

Ciudadanía y participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena*

François Lartigue**
Lourdes Morales Canales***

Sumario:

- I. Punto de partida
- II. Herramientas
- III. Los distritos observados
- IV. Reflexiones finales
- V. Fuentes de consulta

* Este trabajo es resultado de un proyecto de observación electoral especializada que ha sido realizado por un equipo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); se buscó contribuir a la actualización de los procedimientos de observación electoral, a través del monitoreo relativamente prolongado del ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas de México —y en particular de las mujeres indígenas— durante el proceso electoral federal 2011-2012.

** Es antropólogo social y profesor investigador en el CIESAS desde 1975. Se ha dedicado a la investigación multidisciplinaria y formación en investigación antropológica, enfocando el estudio comparado de los problemas de las aceleradas transformaciones sociales actuales (culturales, económicas y políticas) de los pueblos indígenas de México, Guatemala y América.

*** Estudió la Licenciatura en Comunicación en la Universidad Iberoamericana y la maestría y doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de *La Sorbonne-Paris 3*. Actualmente es profesora asociada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en donde dirige la Red por la Rendición de Cuentas.

Resumen:

En este ejercicio de observación se enfatizó en la participación político-electoral de las ciudadanas y los ciudadanos indígenas en algunos de los 28 distritos de mayoría indígena y se comparó con distritos no indígenas, se evaluó el impacto de las estrategias de educación cívica y de capacitación electoral y se enfatizó la recopilación de valoraciones en materia de atención a la libertad de expresión. Es a través de estudios de caso como se lograron recuperar testimonios y experiencias que coadyuvan al conocimiento sobre las condiciones contextuales en las que se desempeñan los actores políticos e institucionales de estas regiones; ante lo cual se hicieron algunas recomendaciones puntuales; algunas otras, más generales. Los principales hallazgos de este proyecto apuntan hacia la documentación de la relevancia de la capacitación electoral como mecanismo efectivo de *construcción de ciudadanía* e impulsor de la participación de las mujeres indígenas; notablemente si se compara con el 2006 y los procesos previos. En segundo lugar, apuntamos la diversidad que puede encontrarse en las formas de la participación de las mujeres y enfatizamos las considerables diferencias que hay entre la intensidad de la participación mediante vías no partidistas (mucho más relevante) y los escasos mecanismos de participación femenina diseñados por los partidos políticos. En tercer lugar, se argumenta la necesidad de reforzar, si no revisar, una estrategia de educación cívica adecuada para estas regiones; finalmente se habla de la complejidad de la operación institucional y política de un proceso electoral equitativo y democrático en regiones indígenas.

Palabras clave: ciudadanía, participación, mujer indígena, distritos de mayoría indígena, radio indigenistas y comunitarias.

I. Punto de partida

Desde hace más de 15 años, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) ha trabajado en el análisis, evaluación y diagnóstico de los procesos electorales en regiones indígenas. El interés por hacer estudios de lo electoral desde un enfoque antropológico-político proviene de la necesidad de comprender la evolución y el dinamismo generado por dos fenómenos que surgieron en México de manera casi paralela: por un lado, el de la democratización del sistema político-electoral mexicano y por el otro, el de la exigencia del reconocimiento constitucional y político de las especificidades de grupos culturalmente diferenciados (movimiento indígena).¹

Los ciclos de reformas electorales² y la creación de instituciones electorales autónomas garantizaron el ejercicio libre del voto e impactaron en la distribución del poder político. La pluralidad se extendió a lo largo y ancho del país y llegaron a multiplicarse la diversidad de formas de participación política. Paralelamente, las reivindicaciones del movimiento indígena mexicano, en parte representado por el conocido movimiento zapatista, conllevaron un reconocimiento constitucional y jurídico de los derechos de los pueblos indígenas³ lo cual modificó el quehacer institucional y la vinculación del sector público en estas regiones.

Derivada de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Indígena Federal) y por mandato de ley (cambios demográficos y poblacionales del país), el Instituto Federal Electoral (IFE) con el apoyo de la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas de México (CDI) y de otras instituciones realizó en

¹ Viqueira, Juan Pedro y Soleintner, Willibaldo (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)*, México, El Colegio de México-CIESAS-IFE, 2000; Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.

² Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

³ Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998; Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS-CEMCA, 2009.

2004-2005 una redistribución electoral, la que por primera vez incorporó los criterios, ya constitucionales, de cultura e identidad a los 10 utilizados para la nueva demarcación en los 300 distritos electorales uninominales. El CIESAS había sido invitado en su momento a integrar la comisión de formulación de los criterios de esta redistribución.⁴

Como consecuencia, fueron delimitados 28 distritos con 40% o más de población indígena, los cuales quedaron ubicados en 11 estados de la República Mexicana.⁵ Este proceso, pretendió otorgar a los pueblos indígenas, una garantía de representación en el Congreso de la Unión, pero también buscó favorecer la participación política de los mismos.

