

# EXPLORACIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO Y LOS DERECHOS BÁSICOS EN LOS DISTRITOS INDÍGENAS DE MÉXICO

Arminda Balbuena Cisneros  
José Gabriel de la Paz Sosa

En este trabajo se presenta un panorama del ejercicio de derechos básicos, relacionados con la participación electoral, la educación y la salud, en los denominados *distritos indígenas* de la geografía electoral federal de México. En este cuadro general se identifican y contrastan tendencias nacionales y regionales que permiten orientar acciones de investigación subsecuentes. Al respecto, también se plantean algunas dificultades y propuestas metodológicas relacionadas con este tema de estudio.

El texto se divide en tres secciones. En la primera, se retoman algunas ideas importantes sobre la participación de los pueblos indígenas en las democracias latinoamericanas, con la intención de resaltar la importancia de incluir este tema en el análisis de las instituciones democráticas de la región; en la segunda, se exponen algunas consideraciones sobre la relación entre el marco normativo del sistema electoral federal y la participación democrática de los pueblos indígenas en México; en la tercera, se describen los resultados de la exploración del ejercicio de derechos básicos en los distritos indígenas, los cuales muestran que, en promedio, los habitantes de los distritos indígenas aparentemente ejercen menos sus derechos sociales y más sus derechos políticos en comparación con el resto de los distritos del país.

Es importante decir que, tanto el enfoque general de este trabajo, como la selección de datos y unidades de análisis, responden a intereses institucionales, el principal de los cuales es generar evidencia empírica útil para el diseño y la implementación de las estrategias y los programas con los que el Instituto Federal Electoral (IFE) busca, entre otros fines, promover el voto, difundir la cultura democrática y, en general, contribuir al desarrollo de la vida democrática en México.

En relación con lo anterior, cabe aclarar que la información que aquí se presenta es el primer avance de una línea de acción de largo plazo de estudios ecológicos, cuyo objetivo es hacer análisis sociodemográfico y político en el nivel de sección electoral,<sup>1</sup> iniciada recientemente en el Centro para el Desarrollo Democrático, la cual se tiene planeado realizar en colaboración con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ambas áreas del IFE.

---

<sup>1</sup> En las elecciones federales de 2012 la República Mexicana estaba dividida en más de 66 mil secciones electorales, las cuales, por ley, deben tener mínimo 50 y máximo 1500 electores cada una.

## 1. ENCUADRE TEÓRICO

### Consideraciones sobre la consolidación democrática en América Latina

Durante la década de 1980 comenzó a cobrar auge entre los estudiosos de la ciencia política<sup>2</sup> el análisis sobre la consolidación democrática en las naciones que habían alcanzado cierto nivel de desarrollo económico y en cuyas sociedades hubiera permeado una cultura cívica que permitía la realización de elecciones periódicas como medio para elegir a quienes ocuparan los cargos de elección popular. Esas investigaciones anticipaban también el arribo de gobiernos democráticos en regiones del mundo que se habían caracterizado por tener regímenes autoritarios o francamente dictatoriales; la crisis del bloque socialista y los visos de movilización social en América Latina anunciaban, aunque no fuera evidente entonces, una ola de procesos democratizadores.

México no fue ajeno a esas transformaciones; en los inicios del siglo XXI, con la llegada de la alternancia y del gobierno dividido, el país se integró al catálogo de países cuya democracia, podría decirse, había alcanzado el punto de la consolidación. El paso de ésta a la normalidad democrática requiere, sin embargo, la operación continua de instituciones que reproduzcan, o incluso mejoren, el acuerdo original entre los actores políticos que hicieron posible un sistema de transmisión pacífica del poder aceptado por todos.<sup>3</sup> Así, el reto de las democracias consiste en replantearse de manera cotidiana su labor como instrumento de integración de distintos grupos sociales a la decisión pública y a la deliberación en espacios comunes.

En tiempos recientes, algunos autores consideran que tales retos no se han enfrentado y que muchas de las expectativas teóricas de la literatura sobre la consolidación democrática han quedado pendientes; de ahí que hayan surgido propuestas para una teoría de la democracia política que incluya intereses e identidades que antes eran ignorados. En los análisis tradicionales, el enfoque conceptual de la consolidación democrática veía a las instituciones políticas como variables independientes sin evaluar otros factores que pudieran interferir en sus planes y programas; además, se asumía la existencia de una sociedad estable que respondería predeciblemente al cambio institucional. Los estudios contemporáneos han enfatizado, en cambio, que es imposible aislar las instituciones gubernamentales de su contexto social y político; la política tiene

---

<sup>2</sup> Entre ellos, es importante destacar el trabajo de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead en *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, así como las investigaciones de Adam Przeworsky y Juan Linz.

<sup>3</sup> Giuseppe di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988, p. 92.

que evaluar el alcance de las instituciones del Estado y de las fuerzas sociales concernidas en las diligencias de la dinámica democrática.<sup>4</sup>

El análisis teórico de las nuevas democracias latinoamericanas exige un enfoque que tome en cuenta las implicaciones sociales que ha traído consigo el replanteamiento del paradigma político. En la región, el cambio en el contenido de la ciudadanía ha estado acompañado de una transformación en las formas de intermediación de intereses entre Estado y sociedad, de modo que se ha socavado significativamente la presencia de instituciones corporativas y se ha intentado remplazarlas por organizaciones de corte pluralista. Esa combinación de derechos ciudadanos y formas plurales de intermediación de intereses ha dado lugar a los llamados “regímenes de ciudadanía”.<sup>5</sup>

Sin embargo, los regímenes que en América Latina han buscado generar relaciones Estado-sociedad basadas en derechos individuales plantearon un desafío a distintos grupos de la sociedad, entre ellos las comunidades indígenas locales que habían encontrado un lugar en el orden corporativo. Las demandas por el reconocimiento multicultural son un primer aviso de que los pueblos indígenas no siempre pueden encajar en modelos individuales de organización política, sino que forman parte de grupos que reclaman identidades y derechos colectivos. Así, los movimientos indígenas han comenzado a resistir los intentos de otorgar un carácter homogéneo e individual a la representación e intermediación políticas. Desde esta perspectiva, el individuo no debería ser la instancia única de representación.<sup>6</sup>

Para algunos autores, esas circunstancias revelan las debilidades de las teorías de la consolidación democrática que explican el proceso de democratización como algo fijo y que ha alcanzado sus objetivos y su meta final. Desde este enfoque, es difícil explicar cómo es que los actores sociales se adaptan o se consideran afectados por las instituciones democráticas, y cuáles son los factores que los alientan a apoyar, evitar o subvertir el entramado institucional de este tipo de regímenes. Es así que aún en los casos en los que se celebran elecciones periódicamente, las normas y prácticas no operan conforme al modelo democrático o cobijan enclaves locales autoritarios.<sup>7</sup>

Guillermo O’Donnell empleó el término de “ciudadanía trunca” o “ciudadanía de baja intensidad” –a manera de contribución al funcionamiento cotidiano de las democracias en América Latina– para referirse al funcionamiento irregular del Estado de derecho, que propicia tanto desigualdades jurídicas entre ciudadanos como abusos de los

---

<sup>4</sup> Deborah Yashar, “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America”, *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999, pp. 78-79.

<sup>5</sup> Sobre este término, véase Susan D. Phillips, “Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada”, *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996. Para una aplicación del enfoque, consúltese Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

<sup>6</sup> Yashar, art.cit., pp. 91-92.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 98-99.

poderes públicos y privados. De acuerdo con este autor, en el ámbito subnacional de las democracias latinoamericanas coexisten regiones con elecciones competitivas y participación popular, donde se vota libremente y se expresan opiniones sin censura, y regiones donde la población o no se siente representada y no está segura de sus derechos políticos, civiles y sociales: o bien tiene que movilizarse para obtenerlos, o bien habita un sistema sujeto a perturbaciones tras las cuales sus derechos pueden evaporarse repentinamente.<sup>8</sup>

Los indígenas conforman uno de los sectores de la población en el que la denegación de derechos “extrapoliárquicos”<sup>9</sup> –trato equitativo por parte de la administración de justicia, obtención de servicios públicos, violencia policial, entre otros— ha mermado el impulso hacia la participación política, la calidad de la ciudadanía y, por lo tanto, el ejercicio de los derechos “poliárquicos” –libertad de expresión, derecho a votar y ser votado, elecciones periódicas, entre otros. Todo esto, aunado a la influencia de los sistemas normativos de las comunidades indígenas, ha obligado a las instituciones a reflexionar sobre la forma en que se ejerce la ciudadanía en territorios determinados, así como sobre las consecuencias de las condiciones sociales en la formación de diversos tipos de ciudadanía.

### **Indígenas y participación electoral**

Uno de los rasgos comunes de los enfoques que estudian la participación política de los grupos étnicos es la búsqueda de los factores que detonan dicha participación y cómo incide ésta en la política y en el sistema de partidos de determinado país.

Las conclusiones a las que se ha llegado sobre la importancia de la etnicidad en la estabilidad y la configuración partidista han sido diversas. Para algunos, la operación de partidos políticos de extracción indígena asegura una representación estable de los grupos étnicos y, por lo tanto, estabilidad política.<sup>10</sup> Otros estudiosos, no obstante, sostienen que los partidos indígenas impulsan divisiones sociales y son la causa de conflictos políticos internos.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Guillermo O’Donnell, “Estado, democracia y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, pp. 74-75.

