentaron 2 599 y en la LXI, hasta la fecha se han presentado 886. De estas, únicamente se dictaminaron y votaron cinco en materia indígena; tres de la LXI legislatura y dos de la LX. A partir de las votaciones de estas iniciativas, se pudo constatar que, efectivamente, los diputados indígenas siguen la tendencia del voto de sus partidos.

Sin embargo, a través de los votos de las iniciativas se descubrió que, en general, en las sesiones en que fueron votadas las iniciativas el ausentismo fue alto, lo que a la vez se reflejó en que el ausentismo de los diputados indígenas. De esta manera, en todas las sesiones en que se votaron iniciativas en materia indígena, la proporción de diputados indígenas que asistieron fue similar a la proporción de diputados, por partido político, que asistieron.

A pesar de esto, en la última legislatura se ha presentado mayor interés por los asuntos indígenas, lo que se ha reflejado en mayor participación de los diputados indígenas en las votaciones acerca de asuntos indígenas y en la promoción de iniciativas con las mismas temáticas. En este punto es importante mencionar que, entre la poca representación descriptiva y sustantiva que existe, el PRI es el partido más representativo de los asuntos indígenas.

En este sentido, puede concluirse que los diputados indígenas representan los intereses de sus partidos antes que representar los intereses de los propios indígenas, y aún antes que representar los intereses generales del Estado. No obstante, la evidencia empírica obtenida a través de las iniciativas en materia indígena indica que aunque los diputados indígenas sigan los lineamientos marcados por sus partidos, y por lo tanto antepongan los intereses de partido a los intereses indígenas; esto no significa que los intereses indígenas y los intereses de partido sean mutuamente excluyentes.

Esta situación es evidente cuando se observa que en las legislaturas LX y LXI ha sido la bancada del PRI ha sido la que mayor número de iniciativas en materia indígena ha planteado y que, consecuentemente, en las votaciones en el pleno, sus miembros han votado en apoyo de éstas. Esta situación es aun más clara cuando se observa que en la LXI Legislatura en la sesión plenaria del 6 de abril de 2010, en la que se votaron dos iniciativas

en materia indígena que el PRI apoyó, la mayoría de los diputados, incluyendo a los indígenas, asistieron y votaron en *pro* de la misma.²¹⁸

No obstante, como un balance general, se puede decir que no existe la plena voluntad de los diputados indígenas y de las fracciones políticas dentro de la Cámara de Diputados por impulsar los cambios suficientes para que el Estado mexicano sea más incluyente de los asuntos indígenas. No ha existido durante las últimas dos legislaturas la voluntad y acuerdos necesarios para impulsar reformas de fondo que realmente impacten en el bienestar de los pueblos indígenas de México.

El problema de la representación política indígena no radica solamente en si los indígenas tienen una mayor o menor presencia en la Cámara de Diputados, ni aún en los mecanismos que permitan garantizar la presencia de los indígenas en la cámara. Sino la cuestión de fondo, el reto para que pueda existir una representación política incluyente de los intereses y sensible de las necesidades de los indígenas, radica en el tipo de intereses que los diputados indígenas plantean como temas de interés general y en la disposición del resto de los diputados (los no electos en distritos indígenas) por brindar atención a los temas indígenas.

Así, como se ha visto en las iniciativas analizadas, se puede decir que no existe la plena voluntad de las facciones políticas dentro de la Cámara de Diputados por impulsar los cambios suficientes para que el Estado mexicano sea más incluyente y sensible de los asuntos indígenas. Los diputados indígenas no han actuado de manera sustantiva por los intereses de los indígenas, y aún sería cuestionable su actuación como representantes de la nación. Así, no ha existido durante las últimas dos legislaturas la

²¹⁸ El “proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” y al “proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, en los cuales la mayoría de los diputados del PRI, partido al cual pertenecen la mayoría de los diputados indígenas, asistieron votaron en favor de la iniciativa.

voluntad necesaria para impulsar reformas de fondo que realmente impacten en el bienestar de los pueblos indígenas de México.

No obstante, pese a la poca representación sustantiva y descriptiva, no se puede dejar de lado que la representación política de los indígenas no ha sido exclusiva de aquellos diputados indígenas electos en los distritos indígenas. En este orden de ideas, como puede constatarse en las iniciativas con temáticas indígenas y en las iniciativas turnadas a la CAI, Elda Gómez Lugo, quien fue electa en un distrito indígena, pese a no ser indígena propuso una iniciativa que impacta directamente en el papel de los indígenas dentro de la CDI. En el mismo sentido, Manuel García Corpus, quien es indígena pero que no fue electo en algún distrito indígena; a la vez que es presidente de la CAI, ha tomado un papel primordial en la promoción de de temáticas indígenas.

Dicho en otras palabras, la representación política de los indígenas ha sido efectuada en algunas ocasiones por diputados no indígenas o por diputados indígenas no electos en distritos indígenas. Esta situación demuestra que la presencia de representantes indígenas no es por si misma garantía de que ellos representen sustantivamente a los indígenas. Entonces, en la representación política de los indígenas, queda demostrado que la representación descriptiva es solo un aspecto parcial de una representación política que pretenda ser amplia.

Diseñar mecanismos institucionales que busquen garantizar la representación política de los indígenas, en cuanto a la dimensión descriptiva, sólo cobra sentido si esos diputados tienen afinidad con los temas que atañen a los indígenas en general, pero sin dejar a un lado su papel como representantes de los intereses generales del Estado, dicho de otra manera: “los intereses de la nación”.

De no ser así, la representación que realicen los diputados indígenas, aunque pueda ser sustantiva, no sería una representación democrática. Tal

como lo advirtieron los autores de *El federalista*; sería una representación parcial, una representación de intereses sectoriales, es decir, obedecería a un mandato imperativo, de manera que los diputados indígenas no actuarían como verdaderos representantes sino como simples delegados.

En este sentido, “no está de más recordar que más allá de su filiación a un grupo, el legislador no se desprende de su condición de representante de la nación, hecho que se refrenda con la prohibición de ligar su actuación a un mandato imperativo, tanto de sus votantes [podríamos decir: los indígenas], como de la organización que en algún momento le brindó la oportunidad de acceder a un cargo de elección popular al ofrecerle una candidatura”.²¹⁹

Por lo tanto, lo que está en juego no es en si mismo un diseño institucional que amplíe las posibilidades de que los indígenas accedan a los cargos de representación popular, concretamente las diputaciones, sino que el problema de fondo es cómo lograr que los representantes indígenas (por decirlo de alguna manera), sean receptivos ante los intereses de los indígenas, pero sin que los diputados se conviertan en simples delegados. Asimismo, un mayor vínculo de los diputados indígenas con sus electores generaría mayor libertad de los diputados indígenas respecto a sus partidos.

No se puede esperar que el diseño institucional cambie la representación política de los indígenas a una situación optima para ellos y para los intereses del país. En este sentido, considero que es indispensable no perder de vista que, como lo ha planteado Hanna Pitkin, el diseño institucional no puede garantizar por si mismo la esencia o la sustancia de la representación.²²⁰ La representación sustantiva no es un efecto mecánico de

²¹⁹ Véase Luisa Béjar, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Béjar, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coord.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP – senado de la República, 2003.

²²⁰ Hanna F. Pitkin, *El concepto de representación política*, 1985, p. 265.

la representación descriptiva, pues ni aún la mejor representación descriptiva puede garantizar la efectiva representación sustantiva.

Pese a esta situación, resultaría un absurdo esperar a que la buena voluntad de los políticos, incluidos los indígenas, genere cambios sustanciales en la representación política de los indígenas.

En resumen, en la representación política de los indígenas confluyen una serie de divergencias e intereses e identidades. Entre estos elementos se encuentra, en primer lugar, la existencia de gran diversidad étnica plantea el problema de la manera en cómo hacer confluir una amplia complejidad de cosmovisiones, intereses y necesidades de estos grupos.

En segundo lugar, puede verse la afinidad partidista como un problema, debido a que los indígenas pertenecen a diversos partidos políticos, lo cual dificulta una toma de decisiones consensada y el desarrollo de una trayectoria política está determinada por los partidos políticos, lo que representa una limitante para el libre accionar de los diputados, y más aún para la representación de los intereses indígenas. En tercer lugar, no puede pasar inadvertida la diversidad de intereses y las facciones existentes al interior de los propios partidos que, aunque se vea constreñida por la disciplina partidista, no deja de ser una realidad tangible.

De esta misma manera podrían identificarse algunas otras divergencias que plantean dificultades para conseguir que los diputados indígenas actúen como un solo cuerpo y con intereses y estrategias bien definidas. Dificultades que por el momento impiden que estos legisladores puedan (y quieran) generar una agenda integral de lo indígena, y con ello lograr que los asuntos indígenas tengan un verdadero impacto en las discusiones legislativas y en la vida cotidiana de los propios pueblos indígenas.

Finalmente, quiero agregar que la investigación empírica sobre la representación política de los indígenas es escasa, y en los estudios sobre

representación política de minorías es más frecuente hallar literatura acerca de representación de género. Por lo tanto, considero que es imprescindible generar más estudios y reflexiones en torno a la actual situación de la representación política de los indígenas, ya no solo desde las dimensiones sustantiva y descriptiva, sino también desde las dimensiones simbólica y de la responsabilidad.

De esta manera, la representación política de los indígenas es materia disponible para futuros análisis, que permitan conocer las condiciones y características vigentes de la misma, así como de las alternativas que permitan hacerla más efectiva.