Tabla 1. Distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena

Consecutivo	Entidad	Distrito	Porcentaje Indígena	Cabecera
1	Campeche	1	41%	Campeche
2	Chiapas	1	71%	Palenque
3		2	75%	Bochil
4		3	64%	Ocosingo
5		5	72%	San Cristóbal de las Casas
6	Guerrero	5	83%	Tlapa de Comonfort
7	Hidalgo	1	78%	Huejutla de reyes
8		2	45%	Ixmiquilpan
9	México	9	53%	Ixtlahuaca de Rayón

⁴ Los criterios utilizados fueron: que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado *resto mayor* para así garantizar con precisión el equilibrio poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos.

⁵ Aunque oficialmente existen 28 distritos electorales de mayoría indígena, el IFE y la CDI reconocen la existencia de 34 distritos en los cuales existe un importante porcentaje de población indígena o al menos prevalecen prácticas culturales específicas.

Consecutivo	Entidad	Distrito	Porcentaje Indígena	Cabecera
10	Oaxaca	1	40%	San Juan Bautista Tuxtepec
11		2	89%	Teotitlan de Flores Magón
12		4	76%	Tlacolula de Matamoros
13		5	41%	Santo Domingo Tehuantepec
14		6	62%	Heroica Ciudad de Tlaxiaco
15		7	63%	Juchitan de Zaragoza
16		10	42%	Miahuatlan de Porfirio Díaz
17		11	43%	Santiago Pinotepa Nacional
18	Puebla	1	41%	Huachinango de Degollado
19		4	80%	Zacapoaxtla
20		16	57%	Ajalpan
21	Quintana Roo	2	47%	Chetumal
22	San Luis Potosí	7	74%	Tamasunchale
23	Veracruz	2	73%	Tantoyuca
24		6	52%	Papantla de Olarte
25		18	52%	Zongolica
26	Yucatán	1	89%	Valladolid
27		2	59%	Progreso
28		5	86%	Ticul

Fuente: elaboración propia con información del IFE

Estudios acerca de los cambios políticos y formas de participación en regiones indígenas y del impacto de la distritación en estas zonas⁶ permiten conocer la evolución del comportamiento político en cada uno

⁶ Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Mexicobserva* 2006. *Reportes de observación electoral en ocho regiones indígenas diferentes*, CIESAS-PNUD-AMEDEyC, 2006; Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Operación política-institucional en procesos electorales de 8 regiones indígenas de México*, CIESAS-FORD, 2009; Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena*. Tipología, CIESAS-IFE, 2009.

de estos distritos, ya que éstos han documentado que el diseño institucional y la efectividad de las acciones de desarrollo, de educación cívica, de capacitación electoral así como el éxito de las políticas públicas específicas para estas regiones, dependen de la cultura, la política local, la migración, el monolingüismo, la relación estados-federación, el nivel de pluralidad política, el nivel organizativo de las comunidades, la propiedad de la tierra y el grado de conflictividad por cuestiones ancestrales, entre otras cosas.

Aún así, algunas características generales pueden encontrarse en varios de estos distritos y son:

- a) La concentración en una sola demarcación de aspectos difíciles de manejar cuando se trata de la organización de procesos electorales federales (concentración de carencias, distancias, monolingüismo, grado de marginación, baja escolaridad, accesos limitados, en algunos casos violencia).
- b) En segundo lugar, se trata de regiones en las que la renovación de las autoridades municipales y comunitarias (cabildo) suelen ser de crucial importancia por la cercanía que existe entre los ciudadanos y los representantes; lo cual contrasta fuertemente con la baja relevancia que han adquirido en la mayoría de estas zonas la renovación de autoridades federales (presidente, Congreso). En este sentido, sobresale el cada vez más marcado desinterés de los actores partidistas (ausencia de campañas) cuando se trata de elecciones federales.
- c) En tercer lugar, se trata de zonas en las que, si bien la mujer participa cada vez más en los procesos electorales (principalmente en lo que se refiere a la operación institucional como capacitadoras y como funcionarias de casilla, además de votar significativamente cada vez más) todavía se detectan limitantes de orden cultural y social en cuanto al acceso de éstas a cargos de elección popular.

Estas características han llevado al desarrollo de instrumentos de capacitación y de comunicación específicos para el buen desarrollo de los procesos electorales en estas zonas.

II. Herramientas

Para el desarrollo de este proyecto de observación, se aplicó una metodología que combinó herramientas cuantitativas y cualitativas, además del trabajo de campo, en diversas fases, tres, del proceso electoral. La demarcación geográfica de la zona de trabajo tomó en consideración el universo de los 28 distritos electorales con 40% o más de población indígena.⁷

Sin embargo, se realizó trabajo de observación de campo en 7 distritos electorales federales. De la muestra seleccionada, 4 distritos electorales fueron el escenario de elecciones concurrentes.⁸ La selección distrital no fue aleatoria, sino que se hizo con base en la capacidad de movilización y conocimiento previo de la zona observada por el equipo de trabajo.⁹ Con fines descriptivos, se tomó en cuenta la tipología distrital realizada por el CIESAS en 2009.¹⁰

⁷ *Op. cit.*, nota 5.