<sup>9</sup> Véase Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989. En esta obra, Dahl propone que la democracia contemporánea tendría que ser en realidad una poliarquía, es decir, un “gobierno de muchos” a través de representantes de los diversos grupos que integran una comunidad política. Algunos de los requisitos que debe cumplir un sistema poliárquico son: libertad de asociación y organización, libertad de expresión, derecho de sufragio activo y pasivo, fuentes alternativas de información accesibles, elecciones periódicas y libres.

<sup>10</sup> Véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 y Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.

<sup>11</sup> Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

Pese a estas diferencias, los estudiosos coinciden en que entender de qué forma los sistemas políticos incorporan la participación de los grupos étnicos es importante para inferir qué tan viables pueden ser las sociedades democráticas heterogéneas. Una de las tesis con mayor aceptación hoy día es la que señala que las reglas electorales locales interactúan con la composición étnica, provocando una variación regional en el comportamiento político. Si se observa esta dinámica desde una perspectiva amplia, los resultados electorales locales afectan a la larga el contexto político nacional, ya que las autoridades estatales y municipales son parte de la construcción de la vida pública nacional. De ahí la importancia de estudiar la participación electoral indígena en los países que albergan población perteneciente a alguna minoría étnica.<sup>12</sup> Al respecto, hay quienes sostienen que la sola variación en la concentración y composición de las comunidades indígenas incide en su comportamiento ante las urnas y en las definiciones de política nacional.<sup>13</sup> Esto confirma la necesidad de desagregar las unidades de análisis para focalizar el estudio del comportamiento político de las comunidades indígenas, lo cual, como se expondrá más adelante, implica enfrentar retos metodológicos y técnicos.

---

<sup>12</sup> Allison Benton, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009, p. 66.

<sup>13</sup> Donna Lee Van Cott, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003, pp. 1-39.

## 2. LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

### Marco normativo

Como se ha visto, el punto de confluencia de las investigaciones sobre participación política de los indígenas es que, en sociedades étnicamente diversas, la participación sistemática de las comunidades indígenas en el ámbito electoral influye, en un sentido o en otro, en la estabilidad y en la calidad de la democracia.<sup>14</sup> Al parecer, las reformulaciones a la ley y las adecuaciones administrativas que en materia indígena se han realizado en México en los últimos años responden a esa lógica.

A raíz de la reforma efectuada en 2001 en materia de derechos indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce y garantiza hoy día el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación (artículo 2°). En ese sentido, pueden elegir a las autoridades y a los representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en el marco de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Al hacerlo, están obligados a garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y a respetar el pacto federal y la soberanía de los estados.<sup>15</sup>

El sistema electoral federal mexicano otorga a los partidos políticos nacionales el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular,<sup>16</sup> las comunidades indígenas se encuentran imposibilitadas para postular a candidatos elegidos según sus sistemas normativos.<sup>17</sup> La legislación electoral tampoco establece ninguna disposición para garantizar una cuota indígena en la composición del Congreso de la Unión, como sí la hay en materia de equidad de género.<sup>18</sup>

Otros factores que dificultan la formación de partidos políticos de base étnica en México son las características demográficas de las comunidades indígenas, elemento que, al conjugarse con los requisitos en la legislación, impide casi por completo la partidización de los grupos étnicos. La legislación federal exige que los partidos obtengan por lo menos 2% de la votación total emitida para mantener su registro y seguir teniendo acceso al

---

<sup>14</sup> Benton, art. cit., p. 39.

<sup>15</sup> CPEUM artículo 2°, apartado A, fracción III

<sup>16</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 218, párrafo 1.

<sup>17</sup> La reforma constitucional en materia política en México, aprobada el 19 de abril de 2012, establece que es un derecho de los ciudadanos registrarse como candidatos independientes para contender por un cargo de elección popular; no obstante, se está a la espera de la reglamentación secundaria que defina la operación de este tipo de candidaturas. El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012; el texto puede encontrarse en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012)

<sup>18</sup> El Cofipe, en su artículo 219, párrafo 1, establece que la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE debe integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

financiamiento público. Así, algunos partidos que reciben una participación relativamente pequeña del voto nacional logran obtener curules en el Congreso de la Unión. Para que una organización de ciudadanos obtenga un registro como partido político nacional, debe formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades. Asimismo, debe demostrar que cuenta con 3,000 afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales –en ningún caso el número total de sus afiliados en el país puede ser inferior al 0.26 % del padrón electoral federal utilizado en la elección ordinaria inmediata anterior. Es evidente que, en esas circunstancias, y dada la dispersión demográfica de la población indígena, las posibilidades de que en México se forme un partido de base indígena son considerablemente bajas.

En efecto, las reglas para el registro de partidos políticos nacionales en México presentan barreras a las comunidades indígenas para constituir un partido, ya que, debido a su dispersión a lo largo del territorio nacional –la naturaleza de los pueblos indígenas varía considerablemente de una región a otra– y a que representan un porcentaje relativamente bajo de la población –la CDI estima que la población indígena, en estos momentos, equivale a 13% de la población total– resulta prácticamente imposible que una etnia capte militantes en la mitad de las entidades federativas o en la mitad de distritos electorales.<sup>19</sup> En general, las leyes mexicanas, aunque no impiden la creación de partidos indígenas, ni en el ámbito federal ni en el local, puede afirmarse que tampoco la favorecen.

Este escenario revela las pocas probabilidades de que, en el corto plazo, se formen partidos de composición indígena en México. De cualquier manera, la actividad política indígena es un tema importante para estudiosos y funcionarios gubernamentales: si bien la concentración de votantes indígenas en algunas regiones puede no tener un efecto impactante sobre los resultados electorales nacionales o sobre la estabilidad de la política nacional, sí puede tener un impacto significativo en los resultados municipales, estatales y hasta regionales de las elecciones federales y, de esta forma, ser decisivo en la configuración de los gobiernos regionales.<sup>20</sup>

En el ámbito local, las puertas de la configuración de partidos indígenas no están totalmente cerradas. En el país, los institutos electorales de cada entidad federativa poseen sus propios criterios y regulaciones para el registro de los partidos y, en algunos casos, podrían favorecer la organización partidista de origen étnico. Sin embargo, estos partidos no podrían competir en elecciones nacionales y su alcance se limitaría, al menos de manera directa, a la política local.

---

<sup>19</sup> Benton, art. cit., p. 42.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 45.

## Los distritos electorales indígenas

El IFE ha abonado al reconocimiento y promoción de los derechos indígenas; en el ámbito de sus competencias, ha impulsado medidas tendientes a fomentar la participación y representación política de los grupos étnicos. Entre las actividades que persiguen tal propósito están las relacionadas con la geografía electoral; en particular, la distritación que se aplicó a partir de la elección federal de 2006.

El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó una nueva delimitación de los distritos electorales, la cual estuvo normada por los siguientes criterios:<sup>21</sup>

1. Integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa.
2. Distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional.
3. Aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero.
4. Conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades.
5. Asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
6. Procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro.
7. Utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral.
8. Construir los distritos preferentemente con municipios completos.
9. Tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales.
10. Tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

---

<sup>21</sup> Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006, p. 30. El subrayado es nuestro.

En la nueva división territorial, compuesta de 300 distritos electorales uninominales, 28 poseen 40% o más de población indígena,<sup>22</sup> con lo que se cumple el mandato constitucional de considerar el asentamiento de los pueblos indígenas en el trazo de los distritos uninominales, con el fin de alentar su participación política.<sup>23</sup> Los 28 distritos indígenas reconocidos se distribuyen en once entidades federativas ubicadas en la parte central y sur del territorio nacional, como se muestra en los cuadros siguientes:

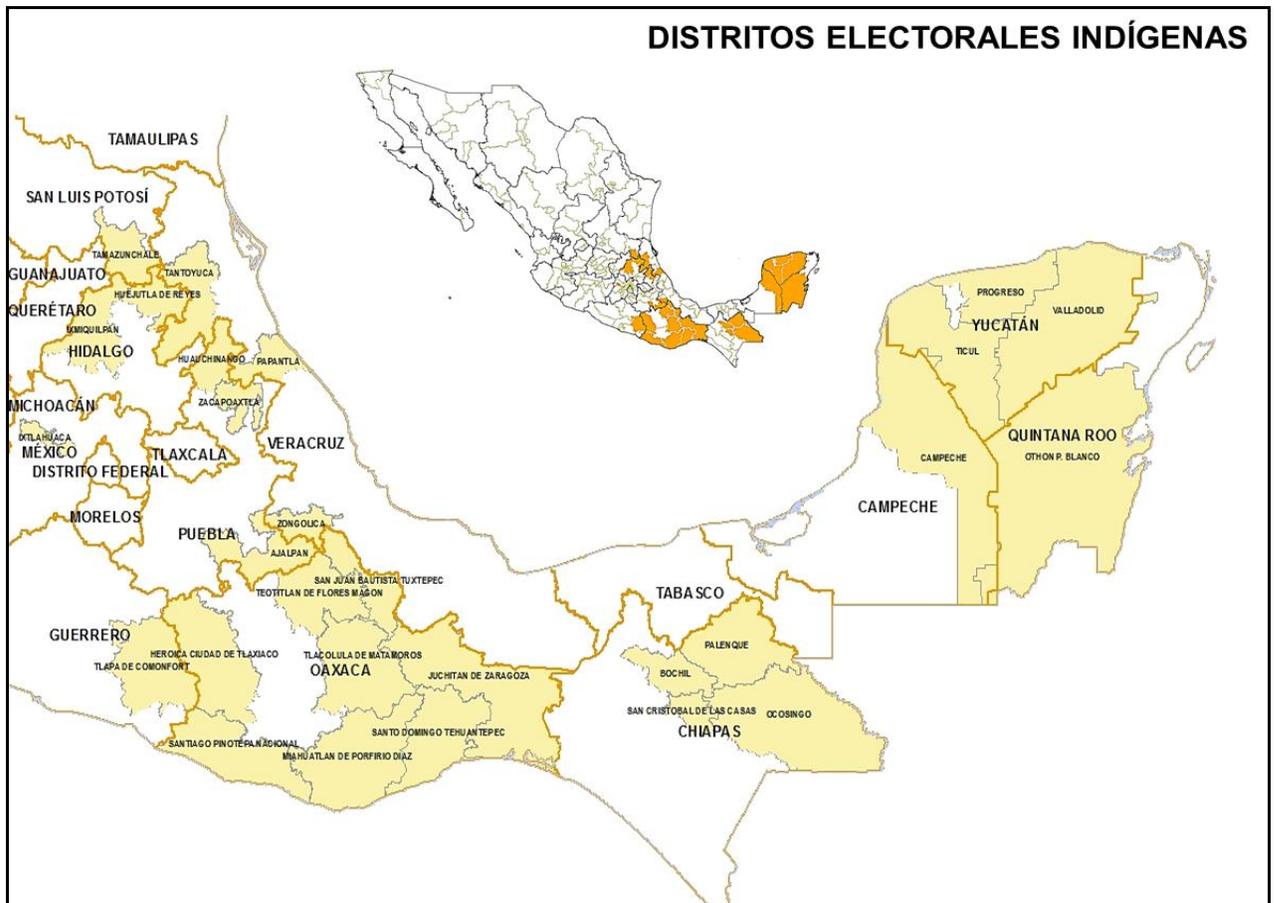
**Cuadro 1. Relación de distritos electorales indígenas**

Entidad	Distrito	Cabecera	Población indígena
Campeche	01	Campeche	40.6%
Chiapas	01	Ocosingo	67%
	02	Palenque	72%
	03	Bochil	74.8%
	05	San Cristóbal de las Casas	72.4%
Guerrero	05	Tlapa de Comonfort	84%
Hidalgo	01	Huejutla de Reyes	78%
	02	Ixmiquilpan	45.8%
Estado de México	09	Ixtlahuaca	53.4%
Oaxaca	01	San Juan Bautista Tuxtepec	40%
	02	Teotitlán de Flores Magón	89%
	04	Tlacolula de Matamoros	76%
	05	Santo Domingo Tehuantepec	41%
	06	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	62%
	07	Juchitán de Zaragoza	63%
	10	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42%
	11	Santiago Pinotepa Nacional	43%
Puebla	01	Huauchinango	41.8%
	04	Zacapoaxtla	80.6%
	16	Ajalpan	57.6%
Quintana Roo	02	Othón P. Blanco	47.4%
San Luis Potosí	07	Tamazunchale	74.3%
Veracruz	02	Tantoyuca	73%
	06	Papantla	52.3%
	18	Zongolica	52.2%
Yucatán	01	Valladolid	89.6%
	02	Progreso	61.4%
	05	Ticul	84.2%

<sup>22</sup> El criterio para medir el porcentaje de población indígena fue: hablantes de lengua indígena y personas que pertenecen a un hogar cuyo jefe o jefa de familia habla lengua indígena o tiene ascendentes que hablan lengua indígena.

<sup>23</sup> 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*, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008, pp. 175, 178.

Cuadro 2. Mapa de distritos electorales indígenas



### 3. EJERCICIO DE DERECHOS CIUDADANOS EN DISTRITOS INDÍGENAS: EXPLORACIÓN DESCRIPTIVA

No está de más aclarar que esta exploración descriptiva, como su nombre lo indica, no pretende ofrecer evidencia exhaustiva que permita llegar a conclusiones sobre el tema que nos ocupa. Se trata, más bien, de presentar, con base en la información disponible más reciente, una visión panorámica que oriente al Instituto Federal Electoral respecto a las líneas de investigación que se deben seguir, con el fin de generar la evidencia empírica necesaria para fortalecer las políticas institucionales de promoción de la participación democrática en zonas indígenas.

Con el propósito de contar con un panorama general del ejercicio de derechos ciudadanos básicos en los distritos indígenas, hemos seleccionado tres variables: voto, educación y salud, las cuales corresponden, según el esquema clásico de Marshall, con las dimensiones política y social de la ciudadanía. Para conocer la tendencia de la dimensión política de los derechos ciudadanos, el *voto* en este caso particular, utilizamos como indicador el porcentaje de abstencionismo en la elección presidencial de 2012.<sup>24</sup> Los indicadores que utilizamos para medir el ejercicio de derechos sociales son, para la variable *educación*, el porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela y el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años; y para la variable *salud*, el porcentaje de personas que no tienen derecho a recibir servicios médicos en ninguna institución pública o privada.<sup>25</sup>

Existe, por lo tanto, una relación inversa entre el valor de los indicadores descritos y el ejercicio de derechos básicos. Es decir, entre más altos sean los porcentajes de abstencionismo, de población analfabeta y que no asiste a la escuela, y de población sin derechos a servicios de salud, suponemos que es menor el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

#### **Tendencias generales**

En este apartado presentamos, para cada uno de los indicadores de ejercicio de derechos políticos y sociales, primero, los promedios de los 300 distritos electorales federales; después, los promedios de dos categorías: *distritos indígenas* y *distritos no indígenas*. La primera está integrada por los 28 distritos con 40% o más población indígena; la segunda, por los restantes 272 distritos, es decir, en los que la población indígena es menor que 40%.

---

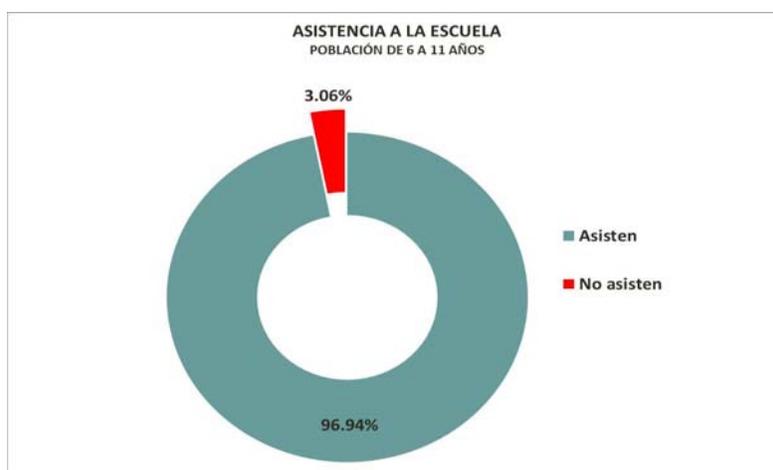
<sup>24</sup> Los datos de los resultados electorales disponibles al momento de elaborar este documento corresponden a los cómputos distritales para la elección presidencial de 2012.

<sup>25</sup> Los datos de educación y salud se obtuvieron del sistema *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*, el cual se realizó con los principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

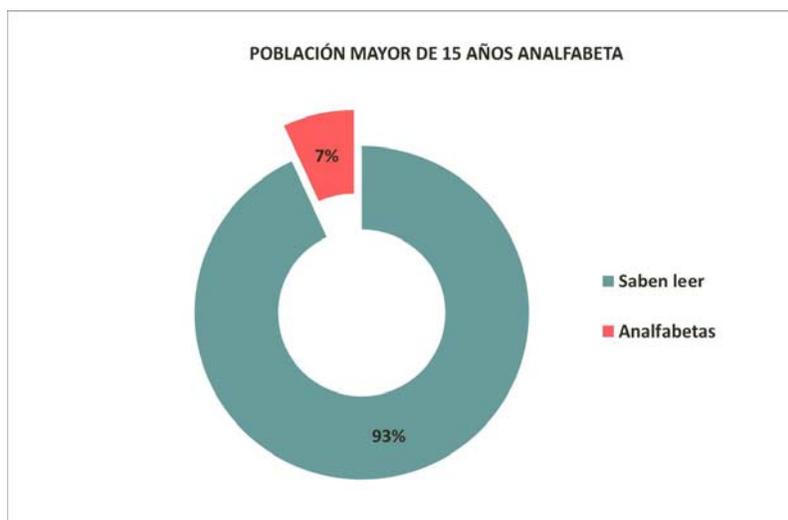
### ***Derecho a la educación: asistencia a la escuela y analfabetismo***

Los niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela en México, de acuerdo con el promedio de los 300 distritos electorales, representa 3.06% (ver cuadro 3). Sin duda, este porcentaje de la población, y no sólo nos referimos a los niños, sino a sus familias y, en muchos casos, a sus comunidades, no está ejerciendo el derecho fundamental a la educación. Este problema parece adquirir una dimensión mayor si lo medimos con un indicador de lo que tendría que ser el resultado mínimo del ejercicio de este derecho: saber leer y escribir, pues el porcentaje de población analfabeta (7%) duplica al de niños y niñas que no asisten a la escuela (ver cuadro 4).