Bibliografía:

Ávila, Ortiz Raúl, 2006 “Representación de las minorías étnicas”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE, México.

Abal Medina, Juan, 2004, *La muerte y la resurrección de la representación política*, FCE, Buenos Aires.

Alonso, Sonia y Rubén Ruiz, 2005, “Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies”. *Discussion Paper*, núm. 2005-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlín.

Anthony, Karina, 2006 , “The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities”, *NSW Parliamentary Library Briefing Paper*, núm. 3, Sydney.

Banducci, Susan, Todd Donovan y Jeffrey A. Karp, 2004, “Minority Representation, Empowerment, and Participation”. Source: *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2, mayo, Cambridge University Press.

Bartra, Roger, 1999, *La sangre y la tinta, ensayos sobre la condición postmexicana*, Océano, México, D.F.

Béjar A. Luisa, 1998, “Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)”, en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 60, No. 2 (abril-junio., 1998), UNAM, México, pp. 289-305.

_____, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Béjar, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coord.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP - Senado de la República, 2003.

Bengoa Cabello, José, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, México.

Birch, Anthony H., 1993, *The Concepts and theories of modern democracy*, Routledge, Londres.

Bird, Karen, 2006, “La representación política de las mujeres y minorías étnicas en las democracias establecidas”, en Gustavo Emerich (Ed.). *Ellos y nosotros democracia y representación en el mundo actual*. Demos, México.

Bizberg, Illán, 2002 , “Trabajo y sindicalismo en el siglo XX”, *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo 9, El siglo XX Mexicano I, Planeta De Agostini, México.

Bovero, Michelangelo, 2002, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Trad. Lorenzo Córdova Vianello, Trotta, Madrid.

Burke, Edmun, 1996, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cabo de la Vega, Antonio de, 1994, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México.

_____ y Criado, Marcos, 1999, “La actualidad constitucional en Estados Unidos en 1998”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, Madrid.

Cano, Arturo A., 2000, “El cambio en la representación política”, Tesis de maestría, FLACSO-Sede México, México.

Canon, David T., 1999, *Race, Redistricting and representation. The Unintended Consequences of Black Majority Districts*. The University of Chicago Press, Chicago.

Carbonell Sánchez, Miguel, 2009, *La igualdad insuficiente: propuesta de reforma constitucional en materia de no discriminación*, CNDH/CONAPRED/IIJ-UNAM, México.

Castiglione, Dario, 2006, "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues". Centre for the study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Columbia, Mayo 18-19.

Castillo, Solís Darinel, 2000, "Anatomía de la representación política del pueblo indígena en México". Tesina de licenciatura, UAM-Iztapalapa, México.

Crisp, Brian F., 2006, "La naturaleza de la representación en las legislaturas andinas y los intentos de reingeniería institucional", en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo editorial Norma, Buenos Aires, pp. 311-340.

Díaz Polanco, Héctor, 2003, *La rebelión zapatista y la autonomía*. Siglo XXI., México.

Echánove Huacuja, Flavia, 2000, "La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico", *Estudios Agrarios*, Año 6, núm. 14, Enero-abril del 2000, Procuraduría Agraria, México, pp. 149-166.

Eulau, Heinz y Karps Paul D., 1977, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, núm. 3, pp. 233-254.

Espinoza Toledo, Ricardo, 2006, "Los desafíos de un Congreso sin agenda legislativa en México", en Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (coord.), *La representación política y el Congreso mexicano*, IIS-UNAM, México.

González, Galván Jorge Alberto, 2008, "La redistribución electoral y la participación de los pueblos indígenas". *Boletín mexicano de derecho comparado*, año XLI núm. 121. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 173-211.

Gimate-Welsh H. Adrián, 2007, "Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la ley de derechos y cultura indígenas". Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Grace, Michael, 2005, "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", en *Política y Gobierno*, Vol. XII. NÚM. 1, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 41-90.

Hamilton, Alexander; James Madison; y John Jay, 1987, *El federalista*, FCE, México.

Hobbes, Thomas, 2008, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México.

Htun, Mala, 2004, "Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups." *Perspectives on Politics*, núm. 2, American Political Science Association.

Janda, Kenneth, 1997, "Representación: análisis behaviorista de la representación", voz representación, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid.

Kymlicka Will, 1995, *Ciudadanía multicultural*. Paidós, Barcelona.

Laporta, Francisco J., 1989, Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, pp. 121-141.

López Barcenas, Francisco, 2005, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM/Ediciones Coyoacán, México.

Lublin, David, 1999, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton University Press, Nueva Jersey.

Madison, James, 1987, "El federalista No. 10", en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, Trad. Gustavo R. Velasco, México, pp. 35-41.

Manin, Bernard, 1992, “Metamorfosis de la representación”, en Mario R. Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/ Nueva Sociedad, Caracas.

Martínez, María Antonia, 2004, “La representación política y la calidad de la democracia”. Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 2004. UNAM, México, pp. 661-710.

Martínez Sánchez, Francisco, 2004, “El primer partido político indígena en México”, en *Derecho y Cultura*, núm. 13, enero-abril de 2004, Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, México, pp. 103-116.

Mejía Morales, Gaudencio, 2005, “Fin de la discriminación política hacia los pueblos indígenas: es hora de ciudadanía plena”. *Debate parlamentario*, Revista virtual del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LIX Legislatura, Nueva Época, Núm. 07, Octubre 2005, http://prdleg.diputados.gob.mx/debate_parlamentario/octubre/index.htm.

Navarrete Linares, Federico, 2008, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México Contemporáneo*, Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México.

Niemczak, Peter, 2008, “Aboriginal Political Representation: A Review of Severeal Jurisdictions”, *Parliamentary Information and Research*, Library of Parliament, Canadá.

Norris, Pippa y Mona Lena Krook, 2009, “One of Us: Multilevel Modls Examining the impact of Descriptive Representation on Civic Engagement”, documento presentado en la *Conferencia Anual de la American Political Science Association*, septiembre, Toronto.

Núñez Jiménez, A., 1993, “Democracia y representación “, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 121-127.

Peschard, Jacqueline, 2002, "Respuestas a los problemas de la representación política en México", en Aline Hémond y David Recondo (coordinadores), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos e IFE, México, pp. 293-203.

Pitkin, Hanna, 1967, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley.

_____, 1985, *El concepto de representación política*, Centro de Estudio Constitucionales, Madrid.

Preuhs, Robert R., 2007, "Descriptive Representation as a Mechanism to Mitigate Policy Backlash: Latino Incorporation and Welfare Policy in the American States". *Political Research Quarterly*, Vol. 60, núm 2, Junio.

Przeworski, Adam, 1998, "democracia y representación", en *Reforma y democracia*, núm.10, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas. Febrero de 1998, pp. 7-44,

_____, 1999, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rodríguez Armenta, Miriam, 2003, "Dilemas de la representación política indígena", Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede México, México.

Rodríguez Díaz, Ángel, 1987, "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos" *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 58, Octubre-Diciembre, Madrid.

Rodríguez Lozano, Amador, 2007, *Lo claroscuro de la representación política. Una visión Jurídica-Politológica contemporánea*, Porrúa/Instituto Estatal Electoral de Chiapas/UNAM, México.

Ryden, David K., 1996, *Representation in Crisis*, State University of New York Press, Nueva York.

Sarmiento, Silva Sergio, 2001, "El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado", en: *Cuadernos del Sur*, Año 7, Núm. 16, Mayo 2001, Instituto Nacional de Antropología e Historia-CIESAS, Oaxaca, México.

Sartori, Giovanni, 1977, "Representación: Sistemas de representación", voz representación, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* Vol. 19., David Sills (ed.), Bilbao.

_____, 1992, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid.

Sawer, Marian, 1999, "Dilemas of representation", en in Marian Sawer y Sarah Miskin (eds.) *Representation and Institutional Change*, Department of the Senate, Australia, pp 95-104.

Singer Sochet, Martha, 2005, *Movimiento Indígena en México. Representación, poderes y política*, Gernika, México.

_____, 2004, "Representación política y movimiento indígena. Una aproximación", en *La representación parlamentaria en México*. Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldman (comps). Gernika, México.

Sieyès, Emmanuel J., 1983, *¿Qué es el tercer Estado?*, Seguido del ensayo sobre los privilegios. UNAM, México.

Stavenhagen, Rodolfo, 1996, *Conflictos étnicos y Estado nacional*, Instituto de Investigaciones de la ONU para el Desarrollo Social, Washington.

Stoychev, Stoycho P., 2006, "Types of Ethnic Minority Representation in Central and Eastern Europe". *CEU Political Science Journal*, Núm. 05, en: www.ceeol.com.

Stuart, Mill John, 1965, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos Sucesores, México, D.F.

Valencia Escamilla, 2007, *La representación Parlamentaria, un recorrido histórico por la teoría política*. México, Ed. Porrúa.

Van Cott, Donna Lee, 2004, “Los movimientos Indígenas y sus logros: La Representación y los logros jurídicos en los Andes”. *América Latina Hoy*, abril, número 036. Universidad de Salamanca, Salamanca.

_____, 2005, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.

Vega Pedro de, 1985, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, Madrid, Marzo-Abril, Madrid, pp. 25-45.

_____, 1998, “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, *Working Paper*, núm.141, Universidad Complutense de Madrid, Barcelona.

Williams, Melissa S., *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton Nueva Jersey, 1998.

Yashar, Deborah J, 2006, “Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación”, en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo editorial Norma, Buenos Aires, pp. 387-438.