⁸ Se trata de los distritos ubicados en los estados de Chiapas (elección federal y elección local de gobernador, diputados y municipales); Jalisco (elección federal y elección local de gobernador, diputados y municipales), Guerrero (elección federal y elección de diputados y ayuntamientos), y Distrito Federal (elección federal y elección de jefe de gobierno, asamblea general y delegados).

⁹ Debido a que el tiempo de un proyecto de observación es breve, existió la intención de maximizar recursos y así contar con equipos de trabajo que ya conocían la zona y que habían hecho trabajo previo en el distrito. Esto explica la selección del distrito de control en el Distrito Federal (Tlalpan) ya que en Milpa Alta hay mayor población indígena.

¹⁰ En un estudio realizado para el IFE, el CIESAS clasificó los distritos como de alta, media y baja complejidad tomando en cuenta los niveles de participación electoral (tomando como referencia la media nacional), el analfabetismo, la extensión territorial y el número de municipios que los conforman. Cabe señalar que de los 28 distritos clasificados, 14 son considerados como de alta complejidad. Este estudio se puede consultar en línea: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/vl/IFE/ife01.pdf>.

Tabla 2. Distritos observados

<i>Categoría</i>	<i>Estado</i>	<i>Cabecera</i>	<i>% Analfabetismo</i>	<i>% Pob. indígena</i>	<i>Núm. de Municipios</i>
ALTA COMPLEJIDAD	Guerrero 5	Tlapa de Comonfort	45.42%	83%	18
	Chiapas 5	San Cristóbal de las Casas	40.47%	75%	20
	Puebla 4	Zacapoaxtla	32.98%	80%	34
	Oaxaca 4	Tlacolula de Matamoros	22.16%	76%	113
BAJA COMPLEJIDAD	México 9	Ixtlahuaca del Rayón	18.87%	54%	4
	Jalisco 1	Tequila	5.56%	5%	24
DTTOS. NO INDÍGENAS (pero con algún porcentaje de población indígena)	Distrito Federal 14	Tlalpan	2.2%	1%	1

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y del IFE

III. Los distritos observados

Los resultados del ejercicio de observación que a continuación se enlistan no son exhaustivos y toman en cuenta informes de los investigadores así como el análisis estadístico desarrollado:

1. Características generales de los llamados distritos de mayoría indígena

- a) Se les llama así a los distritos electorales federales uninominales con 40% o más de población indígena.
- b) Se trata de distritos principalmente rurales y territorialmente extensos, últimamente ampliados y que parecen destinados a verse, nuevamente extendidos, al compás de las próximas redistribuciones.
- c) En su mayoría son de alta complejidad (por el analfabetismo, la migración-movilidad poblacional, el uso de la lengua indígena, la geografía compleja, la existencia de procesos organizativos específicos mejor conocidos como *usos y costumbres*).
- d) Son distritos que concentran municipios con mayor apego, involucramiento, interés y participación en los procesos locales que en los procesos federales, algo que parecen compartir con otros distritos de regiones campesinas tradicionales.
- e) Con bajo pluripartidismo, avanzando a otro ritmo, si los comparamos con otros distritos electorales federales. Esto se desarrolla más adelante.
- f) Con tasas de participación variable, pero con un alza notable en el último proceso electoral, como ilustraremos.
- g) Con índices de desarrollo humano medio y bajo y que, por lo tanto, constituyen el centro de una variedad de políticas públicas federales y estatales enfocadas al desarrollo, educación intercultural, género y salud; lo cual configura características del proceso político en estas regiones.
- h) Con una relación cercana e inusual, si se compara con otras regiones, con el IFE debido al rol que se le asigna en la cabecera distrital. En este sentido, el IFE es dotador potencial de empleo

y vínculo con una serie de políticas de desarrollo locales específicas. Su tarea no se limita a lo electoral, sino a una serie de funciones vinculadas al relativo déficit de servicios y ocupaciones en la zona. Tampoco el IFE es el único organismo público de su región, por lo cual las relaciones interinstitucionales operadas por los vocales y por las juntas son constitutivas de la calidad de su presencia y desempeño, tanto cuando estas son intensas y funcionales como cuando lo son menos.

- i) Con pocos medios de comunicación nacionales pero con una multiplicidad de folletos, pasquines y hojas informativas, en su mayoría con un ciclo de vida corto (no duran más de 1 o 2 años), que proveen de cierta información a la población. Los que abordan el tema político poseen poca o nula autonomía frente a los partidos y suelen hacer proselitismo abiertamente a favor de algún candidato. Lo interesante de estas publicaciones es que no todas promueven un partido político en específico sino que se detecta cierto pluralismo político.
- j) También son zonas que cuentan con una multiplicidad de estaciones de radio indigenistas y *comunitarias*,¹¹ estas últimas no siempre reconocidas por la Secretaría de Gobernación pero que en procesos electorales anteriores a 2012 demostraron enorme eficacia en transmisión de mensajes de educación cívica y promoción de acciones de capacitación electoral —(por ejemplo el reclutamiento de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores electorales (SE)— situación que no se vio afectada en 2012.¹²

2. Formas documentadas de participación

Las formas de participación de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran documentadas en procesos electorales federales, y en particular de las mujeres, son las siguientes:

¹¹ Para algunas personas el término *radio comunitaria* es poco adecuado. Sin embargo, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias capítulo México (AMARC) las reconoce así en su registro. Véase www.amarcMexico.org consultada en diciembre 2012.