**Cuadro 3. Asistencia a la escuela: promedio de los 300 distritos electorales**

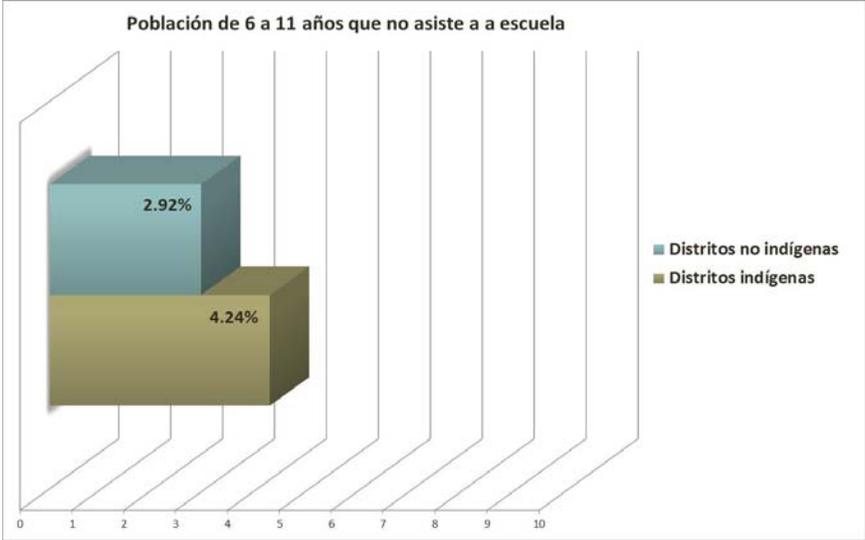


**Cuadro 4. Analfabetismo: promedio de los 300 distritos electorales**

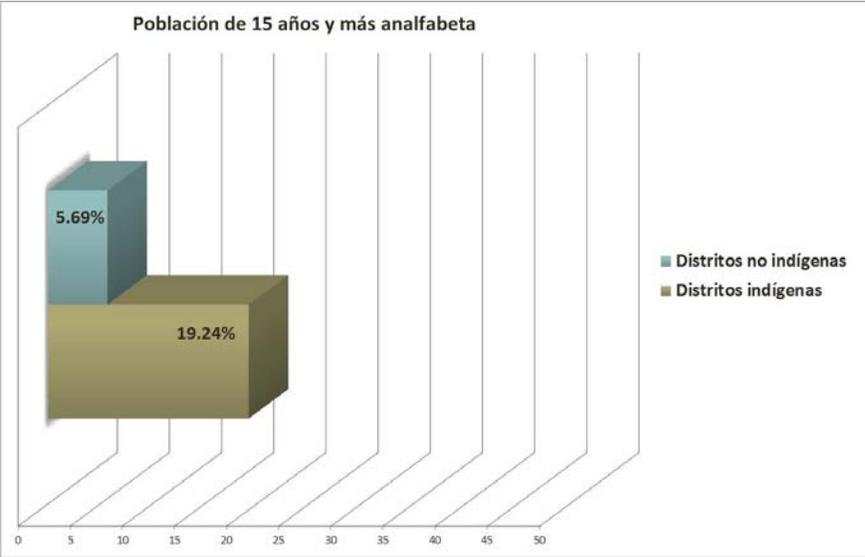


Al medir por separado el ejercicio de este derecho en distritos indígenas y no indígenas, los indicadores nos muestran que en los primeros hay un rezago significativo. Tanto el porcentaje promedio de niños y niñas que no asisten a la escuela, como el de analfabetas, son mayores en los distritos indígenas (ver cuadros 5 y 6). Este último indicador, particularmente, muestra una importante diferencia: más de trece puntos porcentuales.

**Cuadro 5. Asistencia a la escuela: promedio en distritos indígenas y no indígenas**



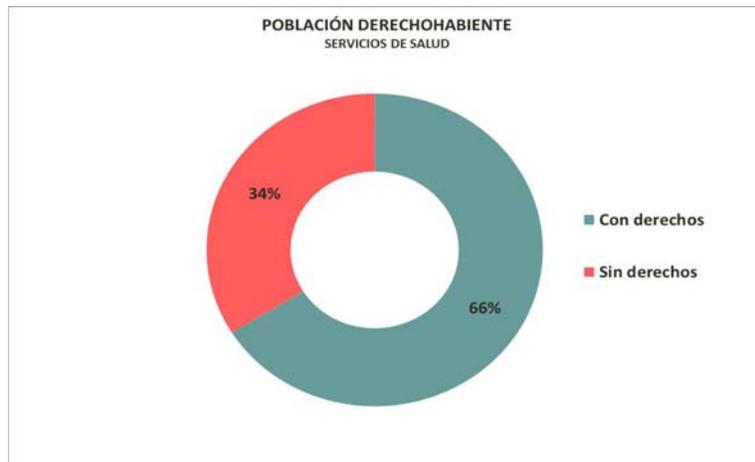
**Cuadro 6. Analfabetismo: promedio en distritos indígenas y no indígenas**



### ***Derecho a la salud: acceso a servicios médicos***

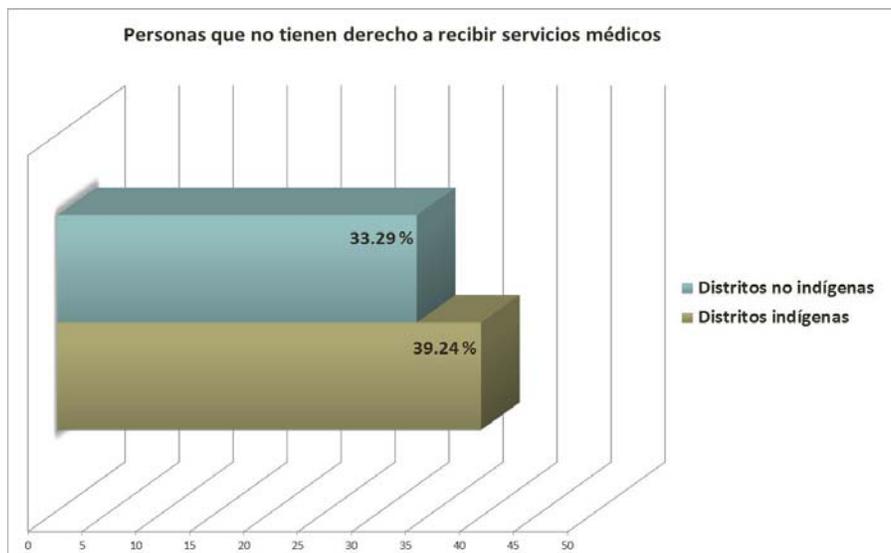
Con base en el promedio porcentual de población que no tiene derecho a recibir servicios médicos en los 300 distritos electorales, una tercera parte del total, podemos afirmar que hay un marcado déficit nacional en materia de ejercicio del derecho a la salud (ver cuadro 7).

**Cuadro 7. Personas sin derecho a servicios médicos: promedio de los 300 distritos electorales**



En este indicador encontramos datos que refuerzan la impresión de que hay un déficit mayor en el ejercicio de derechos sociales en los distritos indígenas, pues en éstos el porcentaje de población sin derecho a servicios de salud supera casi en 6% el porcentaje de los distritos no indígenas (ver cuadro 8).

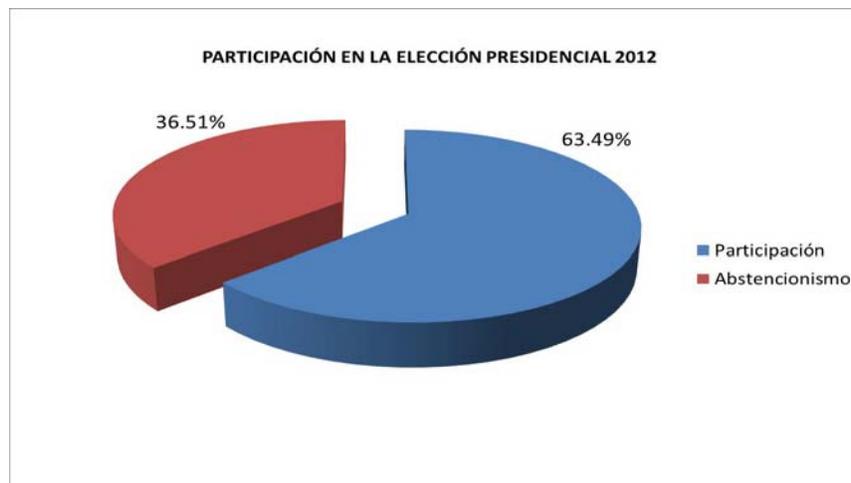
**Cuadro 8. Población sin derecho a servicios médicos: promedio en distritos indígenas y no indígenas**