Young, Iris Marion, 1996, “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Castells, C. (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Piadós, Barcelona.

Zappalà, Gianni, 1999, “Changes to the concept and practice of political representation in Australia”, *Research Paper*, Núm. 28 (1998-99), Parliament House, Canberra.

Zimmerman, Joseph, 1994, "Equity in representation for women and minorities, en Joseph Zimmerman y Rule Wilma, *Electoral System in comparative perspective. The impact on woman and minorities*, Greenwood Press, Londres.

Documentos:

Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004: Por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación". Publicado el 17 de agosto de 2004.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" (texto vigente).

Consejo Nacional de Población, 9 de agosto de 2009 "Día mundial de los pueblos indígenas. Aumenta esperanza de vida de los indígenas mexicanos", *Boletín N° 20 /09*, CONAPO, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores mexicanos unidos, edición 2008.

Diario Oficial de la Federación: Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°. , se reforma el artículo 2°; se deroga el párrafo primero del artículo 4°; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 21 de agosto de 2001.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados (diversos números).

Diario Oficial de la Federación (diversos números).

Páginas consultadas:

Cámara Diputados: <http://sitl.diputados.gob.mx>

Cámara de Diputados, “Nota N°. 0071, Indígenas piden a la LX Legislatura que se reconozcan los derechos establecidos en la declaración de las Naciones Unidas sobre etnias”: <http://desarrollo.diputados.gob.mx/index.php/camara/content/view/full/18189>.

Diario de Debates: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral, “Histórico de resultados”: <http://www.ife.org.mx/portal/>
“Listado de Diputados por Grupo Parlamentario”, LX Legislatura, Cámara de Diputados: http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL.

“Nota N°. 0071”: *Indígenas piden a la LX Legislatura que se reconozcan los derechos establecidos en la declaración de las Naciones Unidas sobre etnias*, Comunicación Social de la Cámara de Diputados, emitida en 15-Abril-2006: <http://desarrollo.diputados.gob.mx/index.php/camara/content/view/full/18189>.

Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, INFOPAL, http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

ANEXOS.

Anexo I

Diputados Indígenas de los 28 distritos indígenas.						
Entidad	Distrito	Nombre	Indígena	Etnia	Partido	Fuente
Campeche	01 Campeche	Carlos Oznerol Pacheco Castro	NO	N/A	PRI	Personal de su oficina
Chiapas	01 Palenque	Juan Carlos López Fernández	N/C	N/A	PRD	Personal de su oficina
Chiapas	02 Bonchil	Hernán de Jesús Orantes López	NO	N/A	PRI	Personal de su oficina
Chiapas	03 Ocosingo	Luis Hernández Cruz	SI	Tojolabal	PRD	CAI y personal de su oficina
Chiapas	05 Sn Cristóbal de las Casas	Sergio Lobato García	NO	N/A	PRI	Personal de su oficina
Guerrero	05 Tlapa de Comonfort	Socorro Sofío Ramírez Hernández	SI	Mixteco	PRI	Secretario particular
Hidalgo	01 Huejutla de Reyes	Omar Fayad Meneses	NO	N/A	PRI	Secretario particular
Hidalgo	02 Ixmiquilpan	Héctor Pedraza Olguín	SI	Hñahñu	PRI	CAI y secretario particular
México	09 Ixtlahuaca	Eduardo Zarzosa Sánchez	SI	Mazahua	PRI	Secretario particular
Oaxaca	01 San Juan Bautista Tuxtepec	Violeta Avilés Álvarez	N/C	N/A	PRI	Personal de su oficina

Oaxaca	02 Teotitlán de Flores Magón	Elpidio Desiderio Concha Arellano	N/C	N/A	PRI	Personal de su oficina
Oaxaca	04 Tlacolula de Matamoros	Heriberto Ambrosio Cipriano: correo.	SI	Zapoteco	PRI	Personal de su oficina
Oaxaca	05 Santo Domingo Tehuantepec	Sofía Castro Ríos	SI	Mixe	PRI	Personal de su oficina
Oaxaca	06 Heroica Cd. de Tlaxiaco	Heliodoro Carlos Díaz Escárrega	NO	N/A	PRI	Secretario particular
Oaxaca	07 Juchitán de Zaragoza	Emilio Andrés Mendoza Kaplan	NO	N/A	PRI	Personal de su oficina
Oaxaca	10 Miahuatlán de Porfirio Díaz	Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva			PRI	Personal de su oficina
Oaxaca	11 Santiago Pinotepa Nacional	José Antonio Yglesias Arreola	NO	N/A	PRI	Personal de su oficina
Puebla	01 Huauchinango de Degollado	Ardelio Vargas Fosado	N/C	N/A	PRI	Personal de su oficina
Puebla	04 Zacapoaxtla	José Oscar Aguilar González	NO	N/A	PRI	Secretario particular
Puebla	16 Ajalpan	Julieta Octavia Marín Torres	SI	N/S	PRI	CAI
Quintana Roo	02 Chetumal	Rosario Ortiz Yeladaqui	N/C	N/A	PRI	Personal de su oficina
San Luís Potosí	07 Tamazunchale	Sabino Bautista Concepción	SI	Náhuatl	PRI	CAI y personal de su oficina

Veracruz	02 Tantoyuca	Genaro Mejía de la Merced	NO/	N/A	PRI	Personal de su oficina
Veracruz	06 Papantla de Olarte	Francisco Herrera Jiménez	NO	N/A	PRI	Secretario particular
Veracruz	18 Zongolica	María Isabel Pérez Santos	SI	Náhuatl	PRI	CAI y personal de su oficina
Yucatán	01 Valladolid	Liborio Vidal Aguilar	NO	N/A	PVM	Secretario particular
Yucatán	02 Progreso	Felipe Cervera Hernández	NO	N/A	PRI	Secretario particular
Yucatán	05 Ticul	Martín Enrique Castillo Ruz	NO	N/A	PRI	Secretario particular

En este anexo se presentan los nombres de los diputados procedentes de los 28 distritos indígenas, el nombre de los distritos y la entidad federativa en la que se ubican. Asimismo, se muestran quiénes de los distritos indígenas son indígenas y quiénes no, la etnia y partido político al que pertenecen, y, finalmente, la fuente que me proporcionó estos datos.

En el anexo I se utilizan las abreviaturas N/A en la columna *etnia*, en sustitución de “No Aplica” y N/S en sustitución de “No se Sabe”. En tanto que los datos en blanco significan que, hasta el día 25 de junio de 2010, no hubo respuesta.

Anexo II.

CURRICULUM DE LOS DIPUTADOS INDÍGENAS. LX LEGISLATURA.

Nombre	Partido	Nivel académico	Trayectoria partidista.	Experiencia en materia indígena.
Aguirre Alcaide, Víctor	PRD	Maestría en Ciencias Sociales Licenciatura en Derecho.	1. Consejero del Comité Estatal 2. Secretario de Movimientos Sociales del Comité Ejecutivo Estatal 3. Delegado a la Convención Nacional.	
Gebhardt Garduza, Yary del Carmen	PRI	Maestría en Derecho Constitucional y Amparo. Licenciatura en Derecho.	1. Plenaria Nacional de la Confederación Nacional Obrero Popular (PRI) 2. Secretaria Ejecutiva de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) de Salto de Agua, Chiapas	
Herrera Coyac, Wenceslao	PRI	Profesor normalista en Educación Primaria y en Educación Lingüística y Literatura Hispánica.	1. Secretario General de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en Puebla. 2. Secretario de Acción Indígena del Comité Directivo Estatal (CDE)	1. Titular de la Comisión Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. 2. Integrante del Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, A.C.
Méndez Lanz, Víctor Manuel	PRI	Maestría en Administración Pública	1. Vicepresidente de la Fundación Colosio, Cambio XXI, A.C. Filial Campeche 2. Miembro del Consejo Político Estatal	

			<ol style="list-style-type: none"> 3. Presidente de la Fundación Colosio, Cambio XXI, A.C. Filial Campeche 4. Consejero Político Nacional 5. Delegado Efectivo de Campeche en la XVII Asamblea Nacional del PRI. 	
Martínez Martínez, Carlos Roberto	PRD	Carrera técnica		<ol style="list-style-type: none"> 1. Técnico de Apoyo INI 2. Productor Radiofónico INI 3. Ponente del Foro: Televisión Indígena 4. Ponente del Seminario: Medios Indígenas de Comunicación
Ramírez Martínez, José Edmundo	PRI	Maestría en Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vicepresidente de la Liga de Economistas Revolucionarios (PRI) 2. Consejero Político Estatal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario técnico del Consejo Supremo Hñahñu
Rivera Rivera, José Guadalupe	PAN	Secundaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitor del Comité Directivo Estatal. 2. Representante de Formación y Capacitación del Comité Directivo Estatal en la Huasteca Sur XV Distrito 3. Consejero del Comité Directivo Estatal en Tancanhuitz de Santos, S.L.P. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario de Acción Agraria Consejo Supremo Regional de Etnia Náhuatl

Anexo III.

CURRICULUM DE LOS DIPUTADOS INDÍGENAS. LXI LEGISLATURA.