¹² La nueva regulación en materia de acceso a medios de comunicación y el monitoreo de medios limitó el papel de las radios indigenistas y comunitarias en la promoción de las acciones de capacitación electoral y educación cívica ya que éstas se negaron a colaborar por temor a ser sancionadas.

A. Participación electoral

Las observaciones permitieron documentar que los distritos de *mayoría indígena* (MI) tienen una participación electoral variable e influenciada por los procesos electorales locales (elecciones coincidentes). No se puede decir que hay un comportamiento típicamente *indígena*, ya que hay distritos tradicionalmente muy participativos (Campeche, Yucatán), con tasas por encima de la media nacional y otros poco participativos (Oaxaca, Guerrero, Chiapas). Sin embargo, notamos que en 2012 hubo una participación en conjunto, en estos distritos, superior a la media nacional.

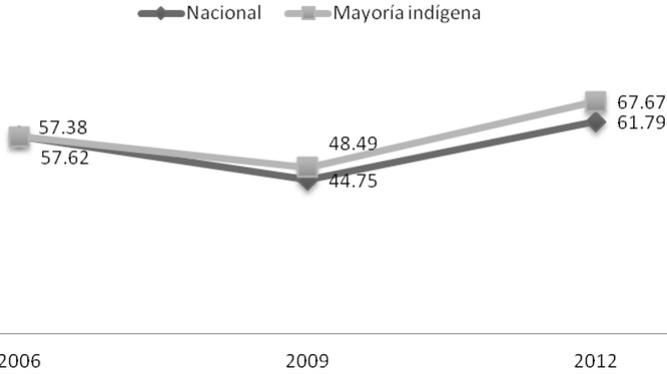
Las posibles causas detectadas son:

- El posible efecto de las elecciones coincidentes con el fenómeno de *voto de arrastre*. De las 11 entidades con distritos indígenas, hubo elecciones en Guerrero, Chiapas, Campeche, San Luis Potosí, con lo cual 7 distritos electorales federales de los 28 tuvieron elecciones coincidentes además del Distrito Federal y Jalisco (entidades con distritos observados).
- La estrategia partidista, en particular del PRI, que concentró trabajo y campaña en distritos que fueron poco o muy poco atendidos con la misma atención por los otros partidos.
- Lo que hemos denominado aquí como *transacciones del voto*. Se trata de intercambio de bienes, servicios y proyectos de desarrollo a cambio del voto. No se trata de un clientelismo tradicional sino que estas formas de interlocución, documentadas particularmente en Oaxaca, Estado de México, Puebla, Guerrero y Chiapas determinan la cultura política regional. No se trata de una *compra del voto* sino que en numerosas zonas con demandas sociales específicas, el momento electoral se vuelve una oportunidad de negociación de obra inconclusa, proyectos de desarrollo y/o otros beneficios para la población. Acaso hay bastante más venta que compra, pero estas categorías no nos parecen útiles para la comprensión de la realidad. Cabe señalar que el propio IFE es sometido a presiones de este tipo al recibir amenazas de no instalar casillas a cambio de su interlocución con actores políticos específicos.¹³

¹³ En el caso de Oaxaca, ciudadanos de tres municipios condicionaron la instalación

Gráfica 1. Participación ciudadana nacional en elecciones federales para diputados federales y participación ciudadana en los 28 distritos de mayoría indígena

Participación ciudadana nacional y distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Tabla 3. Participación electoral en los 28 distritos de MI frente a la media nacional en elecciones para diputados federales

No.	Entidad	Distrito	Cabecera	Participación 2006	Participación 2009	Participación 2012
1	Campeche	1	Campeche	68.06	67.64	68.08
2	Chiapas	1	Palenque	49.65	45.49	71.35
3		2	Bochil	48.89	47.47	70.11
4		3	Ocosingo	45.85	42.74	66.77
5		5	San Cristóbal de las Casas	48.48	37.91	68.19
6	Guerrero	5	Tlapa de Comonfort	43.47	32.9	64.83
7	Hidalgo	1	Huejutla de reyes	59.29	52.52	70.61
8		2	Ixmiquilpan	51.87	40.66	62.57

de casillas al cumplimiento de promesas de campaña de autoridades estatales. La presión dio resultado ya que lograron su objetivo y las casillas fueron instaladas.