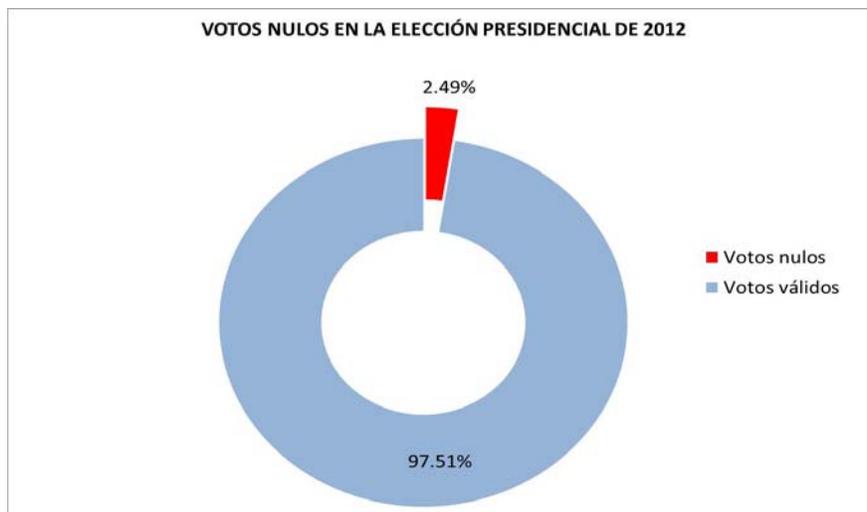
***Derecho al voto: abstencionismo y votos nulos***

En las recientes elecciones federales en México, el promedio del porcentaje de abstencionismo en los 300 distritos electorales, para la elección presidencial, fue un poco más de 36% (ver cuadro 9); además, cerca de 2.5% de los votos emitidos para esta elección fueron anulados por presentar inconsistencias, las cuales pudieron ser alteraciones intencionales con el fin de expresar inconformidad o errores de los votantes en el llenado de las boletas (ver cuadro 10).

**Cuadro 9. Porcentaje de voto en la elección presidencial de 2012:  
promedio de 300 distritos electorales**

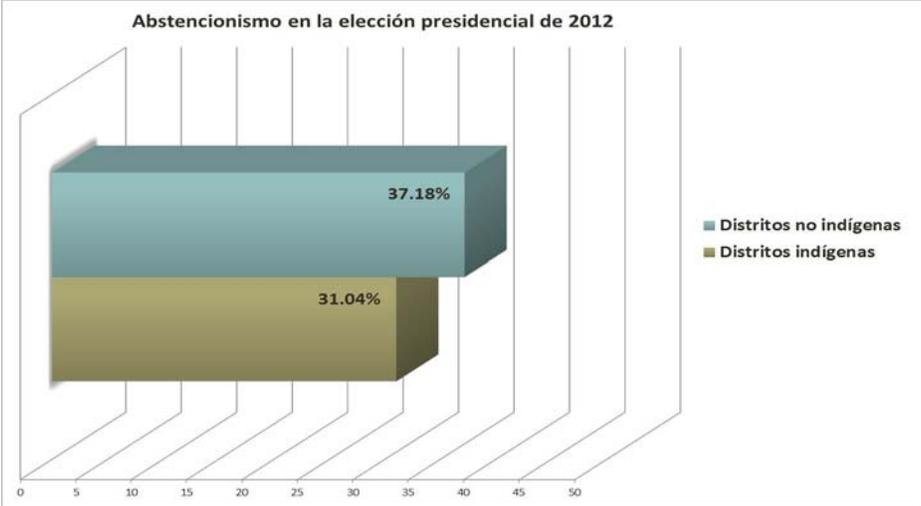


**Cuadro 10. Porcentaje de votos nulos en la elección presidencial de 2012:  
promedio de 300 distritos electorales**

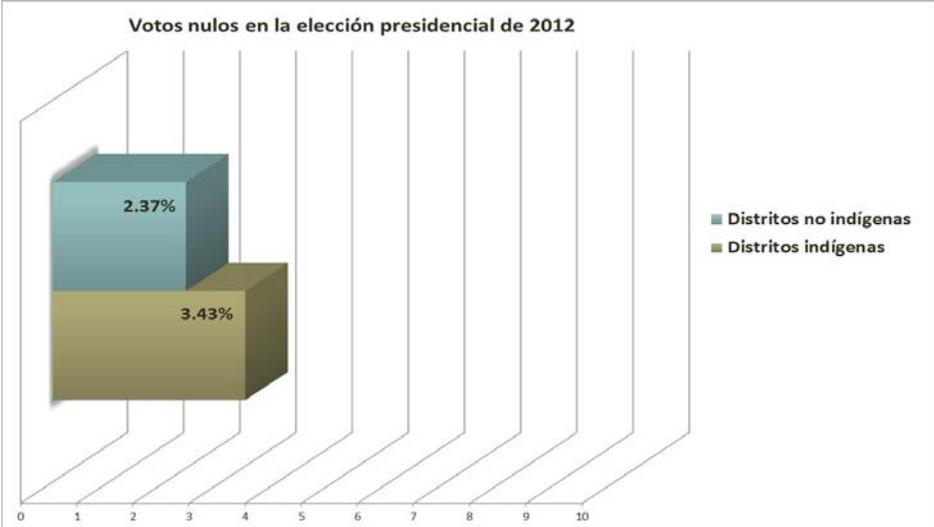


En contraste con la tendencia encontrada en la dimensión social del ejercicio de derechos, según la cual el déficit en los distritos indígenas es mayor que en los no indígenas, en lo que respecta a la dimensión política, medida con el porcentaje de participación electoral, vemos una clara diferencia favorable a los distritos indígenas. El porcentaje de abstencionismo en estos últimos es alrededor de 6% menor que en los distritos no indígenas (ver cuadro 11). Sin embargo, la mayor participación electoral en los distritos indígenas va acompañada de un leve aumento, un punto porcentual de diferencia, en la proporción de votos nulos (ver cuadro 12).

**Cuadro 11. Promedio de abstencionismo en distritos indígenas y no indígenas**



**Cuadro 12. Promedio de votos nulos en distritos indígenas y no indígenas**



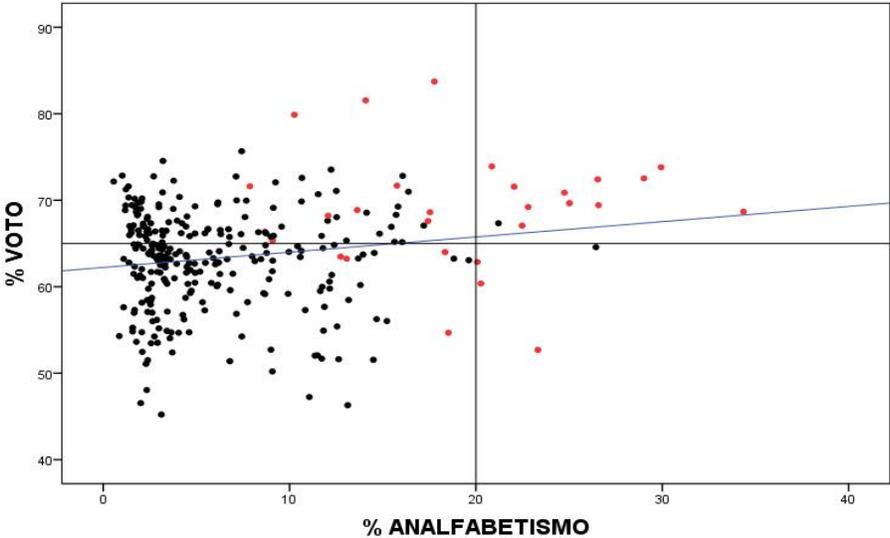
### ***Relación entre ejercicio de derechos políticos y sociales***

Hasta este momento podemos afirmar dos cosas: primero, hay una clara diferencia en el ejercicio de derechos entre los distritos indígenas y los no indígenas; segundo, al menos con los indicadores utilizados en este trabajo, la tendencia que apunta a un rezago en la dimensión social del ejercicio de derechos en los distritos indígenas cambia cuando pasamos a la dimensión política. En otras palabras, los distritos indígenas parecen ejercer menos los derechos sociales y más los derechos políticos en comparación con el resto de los distritos del país.

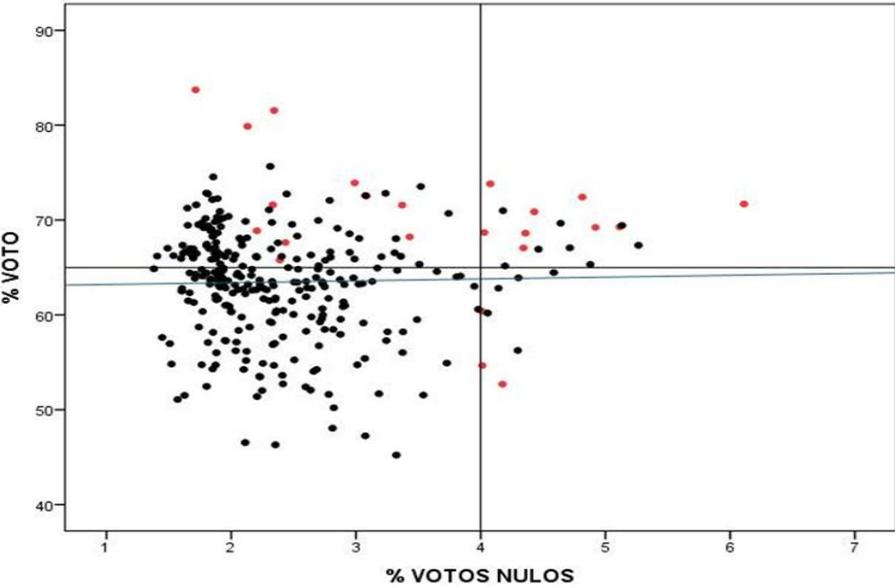
Para continuar el análisis hicimos un primer acercamiento a la relación general entre el voto y el ejercicio de derechos sociales en el total de distritos electorales, según nuestros indicadores. No encontramos alguna correlación significativa, sin embargo es interesante el comportamiento de los distritos indígenas. Como puede observarse en las gráficas de dispersión, los distritos indígenas (en puntos rojos) comparten algunas pautas de distribución, pero también encontramos que forman algunos subgrupos que vale la pena revisar con mayor cuidado.