Nombre	Partido	Nivel académico	Trayectoria partidista.	Experiencia en materia indígena.
Ambrosio Cipriano, Heriberto	PRI	Licenciatura en Derecho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegado del PRI 2. Coordinador de procesos municipales 3. Comisionado en procesos electorales en Guerrero, Chiapas y el Estado de México 4. Secretario de Acción Indígena 5. Secretario de Organización del Frente Juvenil Revolucionario 6. Coordinador de Campaña Federal 	
Bautista Concepción, Sabino	PRI	Licenciatura en Educación Indígena		<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario Municipal de Asuntos Indígenas. 2. Presidente del Comité Municipal de Pueblos Indígenas.
Castro Ríos Sofía	PRI	Licenciatura en Derecho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria Estatal de Organización 2. Secretaria General del Comité Directivo Estatal 3. Secretaria Nacional del Programa de Acción y Gestión Social 	
Hernández Cruz, Luís	PRD	Licenciatura en Educación Preescolar Indígena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero Estatal PRD 2. Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos CIFAC 	
Marín Torres,	PRI	Licenciatura en	1. Coordinadora Estatal de Unidades	

Julieta Octavia		Educación Superior Licenciatura en Educación Primaria	Habitacionales 2. Consejera Política Nacional 3. Consejera Política Estatal 4. Presidenta Estatal de la Comisión de Equidad de Género 5. Subsecretaria de Organización del Comité Nacional del Organismo Nacional de Mujeres (ONMPRI)	
Pedraza Olguín, Héctor	PRI	Maestría en Administración Pública	1. Presidente de la Fundación Colosio Filial Hidalgo 2. Secretario Estatal de Organización 3. Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Nacional de la Vanguardia Juvenil Agrarista de la Confederación Nacional Campesina (CNC)	1. Miembro del Consejo Supremo Hñahñu
Pérez Santos, María Isabel	PRI	Licenciatura en Pedagogía		
Ramírez Hernández, Socorro Sofío	PRI	Licenciatura en Derecho y Ciencias Sociales	1. Delegado Regional (Montaña) del Frente Juvenil Revolucionario (FJR) 2. Coordinador de Campaña (Elecciones Federales) 3. Delegado Regional Montaña del Comité Directivo Estatal	
Zarzosa Sánchez, Eduardo	PRI	Pasante en Derecho	1. Asesor en la Presidencia del Comité Directivo Estatal 2. Secretario Estatal de Acción Indígena del Comité Directivo Estatal 3. Secretario Particular de la Secretaria de	1. Gobierno del Estado de México. Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas

			Acción Indígena del Comité Directivo Estatal 4. Consejero Político Estatal 5. Consejero Político Nacional	del Estado de México (CEDIPIEM)
--	--	--	---	---------------------------------

ANEXO IV.

SINOPSIS DE INICIATIVAS EN MATERIA INDÍGENA PRESENTADAS POR DIPUTADOS INDÍGENAS. LX LEGISLATURA		
Proyecto/ propone o suscribe	Fecha de presentación	Contenido
SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL PRIMER AÑO		
Iniciativa con proyecto de Ley General de Coordinación de los Programas Sociales para la Igualdad de Oportunidades. Propone: Amador Leal Alberto (PRI)	13 de marzo de 2007 Desarrollo Social con opinión de Presupuesto y Cuenta Publica	Establecer los lineamientos para la coordinación y ejecución de los programas sociales compensatorios destinados a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios de salud, educación, alimentación y a la vivienda digna. Asimismo, los principios y propósitos a que deberán sujetarse dichos programas, y las competencias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y los municipios.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Propone: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	26 de abril de 2007 Unidas Presupuesto y Cuenta Publica y Asuntos Indígenas	Establecer que la información que contiene el Presupuesto de Egresos respecto a las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena y de gasto de los programas especiales, deberá expresarse en un anexo desglosado por ramo, unidad responsable y programa.
PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO		
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal. Propone: Ramírez Martínez José	11 de septiembre de 2007 Hacienda y Crédito Publico	Incluir la variable de Indicador de población indígena que habita en la entidad, en la formula para la obtención del Fondo General de Participaciones.

Edmundo (PRI)		
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Propone: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)</p>	<p>11 de octubre de 2007</p> <p>Puntos Constitucionales Con Opinión de Reforma Agraria y Asuntos Indígenas</p>	<p>Otorgar a las comunidades o pueblos indígenas el derecho de poseer, controlar y utilizar las tierras y aguas que comprendan el territorio donde se encuentren sus asentamientos.</p> <p>Establecer que: para expropiar tierras de propiedad indígena deberá resarcirse con la asignación de nuevas tierras que sean al menos iguales a las que poseían anteriormente, previa consulta que se realiza con dichas poblaciones sobre la posibilidad de asociarse con el Estado o, en su caso, con sus concesionarios, para cubrir el fin de la expropiación. No se podrán otorgar concesiones sobre petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, a excepción de que estos recursos se encuentren en territorios ocupados por poblaciones indígenas, y sólo con la finalidad de satisfacer las necesidades y el desarrollo económico de dichas poblaciones.</p>

<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Propone: Matías Alonso Marcos (PRD).</p>	<p>13 de diciembre de 2007</p> <p>Puntos Constitucionales</p>	<p>Considerar a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.</p> <p>Establecer la obligación del Estado, en sus distintos niveles y ámbitos, de consultar y consensuar con los pueblos indígenas todos aquellos asuntos que les atañen, mediante sus procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, garantizando su derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado.</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>Propone: Aguirre Alcaide Víctor (PRD)</p>	<p>9 de octubre de 2007</p> <p>Trabajo y Previsión Social</p>	<p>Establecer que los patrones no podrán hacer distinciones a los trabajadores por su condición física, etnia, preferencia sexual, estado civil, discapacidad y condiciones de salud, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.</p> <p>Aumentar de 14 a 16 años la edad mínima para trabajar, en una jornada que no exceda de 4 horas continuas, ni de 22 horas semanales, debiendo existir compatibilidad entre el trabajo y el estudio.</p>
<p>SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO</p>		
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52 a 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, 11 y 14 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p>	<p>30 de abril de 2008</p> <p>Unidas Puntos Constitucionales y Gobernación Con Opinión de Asuntos Indígenas</p>	<p>Integrar una circunscripción nacional indígena en los distritos electorales donde se asiente 40% y mas de población indígena, en la que los partidos deberán postular en cada una de las formulas, por lo menos, un candidato indígena para la elección de diputados federales.</p> <p>Asimismo, establecer que los partidos deberán registrar a</p>

Propone: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)		16 candidatos indígenas, propietarios o suplentes, al Senado en los primeros lugares de sus listas de representación proporcional.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Propone: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	30 de abril de 2008 Asuntos Indígenas	Incluir dentro de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas al Presidente del Consejo Consultivo y a un integrante de origen indígena del Consejo
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2, 3 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de los pueblos indígenas. Propone: Grupo de Garantías Sociales Suscribe: Matías Alonso Marcos (PRD)	24 de abril de 2008 Unidas Educación Pública y Servicios Educativos y Puntos Constitucionales	Instrumentar la actuación de los pueblos y comunidades indígenas desde el ámbito municipal. Incorporar: -el derecho a la asociación de las comunidades indígenas, y la consulta libre, previa e informada respecto a su derecho a la libre determinación relativa a las intervenciones que afecten a sus tierras, territorios y recursos naturales. -una de las orientaciones de la educación pública: la interculturalidad en los contenidos educativos que imparta el Estado.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos Propone: María Elena de las Nieves	17 de Abril de 2008 Desarrollo Social Con opinión de Cultura	Establecer que los municipios, el Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones, deberán incorporar la protección, conservación y preservación de las zonas, sitios y monumentos arqueológicos y de los monumentos artísticos e históricos, en la formulación de los planes o programas municipales o parciales de desarrollo urbano.

Noriega Blanco Vigil (PAN)		Establecer que para esos efectos deberán de solicitar la asesoría y obtener la opinión favorable del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda.
PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO		
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Propone: Herrera Coyac Wenceslao (PRI)	18 de noviembre de 2008 Régimen, Reglamentos y Practicas Parlamentarias	Crear el Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el objeto de sustentar y apoyar los trabajos legislativos de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Asimismo, establecer que dicho centro dispondrá del presupuesto anual que le asigne el órgano de gobierno competente de la Cámara.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 85 del Código Penal Federal y 5 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Propone: Gebhardt Garduza Yary del Carmen (PRI)	21 de octubre de 2008 Unidas Justicia y Seguridad Pública	Establecer que se concederá libertad preparatoria a los individuos que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena cuando produzcan, transporten, trafiquen, comercien, suministren -aún gratuitamente- o prescriban alguno narcótico. Asimismo, aumentar hasta en una mitad la pena que corresponda a las personas que utilicen a dichos individuos para la comisión de un delito.

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
H. Cámara de Diputados.