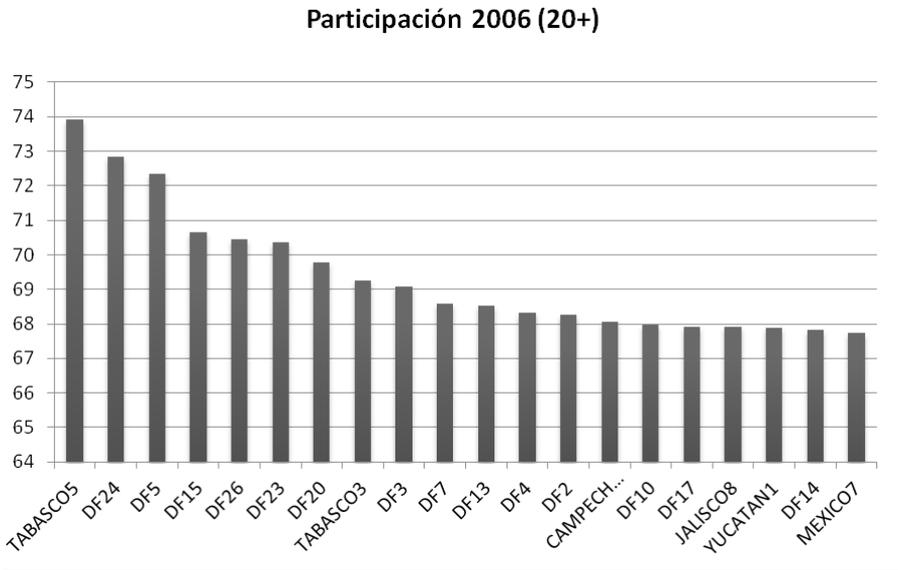
No.	Entidad	Distrito	Cabecera	Participación 2006	Participación 2009	Participación 2012
9	México	9	Ixtlahuaca de Rayón	59.08	61.01	68
10	Oaxaca	1	San Juan Bautista Tuxtepec	62.26	50.27	68.33
11		2	Teotitlan de Flores Magón	62.75	52.41	71.22
12		4	Tlacolula de Matamoros	46.82	33.26	53.38
13		5	Santo Domingo Tehuantepec	61.86	44.66	63.6
14		6	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	45.66	35.99	51.7
15		7	Juchitan de Zaragoza	63.04	43.73	62.66
16		10	Miahuatlan de Porfirio Díaz	53.5	41.51	58.38
17		11	Santiago Pinotepa Nacional	57.53	45.8	61.39
18		Puebla	1	Huachinango de Degollado	57.3	46.65
19	4		Zacapoaxtla	57.39	40.45	66.81
20	16		Ajalpan	57.19	42.32	68.69
21	Quintana Roo	2	Chetumal	62.64	40.07	63.59
22	San Luis Potosí	7	Tamasunchale	64.73	66.27	71.85
23	Veracruz	2	Tantoyuca	60.26	61.41	73.23
24		6	Papantla de Olarte	58.15	56.04	66.29
25		18	Zongolica	60.7	54.78	69.64
26	Yucatán	1	Valladolid	67.88	61.25	80.27
27		2	Progreso	67.07	55.42	79.66
28		5	Ticul	64.54	53.07	80.98
	Media Nacional			57.62		

Media nacional de participación: 2006 (57.62), 2009 (44.75) y 2012 (64.57).

Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

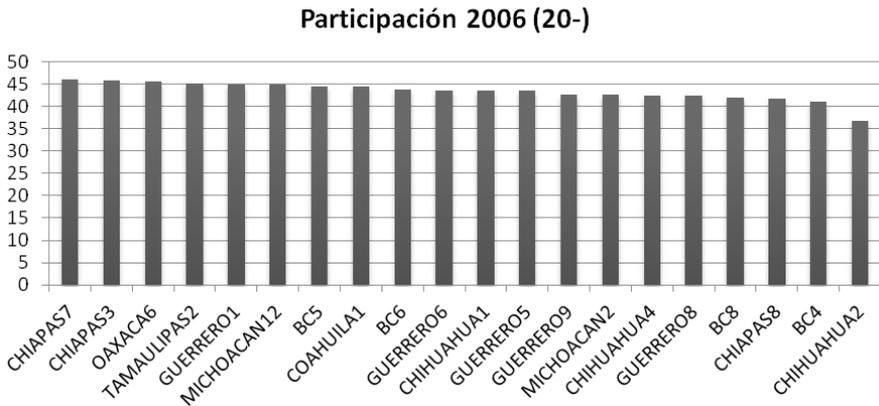
En una comparación entre los 20 distritos más participativos y los 20 menos participativos en los procesos 2006, 2009, 2012, encontramos que los distritos indígenas son de los más participativos en 2012. Es notable que en este año, ninguno de los distritos considerados de mayoría indígena estuvo ubicado en el rango de los 20 distritos menos participativos del país. Los cambios de tendencia son notables en los casos de Guerrero y Chiapas.