Por un lado, debido a las razones expuestas en el análisis previo, los distritos indígenas tienden a distribuirse hacia la zona superior del eje de porcentaje de voto y hacia la zona derecha del eje de los indicadores de educación y salud; cabe destacar que el grupo de distritos indígenas es el que combina los más altos porcentajes de analfabetismo con los más altos porcentajes de voto (ver cuadro 13). Por otro lado, una de las diferencias más importantes dentro del grupo de distritos indígenas es la relacionada con los votos nulos, pues se distinguen dos subgrupos, ambos con altos niveles de participación, pero en un caso el porcentaje de votos nulos es bajo, y en el otro, alto (ver cuadro 14).

Cuadro 13. Relación entre porcentaje de voto y de analfabetismo el 300 distritos electorales



Cuadro 14. Relación entre porcentaje de voto y de votos nulos en 300 distritos electorales

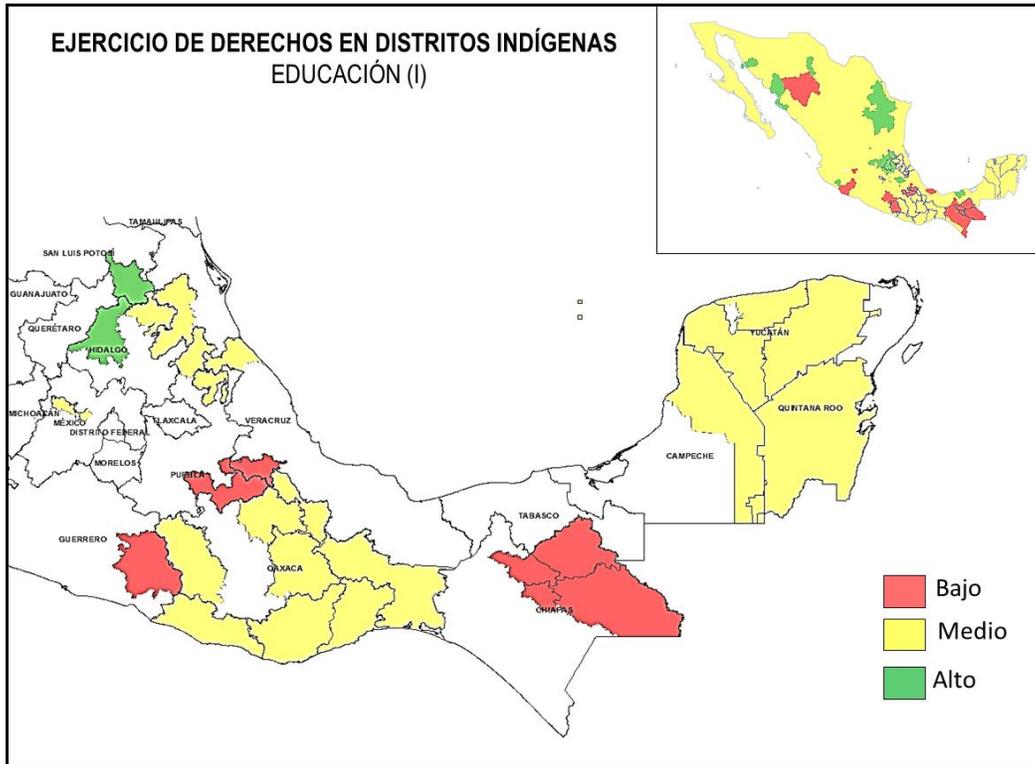


## **Tendencias geográficas**

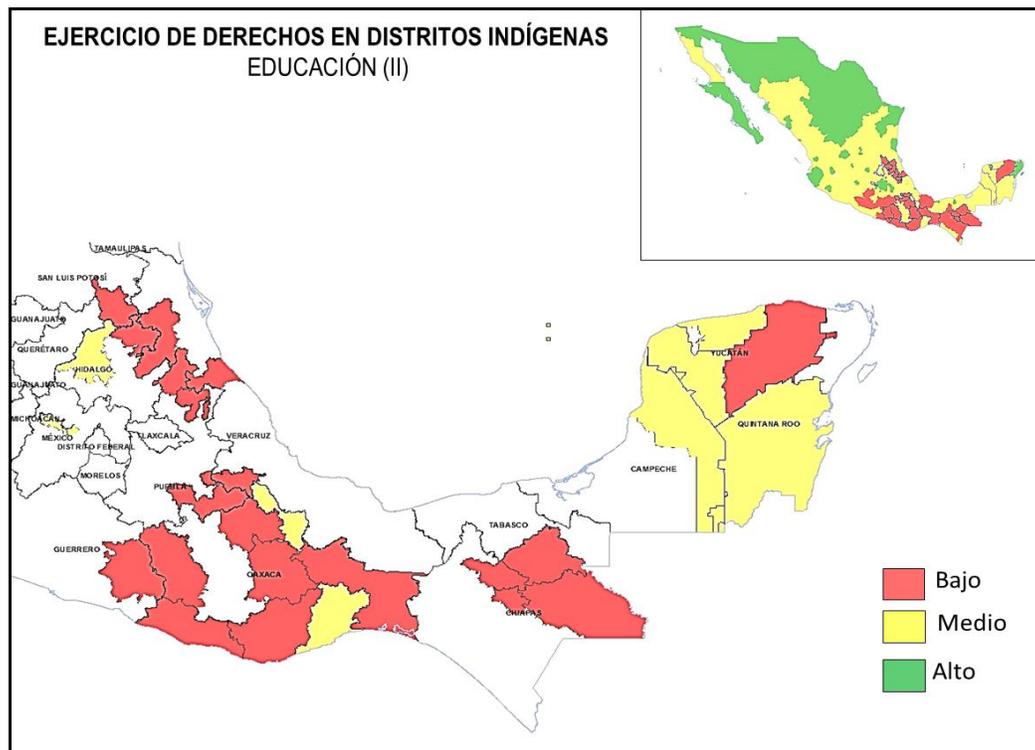
Con el propósito de obtener más información sobre las tendencias observadas en la exploración estadística previa, en esta sección aplicamos herramientas de información geográfica. Para ello creamos tres categorías ordinales, las cuales utilizamos para clasificar el ejercicio de derechos en los distritos electorales. En los mapas, el color rojo representa la categoría *bajo*, que agrupa a los distritos que muestran los mayores porcentajes de abstencionismo, de analfabetismo, de niños y niñas que no asisten a la escuela y de personas que no tienen derecho a servicios de salud, por lo cual tienen un bajo grado de ejercicio de derechos políticos y sociales. La categoría *alto* agrupa, en contraste, a los distritos que presentan los mayores niveles de ejercicio de derechos, y está representada con el color verde. Hay también una categoría para los distritos que están en una situación intermedia y se representan en amarillo.

Respecto al ejercicio del derecho a la educación, si bien el porcentaje de niños y niñas que no asisten a la escuela no marca diferencia entre los distritos indígenas y los no indígenas (ver cuadro 15), el porcentaje de población analfabeta prácticamente hace la distinción en el mapa nacional entre estos dos tipos de distritos, pues es precisamente en los distritos indígenas donde se concentran los más altos porcentajes de analfabetismo en todo el país, y sólo en la península de Yucatán predomina el nivel medio de este indicador. Cabe destacar que ningún distrito indígena alcanza el nivel alto de este indicador (ver cuadro 16).