ANEXO V

SINOPSIS DE INICIATIVAS SOBRE TEMAS INDÍGENAS (ÉTNICOS O RACIALES). LX			
LEGISLATURA			
Proyecto/ propone	Fecha de presentación.	Contenido.	Dictamen
<p>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para desagregar por edad y etnia la información de los beneficiarios de todos los programas gubernamentales</p> <p>Propone: Mónica Arriola (Nueva Alianza)</p>	4 diciembre de 2008	<p>Se reforman los artículos 27, fracción II, párrafo segundo, y 110, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 27. Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la secretaría, la cual contendrá como mínimo:</p> <p>II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, efecto económico y social, calidad, equidad desagregándose en sexo, edad y etnia</p>	Pendiente
<p>Iniciativa con proyecto de decreto de la Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Francisco A. Fraile</p>	19 de diciembre de 2009	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto reconocer, promover el respeto, la preservación, la promoción al desarrollo de las comunidades locales y protección de los derechos colectivos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales.</p>	Pendiente

<p>García (PAN)</p>		<p>Artículo 2. Para los propósitos de la presente Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Comunidades pertenecientes a pueblos indígenas: Las colectividades humanas que cumplen con los siguientes requisitos:</p> <p>II. Conocimientos Tradicionales: Todas aquellos conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, que entrañen estilos tradicionales de vida, considerados como patrimonio cultural transmitidos de generación en generación y que se consideran que pertenecen a un pueblo en particular o a su territorio, relacionados con las obras literarias, artísticas o científicas; así como las interpretaciones o ejecuciones; invenciones; descubrimientos científicos; dibujos o modelos; marcas, nombres y símbolos; información no divulgada y todas las demás innovaciones y creaciones basadas en la tradición que proceden de la actividad intelectual en el ámbito industrial, científico, literario o artístico.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>29 de marzo de 2007</p>	<p>De los Defensores Públicos</p> <p>Artículo 11. El servicio de defensoría pública ante el Ministerio Público de la Federación comprende...</p> <p>VIII. Solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación, cuando proceda, un traductor o intérprete en lenguas indígenas;</p> <p>Artículo 12. ...</p> <p>X. Solicitar al Juez inmediatamente un intérprete o traductor en lenguas indígenas, cuando proceda.</p> <p>Del Instituto Federal de Defensoría Pública: De la Junta Directiva</p> <p>Artículo 29...</p>	<p>Pendiente</p>

		<p>XII. Aprobar los lineamientos para la formación y acreditación de defensores públicos y asesores jurídicos bilingües en lenguas indígenas.</p> <p>Del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas Artículo 14...</p> <p>m) Formar y acreditar intérpretes y traductores que asistan a autoridades responsables de la procuración y administración de justicia federal.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: María Gloria Guadalupe Valenzuela García (PAN)</p>	<p>17 de abril de 2007</p>	<p>Artículo 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (...), el instituto tendrá las siguientes características y atribuciones:</p> <p>d) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos, intérpretes, traductores y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia que, asimismo, sean conocedores de la cultura de que se trate, vinculando sus actividades y programas de licenciatura y posgrado, así como a diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.</p> <p>e) a l) ...</p>	<p>Positivo</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2, 3, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; diversas disposiciones de la Ley General de Educación; y el artículo 2 de la Ley de la</p>	<p>27 de junio de 2007</p>	<p>Se reforman y adicionan los artículos 2, 3; y se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y la fracción XVII al artículo 116, recorriéndose en el orden respectivo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para:</p> <p>Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, difundiéndolos por medio de la educación intercultural bilingüe.</p>	<p>Pendiente</p>

<p>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Holly Matus Toledo (PRD)</p>		<p>Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación intercultural bilingüe –la cual deberá fomentar la enseñanza-aprendizaje en lengua materna y español.</p> <p>La educación indígena además tendrá como objetivo impartir conocimientos generales y aptitudes que ayuden a los indígenas a participar plenamente y en igualdad, tanto en su comunidad como en la vida nacional.</p> <p>El Congreso tendrá facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la federación, estados, Distrito Federal y municipios, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 2, 3 y 4 de esta Constitución.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Gerardo Priego Tapia (PAN)</p>	<p>9 de octubre de 2007</p>	<p>Se adiciona el artículo 2 Bis de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Artículo 2. ... I. a XIX. ...</p> <p>Lo establecido en el presente artículo será aplicable en lo que corresponda, a las comunidades de población afrodescendiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Negativo</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2, 3 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de los pueblos indígenas.</p>	<p>24 de abril de 2008</p>	<p>Artículo 2. ...</p> <p>La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>Pendiente</p>

<p>Propone: Grupo de Garantías Sociales.</p>		<p>Los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho público. Para el ejercicio de sus derechos contarán con personalidad jurídica. Artículo 27. .. El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, los recursos del subsuelo, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propones: Wenceslao Herrera Coyac y Elda Gómez Lugo (PRI)</p>	<p>30 de abril de 2008</p>	<p>Se propone adicionar dos fracciones y modificar el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con objeto de incorporar dos representantes de los pueblos indígenas, con derecho a voz y voto, como integrantes de la Junta de Gobierno de la citada comisión, que serán el presidente del Consejo Consultivo y otro integrante del consejo, éste, al igual que los suplentes de ambos representantes indígenas se elegirán en sesión plenaria de dicho consejo.</p> <p>Con lo anterior, dos representantes de los pueblos indígenas estarían formando parte de la instancia del gobierno federal donde se toman las decisiones sobre la planeación y los presupuestos para su desarrollo y se evalúan los resultados de la política indigenista.</p>	<p>Positivo</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p>	<p>4 de noviembre de 2008</p>	<p>Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para: XIII. Establecer políticas, acciones y vías para proteger y preservar el uso de las lenguas y culturas nacionales de los migrantes indígenas en el territorio nacional y en el</p>	<p>Positivo</p>

<p>Propone: Erick López Barriga (PRD)</p>		<p>extranjero; XIV. Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación, y XV. Instrumentar las medidas necesarias para que en los municipios indígenas del país, las señales informativas de nomenclatura oficial así como sus topónimos, sean inscritos en español y en las lenguas originarias de uso en el territorio.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Wenceslao Herrera Coyac (PRI)</p>	<p>23 de octubre de 2008</p>	<p>Se adiciona el numeral 6 al artículo 40 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: ...6. La Comisión de Asuntos Indígenas, con objeto de sustentar sus trabajos legislativos, contará con el apoyo del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El centro dispondrá del presupuesto anual que le asigne el órgano de gobierno competente de la Cámara.</p>	<p>Pendiente</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 2, 9 y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>11 de diciembre de 2008</p>	<p>Se reforman y adicionan los artículos 2, 9 y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Artículo 2. La comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.</p>	<p>Pendiente</p>

		<p>Artículo 13. ...</p> <p>Asimismo, el consejo analizará y hará propuestas en todo lo relacionado a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 58 del Código Civil Federal y 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Mónica Arriola (Nueva Alianza)</p>	<p>11 de diciembre de 2008</p>	<p>Primero. Se reforma el artículo 58 del Código Civil Federal.</p> <p>Artículo 58. El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos. Contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto...</p> <p>En su caso, el juez del Registro Civil estará obligado a asentar en las actas de nacimiento, nombres y apellidos con caracteres pertenecientes a las lenguas indígenas.</p> <p>Segundo. Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas:</p> <p>Artículo 13. Corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno la creación de instituciones y la realización de actividades en sus respectivos ámbitos de competencia para lograr los objetivos generales de la presente ley...</p>	<p>Pendiente</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Marisela Contreras</p>	<p>14 de enero de 2009</p>	<p>Ampliar facultades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que le permitan promover y procurar respeto a los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas.</p> <p>Sumar como integrantes de la Junta de Gobierno de la CDI al Instituto Nacional de Estadística y Geografía y al Instituto Nacional de las Mujeres, con el propósito de contar con instrumentos estadísticos que permitan elaborar y dirigir las políticas públicas en esta materia con</p>	<p>Negativo</p>

Julián (PRD)		<p>perspectiva de género; Promover la igualdad entre los géneros en las comunidades indígenas; Hacer explícito que el Distrito Federal sea parte de la jurisdicción territorial donde la CDI deberá ejercer sus facultades.</p>	
--------------	--	---	--

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
H. Cámara de Diputados.

ANEXO VI

SINOPSIS DE INICIATIVAS TURNADAS A LA CAI. LX LEGISLATURA			
Proyecto/ propone	Fecha de presentación	Contenido	Dictamen
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 38 y 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p> <p>Propone: Holly Matus Toledo (PRD)</p>	<p>14 de noviembre de 2006</p>	<p>Para promover la participación y representación política de los pueblos indígenas: “Artículo 38 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: a) a s) ...” t) Garantizar la participación de mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en cuyos distritos electorales constituyan el 40% o más de la población total;</p> <p>Artículo Segundo. Se modifica el primer párrafo y se adiciona un segundo al artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 175-A</p>	<p>Pendiente</p>

		2. En aquellos distritos electorales en donde los pueblos y comunidades indígenas constituyan el 40% o más de la población total, las solicitudes de registro para cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán incluir mujeres y hombres indígenas representantes de sus respectivos pueblos y comunidades.	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto de la Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Francisco A. Fraile García (PAN)</p>	19 de diciembre de 2009	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto reconocer, promover el respeto, la preservación, la promoción al desarrollo de las comunidades locales y protección de los derechos colectivos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales.</p> <p>Artículo 2. Para los propósitos de la presente Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Comunidades pertenecientes a pueblos indígenas: Las colectividades humanas que cumplen con los siguientes requisitos:</p> <p>II. Conocimientos Tradicionales: Todas aquellos conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, que entrañen estilos tradicionales de vida, considerados como patrimonio cultural transmitidos de generación en generación y que se consideran que pertenecen a un pueblo en particular o a su territorio, relacionados con las obras literarias, artísticas o científicas; así como las interpretaciones o ejecuciones; invenciones; descubrimientos científicos; dibujos o modelos; marcas,</p>	Pendiente

		nombres y símbolos; información no divulgada y todas las demás innovaciones y creaciones basadas en la tradición que proceden de la actividad intelectual en el ámbito industrial, científico, literario o artístico.	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma la Ley Federal de Defensoría Pública, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	29 de marzo de 2007	<p>De los Defensores Públicos</p> <p>Artículo 11. El servicio de defensoría pública ante el Ministerio Público de la Federación comprende...</p> <p>VIII. Solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación, cuando proceda, un traductor o intérprete en lenguas indígenas;</p> <p>Artículo 12. ...</p> <p>X. Solicitar al Juez inmediatamente un intérprete o traductor en lenguas indígenas, cuando proceda.</p> <p>Del Instituto Federal de Defensoría Pública: De la Junta Directiva</p> <p>Artículo 29...</p> <p>XII. Aprobar los lineamientos para la formación y acreditación de defensores públicos y asesores jurídicos bilingües en lenguas indígenas.</p> <p>Del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas</p> <p>Artículo 14...</p> <p>m) Formar y acreditar intérpretes y traductores que asistan a autoridades responsables de la procuración y administración de justicia federal.</p>	Pendiente
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p>	17 de abril de 2007	<p>Artículo 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (...), el instituto tendrá las siguientes características y atribuciones:</p> <p>d) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos, intérpretes,</p>	Positivo