Gráfica 2. Los 20 distritos más participativos en 2006, en elecciones federales para diputados. Solo dos distritos son de mayoría indígena



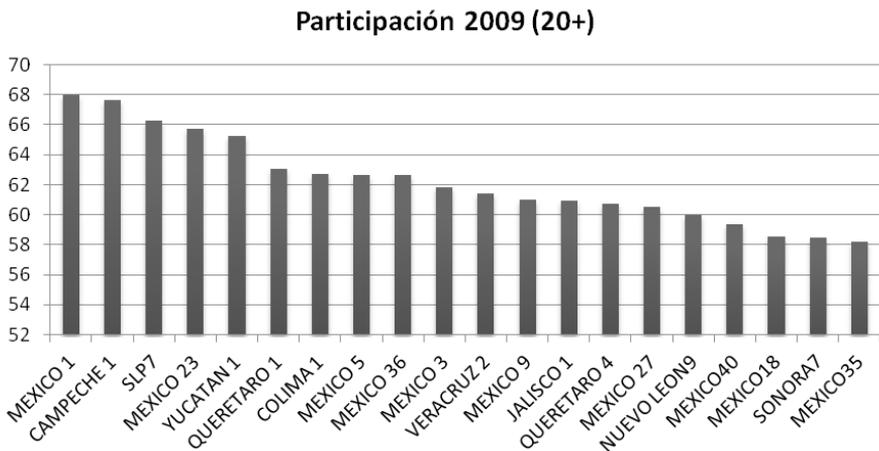
Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfica 3. Los 20 distritos menos participativos en elecciones federales para diputados 2006. En este listado 3 distritos son de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

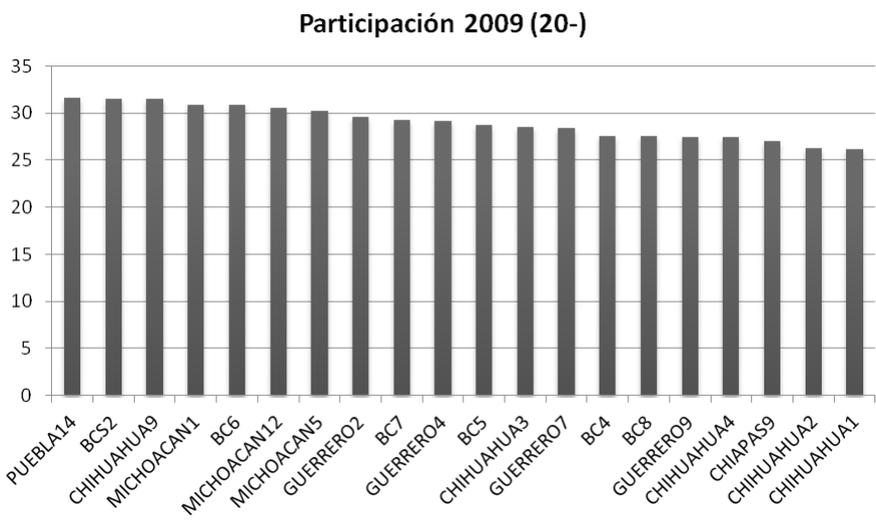
Gráfica 4. Los 20 distritos más participativos en elecciones federales para diputados 2009¹⁴



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

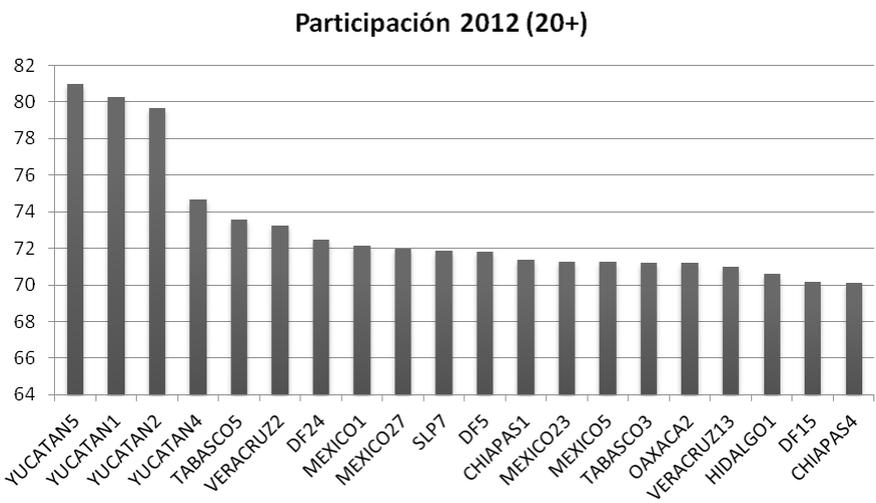
¹⁴ En este listado 5 distritos son de mayoría indígena. Otros 3 poseen población indígena pero no forman parte de la lista de 28 distritos de mayoría indígena.