**Cuadro 15. Ejercicio del derecho a la educación: asistencia a la escuela**

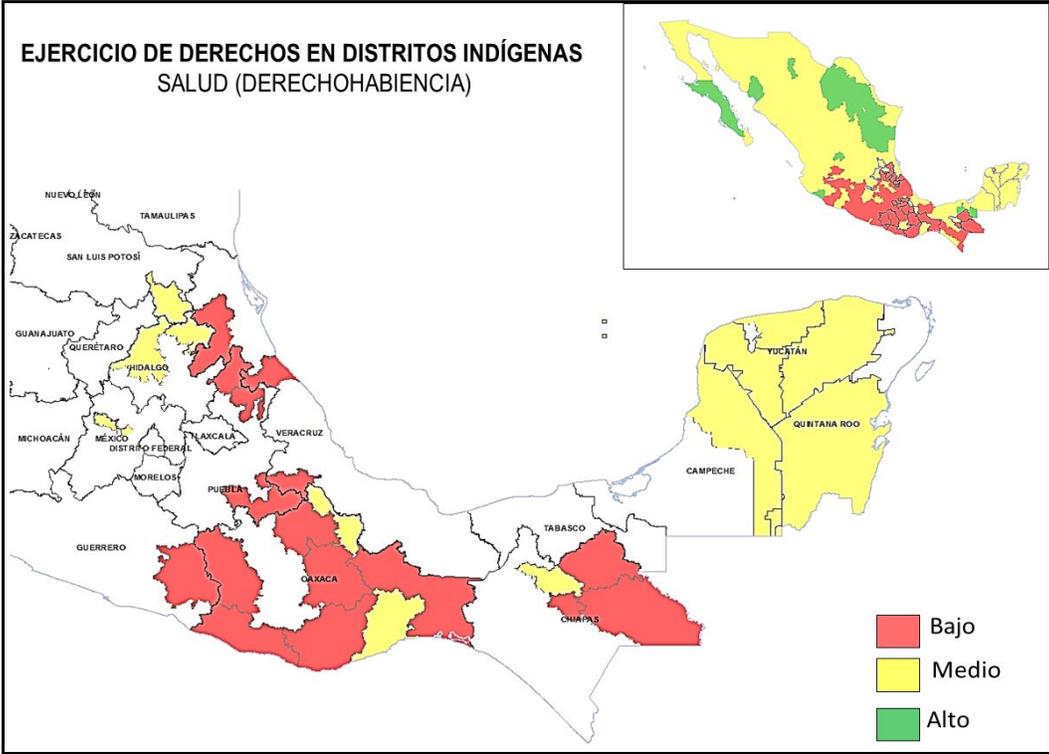


**Cuadro 16. Ejercicio del derecho a la educación: analfabetismo**



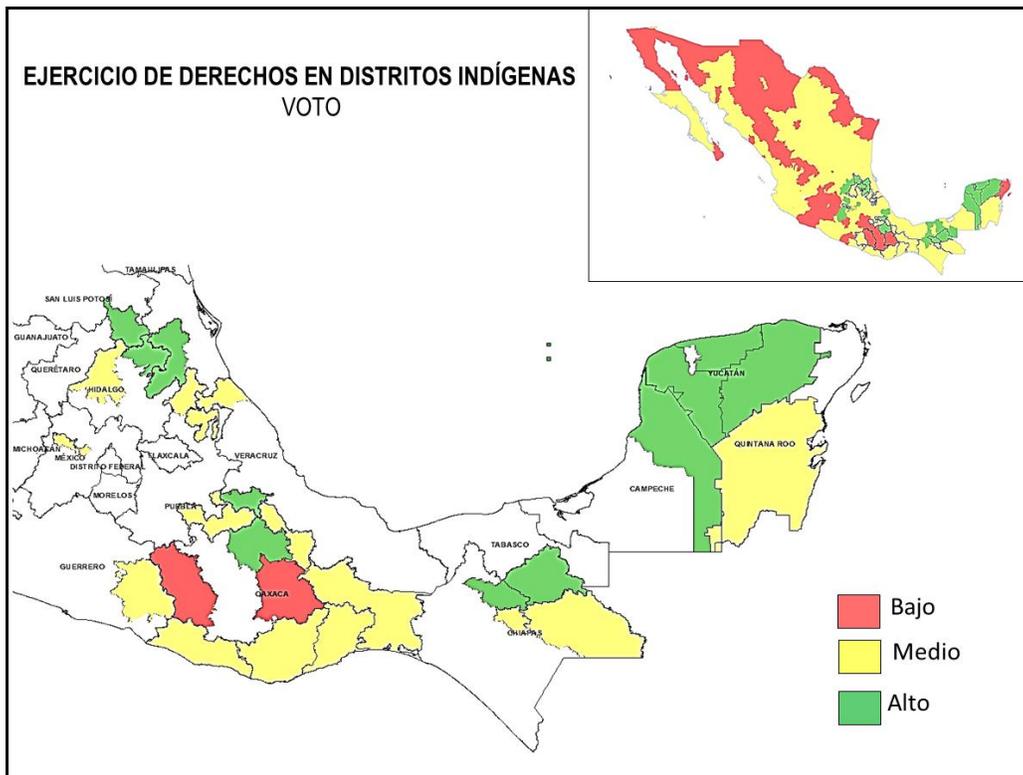
En una situación similar se encuentra el ejercicio del derecho a la salud. Se puede observar que los distritos que presentan los porcentajes más altos de población sin derecho a servicios de salud se concentran en la zona centro y sur del país. La mayoría de los distritos indígenas pertenecen a la categoría *bajo* del indicador y los restantes, ubicados principalmente en la Península de Yucatán, a la categoría *medio*. Igual que en el caso de uno de los indicadores con el que medimos el ejercicio del derecho a la educación, analfabetismo, tampoco aquí encontramos algún distrito indígena que alcance la categoría *alto* (ver cuadro 17).

**Cuadro 17. Ejercicio del derecho a la salud: derechohabiencia**

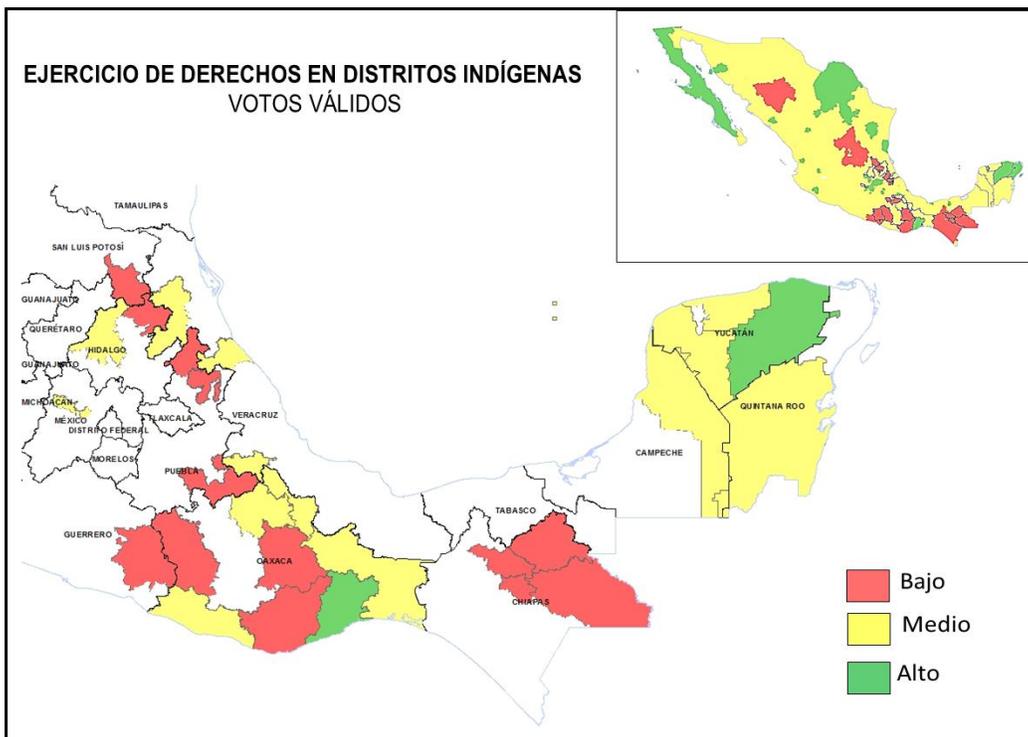


Finalmente, los mapas también permiten distinguir con claridad en los distritos indígenas una tendencia de alta participación electoral combinada con un significativo porcentaje de votos nulos. Así, observamos que los valores más altos del indicador que mide el ejercicio de derechos políticos, voto, se presentan en el centro y sur del país. Con excepción de dos distritos ubicados en el estado de Oaxaca, todos los distritos indígenas pertenecen a las categorías *alto* y *medio* de este indicador. Sin embargo, la situación se invierte cuando vemos la distribución de otro indicador, los votos validos. En este caso, con excepción de un distrito de Oaxaca y otro de Yucatán, todos los distritos indígenas pertenecen a las categorías *bajo* y *medio* (ver cuadros 18 y 19).

Cuadro 18. Ejercicio del derecho al voto



Cuadro 19. Ejercicio del derecho al voto: votos válidos



Más allá de ilustrar lo que ya habíamos descrito en la exploración estadística previa, el análisis geográfico nos permite distinguir algunas tendencias que deben servir para orientar el trabajo de investigación sobre este tema, con el fin de focalizarlo y buscar los factores sociales y culturales que influyen en estos tipos de comportamiento.

En resumen, observamos que, si bien la mayoría de los distritos indígenas tienen en común que predomina la combinación de bajo grado de ejercicio de derechos de educación y salud, y alto grado de participación electoral, también existen marcadas diferencias regionales que atraviesan las divisiones de las entidades federativas (ver cuadro 20).

Al respecto, de acuerdo con los indicadores que utilizamos para medir el ejercicio de derechos básicos, podemos distinguir tres tipos de distritos indígenas:

- Tipo uno: *Ambivalente*. Combina bajos niveles de ejercicio de derechos sociales con alta participación electoral, pero también alto porcentaje de votos nulos. En esta categoría entran los distritos de Chiapas y las regiones formadas, en un caso, por Zongolica (Veracruz), Ajalpan (Puebla) y Teotitlán (Oaxaca), y en el otro por Tantoyuca y Papantla (Veracruz), Huauchinango y Zacapoaxtla (Puebla).
- Tipo dos: *Deficitario*. Todos los indicadores de ejercicio de derechos sociales y políticos (educación, salud, voto) son bajos y hay un alto porcentaje de voto nulo. En esta categoría están Tlapa (Guerrero), Tlacolula, Tlaxiaco, Pinotepa y Miahuatlán (Oaxaca).
- Tipo tres: *Integral*. Los indicadores muestran un ejercicio medio de derechos sociales y alta participación electoral, con un porcentaje de voto nulo también medio. A esta categoría pertenecen los distritos de Yucatán.