<p>Propone: María Gloria Guadalupe Valenzuela García (PAN)</p>		<p>traductores y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia que, asimismo, sean conocedores de la cultura de que se trate, vinculando sus actividades y programas de licenciatura y posgrado, así como a diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.</p> <p>e) a l) ...</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>Propone: Wenceslao Herrera Coyac (PRI)</p>	<p>26 de abril de 2007</p>	<p>Proyecto de decreto de reforma al inciso j) de la fracción II del artículo 41 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se etiqueten los recursos que el gobierno federal destine a los pueblos y comunidades indígenas.</p>	<p>Pendiente</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Gerardo Priego Tapia (PAN)</p>	<p>9 de octubre de 2007</p>	<p>Se adiciona el artículo 2 Bis de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Artículo 2. ... I. a XIX. ...</p> <p>Lo establecido en el presente artículo será aplicable en lo que corresponda, a las comunidades de población afrodescendiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Negativo</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Fitogénicos para la Alimentación y la Agricultura.</p>	<p>13 de diciembre de 2007</p>	<p>Capítulo I</p> <p>Status constitucional de la ley, objeto y alcance de aplicación</p> <p>Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas al derecho que tiene la nación de regular, en</p>	<p>Pendiente</p>

<p>Propone: Héctor Padilla Gutiérrez (PRI)</p>		<p>beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación... Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenible; y</p> <p>El establecimiento de las normas que garanticen a la nación mexicana, a las comunidades indígenas y núcleos agrarios la participación justa y equitativa en los beneficios económicos que se deriven del uso de los recursos conservados, protegidos, domesticados, seleccionados y mejorados por ellos empíricamente o a través de métodos convencionales incluidas las variedades nativas, los hongos y otros a que se refiere la presente ley.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propones: Wenceslao Herrera Coyac y Elda Gómez Lugo (PRI)</p>	<p>30 de abril de 2008</p>	<p>Se propone adicionar dos fracciones y modificar el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con objeto de incorporar dos representantes de los pueblos indígenas, con derecho a voz y voto, como integrantes de la Junta de Gobierno de la citada comisión, que serán el presidente del Consejo Consultivo y otro integrante del consejo, éste, al igual que los suplentes de ambos representantes indígenas se elegirán en sesión plenaria de dicho consejo.</p> <p>Con lo anterior, dos representantes de los pueblos indígenas estarían formando parte de la instancia del gobierno federal donde se toman las decisiones sobre la planeación y los presupuestos para su desarrollo y se evalúan los resultados de la política indigenista.</p>	<p>Positivo</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los</p>	<p>4 de noviembre de 2008</p>	<p>Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para:</p> <p>XIII. Establecer políticas, acciones y vías para proteger y</p>	<p>Positivo</p>

<p>Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Erick López Barriga (PRD)</p>		<p>preservar el uso de las lenguas y culturas nacionales de los migrantes indígenas en el territorio nacional y en el extranjero;</p> <p>XIV. Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación, y</p> <p>XV. Instrumentar las medidas necesarias para que en los municipios indígenas del país, las señales informativas de nomenclatura oficial así como sus topónimos, sean inscritos en español y en las lenguas originarias de uso en el territorio.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 2, 9 y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>11 de diciembre de 2008</p>	<p>Se reforman y adicionan los artículos 2, 9 y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Artículo 2. La comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Artículo 13. ...</p> <p>Asimismo, el consejo analizará y hará propuestas en todo lo relacionado a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.</p>	<p>Pendiente</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 58 del Código Civil Federal y 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p>	<p>11 de diciembre de 2008</p>	<p>Primero. Se reforma el artículo 58 del Código Civil Federal.</p> <p>Artículo 58. El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos. Contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se</p>	<p>Pendiente</p>

<p>Propone: Mónica Arriola (Nueva Alianza)</p>		<p>ha presentado vivo o muerto... En su caso, el juez del Registro Civil estará obligado a asentar en las actas de nacimiento, nombres y apellidos con caracteres pertenecientes a las lenguas indígenas.</p> <p>Segundo. Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas: Artículo 13. Corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno la creación de instituciones y la realización de actividades en sus respectivos ámbitos de competencia para lograr los objetivos generales de la presente ley...</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Maricela Contreras Julián (PRD)</p>	<p>14 de enero de 2009</p>	<p>Ampliar facultades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que le permitan promover y procurar respeto a los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas.</p> <p>Sumar como integrantes de la Junta de Gobierno de la CDI al Instituto Nacional de Estadística y Geografía y al Instituto Nacional de las Mujeres, con el propósito de contar con instrumentos estadísticos que permitan elaborar y dirigir las políticas públicas en esta materia con perspectiva de género; Promover la igualdad entre los géneros en las comunidades indígenas; Hacer explícito que el Distrito Federal sea parte de la jurisdicción territorial donde la CDI deberá ejercer sus facultades.</p>	<p>Negativo</p>

Elaborada con datos de Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados. LX Legislatura.

ANEXO VII

SINOPSIS DE INICIATIVAS EN MATERIA INDÍGENA PRESENTADAS POR DIPUTADOS INDÍGENAS. LXI LEGISLATURA		
Proyecto/ propone o suscribe	Fecha de presentación.	Contenido.
SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL PRIMER AÑO		
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone: Pedraza Olguín Héctor (PRI)	23 de febrero de 2010 Asuntos Indígenas	Establecer que las instituciones de educación superior que impartan la carrera de Derecho, deberán incorporar programas académicos para garantizar la especialización de alumnos y profesionistas en la cultura indígena y en las lenguas étnicas de sus regiones. Otorgar anualmente el premio al defensor de los derechos de los pueblos indígenas.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 79 y 93 de la Ley General de Salud. Propone: Sabino Bautista	23 de marzo de 2010 Salud	Fijar como el objetivo del Sistema Nacional de Salud, relativo a la promoción del conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica, a través del diseño e implementación de programas, instrumentos y mecanismos que elaborará la Secretaría de Salud, en los cuales se tenga como prioridad que se permita y garantice a los pueblos indígenas su conservación y fortalecimiento como parte de su cultura. Prever que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

Concepción (PRI)		Indígenas participe en la elaboración de dichos programas. Exentar de la obligación de obtener un título profesional para ejercer la medicina tradicional, la cual se sujetará a los usos y costumbres.
Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas. Propone: Teófilo Manuel García Corpus (PRI)	25 de marzo de 2010 Asuntos Indígenas, con opinión de la Presupuesto y Cuenta Pública	Crear un ordenamiento jurídico que tenga por objeto establecer las disposiciones que permitan garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio del derecho de consulta; para lo cual, señala las obligaciones de los gobiernos, Federal y de las entidades federativas, estableciendo las instituciones responsables de garantizar ese derecho, determina el proceso de consulta, establece el procedimiento de aplicación de los resultados y fija las consecuencias jurídicas de no respetar este derecho.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 53 y 54 de la Ley General de Salud. Propone: Sabino Bautista Concepción (PRI)	7 de abril de 2010 Salud	Facultar a la Secretaría de Salud para implantar los mecanismos e instrumentos que permitan a la población indígena el acceso a los servicios públicos. Diseñar un programa que dote a las instituciones del servicio público de salud de traductores indígenas, los cuales se determinarán con base en la información que proporcionen la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Propone: Teófilo Manuel García Corpus (PRI)	28 de abril de 2010 Puntos Constitucionales	Prever que los partidos políticos deberán postular en cada una de las fórmulas, un candidato indígena para diputado, en los distritos electorales donde se asiente 40% o más de población indígena; asimismo, deberán postular en las 16 primeras fórmulas de sus listas a un candidato indígena para senador. Constituir 4 listas regionales y una nacional para la representación indígena en la elección de diputados de representación proporcional.

Elaborada con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
H. Cámara de Diputados.