Gráfica 5. Los 20 distritos menos participativos en elecciones federales para diputados 2009



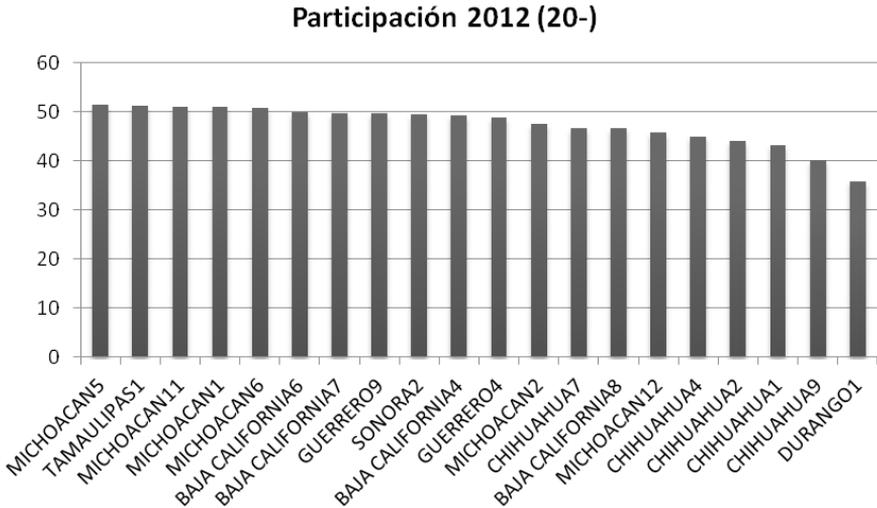
Fuente: elaboración propia con información del IFE.

Gráfica 6. Los 20 distritos más participativos en elecciones federales para diputados 2012. Del listado, 8 distritos son de MI



Fuente: elaboración propia con información del IFE.

Gráfica 7. Los 20 distritos menos participativos de 2012 en elecciones federales para diputado. Del listado total, no hay ni un solo distrito de MI



Fuente: elaboración propia con información del IFE.

B. Como capacitadoras asistentes electorales y como supervisoras

Durante las observaciones se documentó que el proceso de reclutamiento del IFE es un auténtico ejercicio de inclusión para los pueblos y comunidades indígenas, particularmente para las mujeres. A pesar de los rezagos educativos que prevalecen en estas zonas, se observa un aumento notable, en los últimos tres procesos electorales, de la participación de las mujeres como capacitadoras asistentes electorales y como supervisoras (véase gráfica 9).

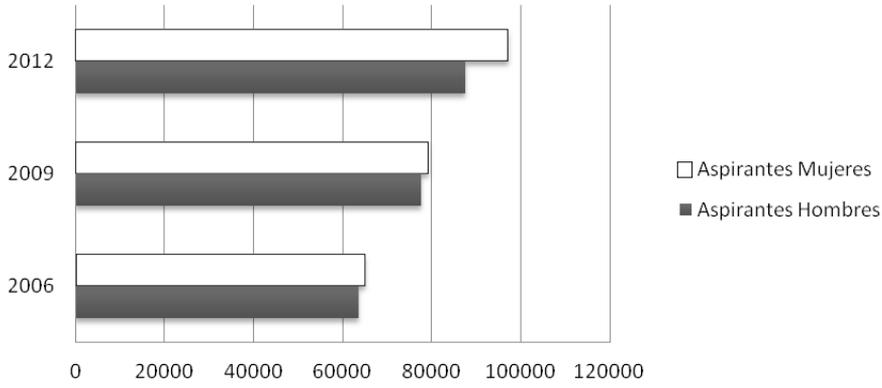
Si se compara con el marco nacional, existe todavía un desfase en los distritos de mayoría indígena, en donde las mujeres son mayoría en número pero no en participación. Este desfase es cada vez menor, pero cabe señalar que en las juntas distritales observadas varía la adopción de políticas de género, ya que, mientras muchos vocales favorecen la paridad, otros consideran que es mejor contar con una mayoría de supervisores hombres por las dificultades que se pueden presentar en campo (distancia, seguridad, posible violencia).

Lo que sí es un criterio adoptado en la mayoría de las juntas distritales de los 28 distritos de MI (con excepción del Estado de México) es la evaluación favorable de los aspirantes que son hablantes de una lengua indígena y que conocen las regiones, situación que no se tomaba en cuenta con la misma valoración en 2006. De igual forma, se ha logrado generar un proceso de transmisión de conocimiento entre los CAE's y SE's que ya cuentan con experiencia de procesos anteriores y los de reciente contratación. Cabe destacar también que las tasas de escolaridad son más bajas en los distritos de MI que la media nacional, pero no son mucho más bajas de aquellas del personal reclutado en zonas no indígenas. De igual forma, hay zonas de ciertos distritos en las que las mujeres simplemente no se presentaron al concurso.

La mayoría del personal contratado suele ser de jóvenes con licenciatura o pasantes, los que ven esta experiencia como una oportunidad de formación laboral. Sin duda, el desempleo también es un factor que motiva este tipo de participación pero la experiencia adquirida sirve para la formación y profesionalización a futuro.