Explicar estas diferencias requiere, sin duda, de un análisis más profundo, que incorpore otros indicadores, los cuales deben tomar en cuenta la evolución histórica de las variables; sin embargo, a manera de reflexión general, podemos decir lo siguiente: salta a la vista que los tipos dos, *deficitario*, y tres, *integral*, presentan cierta coherencia teórica, al menos desde el enfoque que adoptamos para este trabajo. Es decir, si teóricamente la participación política, y particularmente el voto, es un medio para influir en la toma de decisiones políticas a favor de las demandas e intereses de los votantes, se entiende que, en aquellos lugares donde el ejercicio del derecho al voto es bajo, hay pocos incentivos para que los gobernantes tomen decisiones que busquen mejorar las condiciones de la mayoría de los ciudadanos. Se presenta así un círculo vicioso, en el cual el bajo ejercicio de derechos políticos limita la ampliación de los derechos sociales y, a su vez, el bajo ejercicio de derechos sociales reduce la capacidad de ejercer los derechos políticos de manera

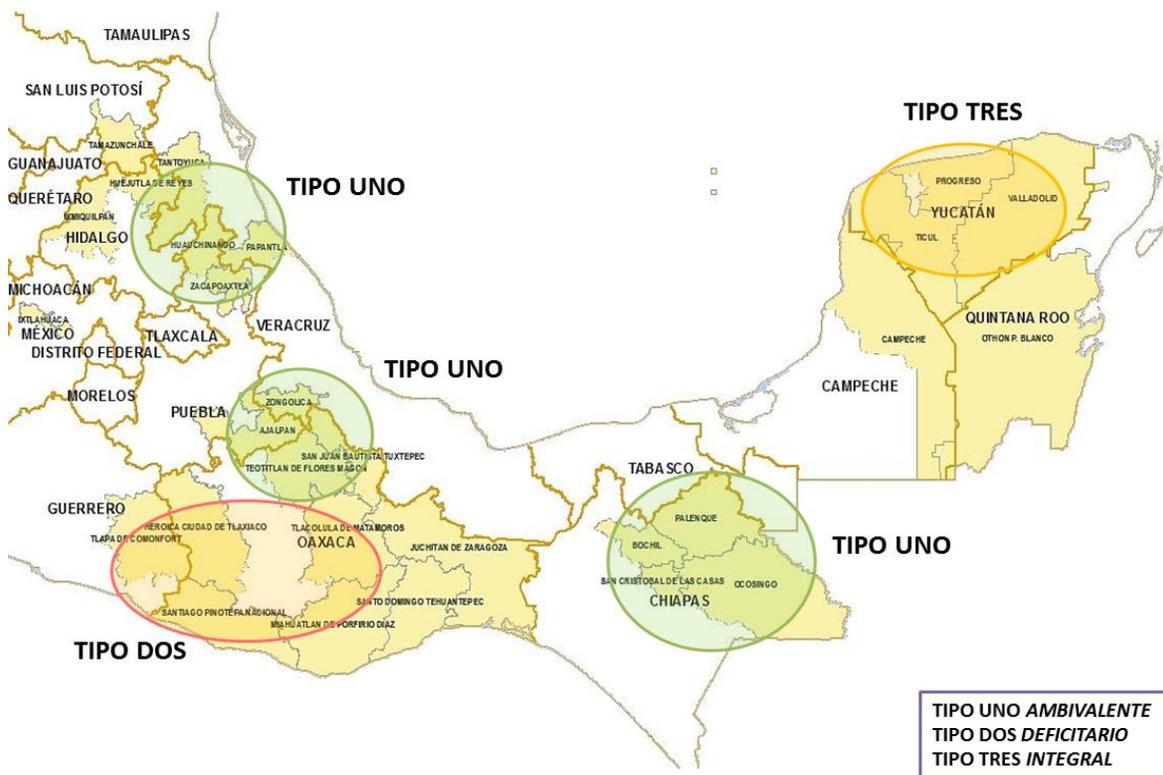
efectiva. En este escenario se pueden explicar las tendencias de los distritos de tipo *deficitario*.

El mismo supuesto teórico permite explicar que en los distritos de tipo *integral*, donde la participación electoral es alta, los gobiernos tengan incentivos para atender las demandas de los votantes y, por lo tanto, tomen decisiones que favorezcan el ejercicio de los derechos sociales de la mayoría de ciudadanos.

En cambio, los distritos del tipo *ambivalente* refutan, en una primera aproximación, este supuesto teórico. Aparentemente, el bajo ejercicio de derechos sociales básicos, educación y salud, no afecta la capacidad de ejercer el voto; no obstante, la alta participación electoral, que teóricamente es un medio de presión para que los gobernantes tomen en cuenta las demandas e intereses de los votantes, no se refleja en políticas públicas que mejoren las condiciones sociales de la mayoría de los ciudadanos.

**Cuadro 20. Tipos de distritos indígenas de acuerdo con el ejercicio de derechos básicos**

**EJERCICIO DE DERECHOS EN LOS DISTRITOS INDÍGENAS**



## **Consideraciones finales y comentario sobre aspectos metodológicos**

Es evidente que los resultados de la exploración general presentada en este trabajo no son suficientes para intentar explicar las tendencias estadísticas y geográficas encontradas. Para ello se requiere realizar un análisis más minucioso y exhaustivo. No obstante, la aparentemente simple tarea de delinear tendencias con base en evidencia empírica actualizada permite al Instituto Federal Electoral orientar sus acciones de investigación futuras para alinearlas a sus fines estratégicos y, de esta manera, fortalecer sus políticas de promoción de la participación democrática, en este caso particular, con los pueblos indígenas.

Uno de los resultados más importantes de este trabajo tiene que ver con los aspectos metodológicos. En México, la posibilidad de cruzar variables socioeconómicas y electorales de grupos de población geográficamente delimitados eran muy limitadas hasta hace algunos años, ya que las instituciones responsables de la geografía y estadística electorales federales (IFE) y del Censo de Población y Vivienda (INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía) utilizan sistemas diferentes para clasificar la información en el nivel de mayor desagregación. Esto ha sido en parte subsanado con el proyecto *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*,<sup>26</sup> el cual homologa ambos sistemas y permite consultar información del Censo de Población y Vivienda en el nivel de las secciones electorales. El problema es que las secciones se modifican continuamente y, por lo tanto, cualquier cruce entre variables socioeconómicas y electorales requiere, invariablemente, de un trabajo previo de homologación que puede ser muy complejo y lento.

Es por lo anterior que en el presente trabajo seleccionamos como unidad de análisis el distrito, en lugar de la sección electoral. Estamos conscientes de que es necesario llegar al nivel de sección para fortalecer la validez y precisión del análisis. Un simple ejercicio nos permite comprender esta necesidad: si ubicamos las secciones electorales que tienen 40% o más población que habla lengua indígena, encontramos que las comunidades indígenas no sólo se concentran en ciertas zonas de los propios distritos indígenas, sino que hay concentraciones de población indígena muy importantes en diferentes zonas del país, las cuales no forman parte de alguno de los distritos indígenas (ver cuadro 21); incluir estas comunidades al análisis muy probablemente modificará las tendencias observadas, ya sea que las refuerce o que las diluya. En cualquier caso, es necesario continuar la exploración con la sección como unidad de análisis, en lugar del distrito. Así, En este trabajo se

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la descripción del sistema, que aparece en el portal del proyecto, <http://gaia.inegi.org.mx/geoelectoral/viewer.html>, “las variables del Censo de Población y Vivienda 2010 vinculadas a la cartografía electoral, permiten analizar la información sociodemográfica básica, para el conocimiento sobre el tamaño, la composición y la distribución territorial de la población, los hogares y las viviendas existentes en la República Mexicana. Para cumplir este objetivo, el IFE y el INEGI, generaron la información necesaria para mostrarla a través del proyecto Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, cuyo fin es instrumentar una herramienta que permita realizar análisis territoriales en las escalas geográficas electorales”.

presentaron los resultados de una primera etapa de investigación, previa a la homologación que se debe llevar a cabo para poder realizar el análisis estadístico y geográfico en el nivel de las secciones electorales.

**Cuadro 21. Distritos y secciones electorales con 40% o más población indígena**



## Bibliografía

- Benton, Allison, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dahl, Robert, A., *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989.
- Di Palma, Giuseppe, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988.
- González Galván, Jorge Alberto, "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008.
- Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.
- Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006.
- Lartigue, François y Víctor Franco, "Diagnóstico general y recomendaciones puntuales", *Procesos electorales en regiones indígenas*, México, IFE-CIESAS, 2002.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- O'Donnell, Guillermo, "Estado, democracia y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993.
- Phillips, Susan D., "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.
- Van Cott, Donna Lee, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003.
- Yashar, Deborah "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America", *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999.