ANEXO VIII

SINOPSIS DE INICIATIVAS SOBRE TEMAS INDÍGENAS (ÉTNICOS O RACIALES). LXI LEGISLATURA			
Proyecto/ propone	Fecha de presentación.	Contenido.	Dictamen
<p>Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	18 de noviembre de 2007	<p>Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para:</p> <p>XIII. Establecer políticas, acciones y vías para proteger y preservar el uso de las lenguas y culturas nacionales de los migrantes indígenas en el territorio nacional y en el extranjero;</p> <p>XIV. Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación, y</p> <p>XV. Instrumentar las medidas necesarias para que en los municipios indígenas del país, las señales informativas de nomenclatura oficial así como sus topónimos, sean inscritos en español y en las lenguas originarias de uso en el territorio.</p>	Positivo

<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>8 de diciembre de 2009</p>	<p>El texto del artículo 23 de la citada ley establece que la relación de trabajo estará regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, lo que constituye un error, ya que esta última referida ley tiene como título original, según su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>Luego entonces, en estricto sentido, la ley a la que hace referencia actualmente el artículo 23 de la citada Ley, no existe.</p> <p>La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, según su artículo 1º., rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal así como los organismos descentralizados con sus trabajadores.</p>	<p>Positivo</p>
<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>8 de diciembre de 2009</p>	<p>Propone agregar, en el ámbito de la concurrencia de las facultades de los órdenes de gobierno, que la difusión de las lenguas se haga a través de emisoras de radio, así como la elaboración de diccionarios en lenguas indígenas. Sobre este último tema, pretende ampliar las facultades del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), para regular y aprobar este tipo de materiales.</p> <p>Pretende actualizar el nombre de la dependencia que designa a los comisarios públicos, propietario y suplente, del órgano de vigilancia del Inali, así como obligar a la Secretaría de Educación Pública y al Inali a promover la evaluación de los programas y lineamientos de la Ley General de los Derechos</p>	<p>Negativo</p>

		Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.	
<p>Iniciativa que reforma el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para crear un Padrón Nacional de Comunidades Indígenas.</p> <p>Propone: Gloria Trinidad Luna Ruiz (PAN)</p>	2 de febrero de 2010	<p>La reforma propone:</p> <p>XVII. Diseñar, elaborar y actualizar el Padrón Nacional de Comunidades Indígenas en coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y las instituciones académicas y de investigación que se requieran para tal efecto.</p>	Pendiente
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para incentivar la profesionalización de los defensores vinculados a la problemática indígena.</p> <p>Propone: Héctor Pedraza Olguín (PRI)</p>	18 de febrero de 2010	<p>La reforma propone que:</p> <p>Las instituciones de educación superior que impartan la carrera de derecho, deberán incorporar programas académicos para garantizar la especialización de alumnos y profesionistas en la cultura indígena y en las lenguas étnicas de sus regiones, en un porcentaje proporcional de egresados al de la población indígena de su localidad. Asimismo otorgar anualmente el premio al defensor de los derechos de los pueblos indígenas, en colaboración con las instituciones jurisdiccionales.</p>	Pendiente
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.</p> <p>Propone: Teófilo Manuel</p>	25 de marzo de 2010	<p>Crear un ordenamiento jurídico que tenga por objeto establecer las disposiciones que permitan garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio del derecho de consulta; para lo cual, señala las obligaciones de los gobiernos, Federal y de las entidades federativas, estableciendo las instituciones responsables de garantizar ese derecho, determina el proceso de consulta, establece el</p>	Pendiente

García Corpus (PRI)		procedimiento de aplicación de los resultados y fija las consecuencias jurídicas de no respetar este derecho.	
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 53 y 54 de la Ley General de Salud. Propone: Sabino Bautista Concepción (PRI)	7de abril de 2010	Facultar a la Secretaría de Salud para implantar los mecanismos e instrumentos que permitan a la población indígena el acceso a los servicios públicos. Diseñar un programa que dote a las instituciones del servicio público de salud de traductores indígenas, los cuales se determinarán con base en la información que proporcionen la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	Pendiente
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Propone: Teófilo Manuel García Corpus (PRI)	28 de abril de 2010	Prever que los partidos políticos deberán postular en cada una de las fórmulas, un candidato indígena para diputado, en los distritos electorales donde se asiente 40% o más de población indígena; asimismo, deberán postular en las 16 primeras fórmulas de sus listas a un candidato indígena para senador. Constituir 4 listas regionales y una nacional para la representación indígena en la elección de diputados de representación proporcional.	Pendiente
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 48 y 57 de la Ley General de Educación, y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone: Julieta Octavia Marín Torres (PRI)	29 de marzo de 2010	Se adiciona un último párrafo al artículo 48 de la Ley General de Educación. Artículo 48...En los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana se considerará la enseñanza de una lengua materna, según la regionalización que se realice con el apoyo del Inali Se reforma el artículo 57 de la Ley General de Educación... Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: I. Impartir de manera obligatoria la enseñanza de una lengua materna.	Pendiente

		<p>Se reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para:</p> <p>Regionalizar el país, a fin de ubicar geográficamente los lugares donde se hablan las diferentes lenguas en el país y sus variantes, así como identificar cuáles se encuentran en riesgo de extinción, para que la Secretaría de Educación Pública tenga elementos suficientes para definir qué lenguas se incorporarán en los planes y programas de estudio de educación básica.</p>	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

ANEXO IX

SINOPSIS DE INICIATIVAS TURNADAS A LA CAI. LXI LEGISLATURA			
Proyecto/ propone o suscribe	Fecha de presentación	Contenido	Dictamen
<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>18 de noviembre de 2007</p>	<p>Se adiciona una fracción XV al artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para:</p> <p>XIII. Establecer políticas, acciones y vías para proteger y preservar el uso de las lenguas y culturas nacionales de los migrantes indígenas en el territorio nacional y en el extranjero;</p> <p>XIV. Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación, y</p> <p>XV. Instrumentar las medidas necesarias para que en los municipios indígenas del país, las señales informativas de nomenclatura oficial así como sus topónimos, sean inscritos en español y en las lenguas originarias de uso en el territorio.</p>	<p>Positivo</p>
<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma el artículo 23 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Turna: Cámara de Senadores</p>	<p>8 de diciembre de 2009</p>	<p>El texto del artículo 23 de la citada ley establece que la relación de trabajo estará regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, lo que constituye un error, ya que esta última referida ley tiene como título original, según su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>Luego entonces, en estricto sentido, la ley a la que hace</p>	<p>Positivo</p>

		referencia actualmente el artículo 23 de la citada Ley, no existe. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, según su artículo 1º., rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal así como los organismos descentralizados con sus trabajadores.	
Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Turna: Cámara de Senadores	8 de diciembre de 2009	Propone agregar, en el ámbito de la concurrencia de las facultades de los órdenes de gobierno, que la difusión de las lenguas se haga a través de emisoras de radio, así como la elaboración de diccionarios en lenguas indígenas. Sobre este último tema, pretende ampliar las facultades del Inali, para regular y aprobar este tipo de materiales. Pretende actualizar el nombre de la dependencia que designa a los comisarios públicos, propietario y suplente, del órgano de vigilancia del Inali, así como obligar a la Secretaría de Educación Pública y al Inali a promover la evaluación de los programas y lineamientos de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.	Negativo
Iniciativa que reforma el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para crear un Padrón Nacional de Comunidades Indígenas. Propone: Gloria Trinidad Luna Ruiz (PAN)	2 de febrero de 2010	La reforma propone: XVII. Diseñar, elaborar y actualizar el Padrón Nacional de Comunidades Indígenas en coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y las instituciones académicas y de investigación que se requieran para tal efecto.	Pendiente
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 11 de la Ley General	18 de febrero de 2010	La reforma propone que: Las instituciones de educación superior que impartan la carrera de derecho, deberán incorporar programas académicos para	Pendiente

<p>de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para incentivar la profesionalización de los defensores vinculados a la problemática indígena.</p> <p>Propone: Héctor Pedraza Olguín (PRI)</p>		<p>garantizar la especialización de alumnos y profesionistas en la cultura indígena y en las lenguas étnicas de sus regiones, en un porcentaje proporcional de egresados al de la población indígena de su localidad. Asimismo otorgar anualmente el premio al defensor de los derechos de los pueblos indígenas, en colaboración con las instituciones jurisdiccionales.</p>	
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 48 y 57 de la Ley General de Educación, y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Propone: Julieta Octavia Marín Torres (PRI)</p>	<p>29 de marzo de 2010</p>	<p>Se adiciona un último párrafo al artículo 48 de la Ley General de Educación. Artículo 48...En los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana se considerará la enseñanza de una lengua materna, según la regionalización que se realice con el apoyo del Inali</p> <p>Se reforma el artículo 57 de la Ley General de Educación... Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:</p> <p>I. Impartir de manera obligatoria la enseñanza de una lengua materna.</p> <p>Se reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para:</p> <p>Regionalizar el país, a fin de ubicar geográficamente los lugares donde se hablan las diferentes lenguas en el país y sus variantes, así como identificar cuáles se encuentran en riesgo de extinción, para que la Secretaría de Educación Pública tenga elementos suficientes para definir qué lenguas se incorporarán en los planes y programas de estudio de educación básica.</p>	<p>Pendiente</p>

Elaborada con datos de Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados. LX Legislatura.

APÉNDICE I.

Apuntes sobre los conceptos de minorías étnicas y grupos indígenas

El objetivo de este apéndice es aclarar la distinción entre minorías étnicas y grupos o pueblos indígenas, ya que en ocasiones se les utiliza indistintamente y en otras existe una clara diferenciación de éstos.

En los textos analizados en esta investigación, acerca de la representación de minorías raciales en el mundo, se encuentra como una generalidad que en Europa cuando se habla de minorías étnicas se hace referencia a grupos de inmigrantes de diferentes nacionalidades, o para referirse a grupos ancestralmente ubicados en los territorios de los modernos Estados nacionales europeos.¹ En este caso, Ciprian-Calin² menciona que en Rumania se considera minorías étnicas a los grupos de extranjeros. En dicho trabajo se pueden distinguir los casos de los Albaneses, Armenios, Búlgaros, Checos, Croatas, Germanos, Griegos, entre otros.

En tanto, Benjamin Reilly menciona: “Un grupo étnico puede ser definido como una colectividad dentro de una sociedad más amplia la cual tiene una historia ancestral común, memorias y una cultura

¹ En este sentido, Kymlicka considera que las “minorías nacionales son sociedades distintas y potencialmente autogobernadas incorporadas a un Estado más amplio. Véase Will Kymlicka, “Ciudadanía multicultural” Paidós, Barcelona, 1995, p. 37. Por lo general el término de minorías étnicas, en el estudio de la representación política, es utilizado en Europa y antiguas colonias Inglesas, como Australia, Canadá y Estados Unidos. Allí se ha utilizado este término para referirse a grupos de inmigrantes que, en mayor o menor medida, conservan su lengua y sus costumbres.

² Alionescu Ciprian-Calin. “Parliamentary Representation of Minorities in Romania”. *Diplomatic Academy*. Southeast European Politics Vol. V, No. 1. June, Vienna, 2004.

común, tales como el lenguaje, religión, parentesco o apariencia física”.³ Esta definición permite un primer acercamiento que clarifica lo que se entiende de manera general por *minoría étnica*, es en realidad una categoría que se refiere a la situación de cultura e identidad común, más que referirse a términos numéricos. Incluso, puede decirse que el término minoría étnica puede obedecer a las condiciones de subordinación en que se encuentran diversos grupos raciales.⁴

Por otra parte, Karina Anthony menciona que para el caso de Australia se define como miembros de un *grupo étnico* a extranjeros y descendientes de extranjeros que no hablan la lengua oficial (el inglés). A la vez, la misma autora plantea que es miembro de una *minoría racial* aquel descendiente de aborígenes.⁵

En lo que respecta al término indígena, Lourdes Morales Canales plantea el siguiente concepto de *pueblos indígenas*: “se trata de pueblos que hacen referencia a un pasado glorioso del cual todavía quedan vestigios, que preexistían antes de la formación del Estado-nación y que sufrieron la traumática experiencia de la colonización [p. ej. América Latina], que fueron víctimas del exterminio [p. ej. Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda] o de la esclavitud [p. ej. África, Irak, Indonesia] y que se encuentran en situación

³ Benjamin Reilly. “Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management”. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 4.

⁴ Véase Graciela Malgesini y Carlos Jiménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, 2000, pp. 273-275.

⁵ Karina Anthony. “The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities”. NSW Parliamentary Library Briefing Paper No. 029/95, 2006, p. 2.

de desventaja social, económica y política frente a una élite dominante”.⁶

Como se ha visto, el concepto de indígena es bastante amplio, pero no permite una clara distinción entre el concepto de pueblos indígenas y el de minoría étnica, y tampoco aclara (y no es ese su propósito) lo que en América Latina se entiende por grupo o pueblo indígena. Por lo tanto, cabe retomar el concepto de Deborah Yashar,⁷ quién sugiere que pueden identificarse como pertenecientes a los *pueblos indígenas* a aquellas personas que se identifican como tales; existe, pues, una autoidentificación o autoadcripción indígena. Esa autoidentificación afirma unas características adscriptivas y una historia común en cuanto a los primeros habitantes de lo que hoy es nombrado América.

Con el fin de ser más específicos, se puede retomar a Raúl Ávila, quien menciona que cuando nos referimos a pueblos indígenas, se trata de minorías étnicas de origen prehispánico.⁸ Como se puede ver, esta última acepción se circunscribe específicamente al contexto latinoamericano y, por ende, corresponde también al contexto mexicano. Entonces, por indígenas (pueblos indígenas) se entiende a los miembros autóctonos o aborígenes originarios de una determinada región del mundo, establecidos antes de las colonizaciones europeas, para el caso de México, y más ampliamente de América Latina, se considera como

⁶ Lourdes Morales, Canales. “Multiculturalismo y democracia”. *Cuadernos de Divulgación Política*. Instituto Federal Electoral, México, 2008, p.13.

⁷ Deborah Yashar. “Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación”, en Scott Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo editorial Norma, 2006, p. 400.

⁸ Raúl Ávila Ortíz. “Representación de las minorías étnicas”. En Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE, México, 2006, p. 694.

indígenas a aquellos grupos originarios del actual territorio de América establecidos en la época precolombina.

Bajo los argumentos aquí establecidos, y bajo la perspectiva básica de lo que son los grupos étnicos planteada por Reilly, se puede considerar a los grupos indígenas como parte de estos grupos, por ser pueblos ancestrales que perviven en los actuales Estados nacionales conformados a partir y después de las colonizaciones europeas. Con la salvedad de mencionar que diversos autores, entre ellos Kymlicka y Alionescu Ciprian, además consideran que los grupos étnicos pueden conformarse por grupos de inmigrantes, situación que se manifiesta principalmente en países con importantes flujos migratorios internacionales.

En todo caso, se puede decir que sea cual sea el término utilizado, ya sea minorías étnicas o pueblos indígenas, estos términos hacen referencia a “minorías raciales”⁹ dentro de estados pluriétnicos o multinacionales. De manera que se puede estar haciendo referencia, por un lado a grupos de inmigrantes; y, por el otro, a grupos de aborígenes que habitaron el territorio de los actuales Estados nacionales desde antes de las conquistas europeas.

Se puede notar entonces, que los estudios sobre Europa consideran minorías étnicas a extranjeros o

⁹ No en el sentido planteado por Karina Anthony, exclusivamente grupos de aborígenes, sino como un término genérico para denominar a minorías distintas de la mayoría racial dominante en un Estado.

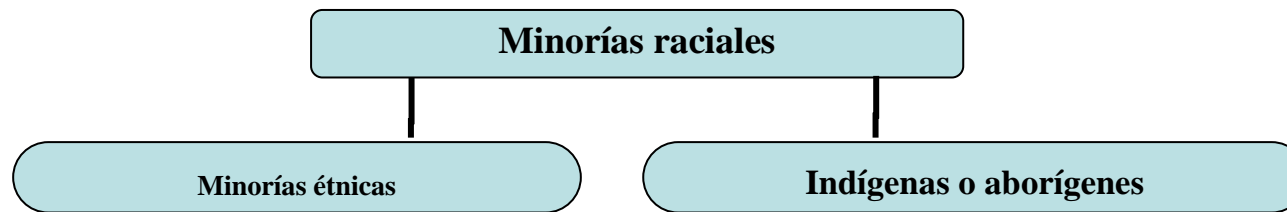
descendientes de extranjeros y los descendientes de los nativos ancestrales.¹⁰ Esta situación se repite en países de Oceanía, como Australia con los Mabo y los no angloparlantes; Nueva Zelanda cuenta con los Maorí como grupos étnicos ancestrales. Para el caso de Estados Unidos se destaca que las minorías étnicas reconocidas son los latinos y los negros, además de indios y nativos de Alaska.

En el caso de Canadá, se considera minorías étnicas a los francoparlantes y a los aborígenes.¹¹ Mientras que en México, como parte de las minorías étnicas, se cuenta a alrededor de 60 diferentes grupos indígenas. En este punto hay que aclarar que, generalmente, en los estudios sobre representación de minorías étnicas, a los grupos raciales anteriores a las colonizaciones europeas se les ha nombrado “aborígenes”. Término que se puede homologar al término “indígenas”.

En lo que respecta a los términos minoría étnica y grupos indígenas, de acuerdo a la revisión bibliográfica, cabe distinguirlos como se muestra en el siguiente diagrama:

¹⁰ “En algunos países, los ciudadanos de generaciones segundas y aún de terceras de origen no-europeo son contados como miembros de minorías étnicas”. Karen Bird. “La representación política de las mujeres y minorías étnicas en las democracias establecidas”, en Gustavo Emerich (Ed.). *Ellos y nosotros democracia y representación en el mundo actual*. Demos, México, 2006, p. 32.

¹¹ Kymlicka señala que los aborígenes no constituyen una sola nación. El término “aborigen” engloba tres categorías de aborígenes (indios, inuit y métis); el propio término “indio” incluye numerosas naciones aborígenes distintas. Will Kymlicka, *op cit.*, p 28.



Aquí se aprecia que la categoría de indígenas puede enmarcarse en la de minorías raciales, pero la categoría de minorías étnicas también puede usarse para designar tanto a grupos de inmigrantes como a aborígenes (indígenas en el sentido latinoamericano del concepto).

Así, a manera de conclusión se puede decir que esta diferenciación de términos y categorías obedece a cuestiones prácticas del manejo de la información sobre representación de “minorías raciales”. Asimismo, la determinación de este concepto obedece a criterios de identidad cultural y racial, pero principalmente a la calidad de grupos marginados que, por sus características étnicas, tienen los grupos raciales dentro de los Estados nacionales.

En tanto, por minorías étnicas se entiende a aquellos grupos de personas no son pertenecientes a la mayoría racial dominante en un determinado país, pero que además hace alusión a grupos de inmigrantes o descendientes de extranjeros. Mientras que la categoría indígena (pueblos indígenas) o aborígenes se refiere a los grupos autóctonos u originarios de territorios anteriores a las conquistas europeas.



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestría en Estudios Sociales
Línea Procesos Políticos

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS INDÍGENAS
EN MÉXICO: LEGISLATURAS LX Y LXI DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comunicación Idónea de Resultados, que para obtener el grado de
Maestro en Estudios Sociales**

Presenta:

**Vicente González Hidalgo
Matrícula: 208380414**


Dr. Adrián Giménez-Welsh
Asesor

México D.F., noviembre de 2010.