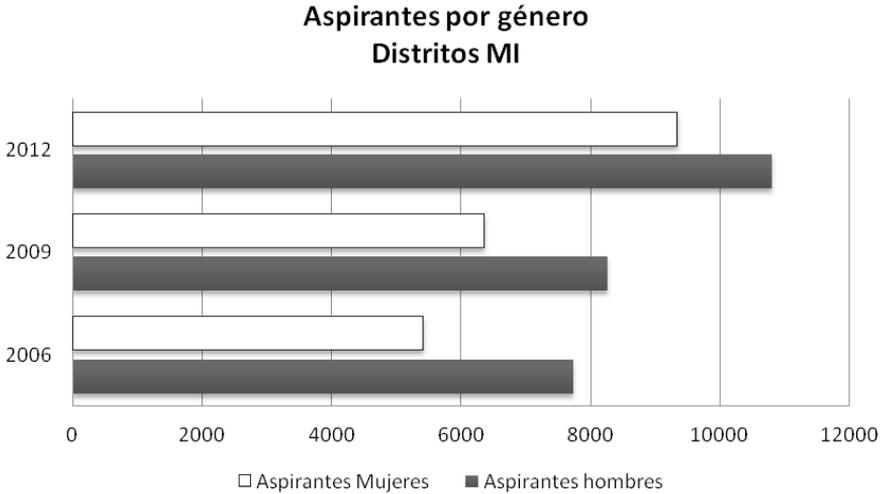
Gráfica 8. Aspirantes a CAE's y SE's por género a nivel nacional

Aspirantes CAE y SE por género



Fuente: elaboración personal con datos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del IFE.

Gráfica 9. Aspirantes a CAE's y SE's por género en distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

C. Como funcionarias de casilla

En diversos ejercicios de observación electoral y en particular en el pasado proceso electoral, se pudo constatar que la capacitación del IFE es una auténtica contribución al fortalecimiento de la ciudadanía de hombres y mujeres del país y de las regiones indígenas. Es relevante mencionar que gracias al IFE, las mujeres indígenas son llamadas a participar como funcionarias de casilla aun en zonas en las cuales las prácticas comunitarias no les permiten ejercer el voto a nivel local. Sin duda, hace falta reforzar la educación cívica en estas zonas, en particular en distritos como los de Chiapas en donde los liderazgos comunitarios y la existencia de sistemas normativos internos complican la integración de las mesas de casilla ya que una mujer no se siente cómoda en una mesa integrada por una mayoría de hombres y viceversa. Lo mismo sucede con los cargos, un hombre joven, a pesar de tener mayor escolaridad, no es tomado con la misma seriedad que si se trata de un hombre mayor con un liderazgo reconocido.

Si se comparan las cifras nacionales con los distritos de mayoría indígena, el porcentaje de población que participa como funcionario, por género, es bastante similar. Sin embargo, al analizar distrito por

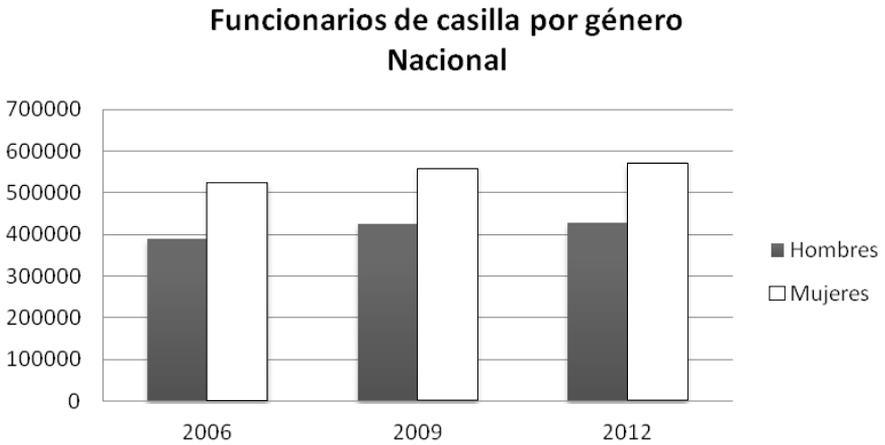
distrito, se pueden ver algunas diferencias, como que en los distritos de MI observados, la participación de los hombres sigue siendo mayoritaria o igual —sin significar que éstos sean mayoritarios en el distrito—, como en los casos de San Cristóbal de las Casas, Chiapas y Tlapa de Comonfort, Guerrero.

No obstante lo anterior, en estas zonas se detecta un claro aumento de la participación de las mujeres en los espacios públicos, algo que no va sin ciertas tensiones, aunque son tensiones no mayores a aquellas que han acompañado las luchas por los derechos cívicos de las mujeres en las sociedades liberales.

Las dinámicas poblacionales y el aumento de la oferta educativa en estas zonas (como el incremento paulatino en la escolaridad femenina, de la migración y de las familias monoparentales, incluyendo el del número de mujeres que encabezan un hogar) también son parte de las causas que han provocado que las mujeres participen más en sus comunidades. Es interesante observar la evolución de este fenómeno en casos como Chiapas, Oaxaca o Guerrero, en donde en 2006 la mujer indígena participaba mucho menos que ahora como funcionaria de casilla. Ahora bien, a diferencia del marco nacional, se observa una división de roles en los funcionarios de casilla en los distritos de mayoría indígena, ya que hay todavía muchos más hombres presidentes de casilla que mujeres, aun cuando hay más mujeres notificadas.

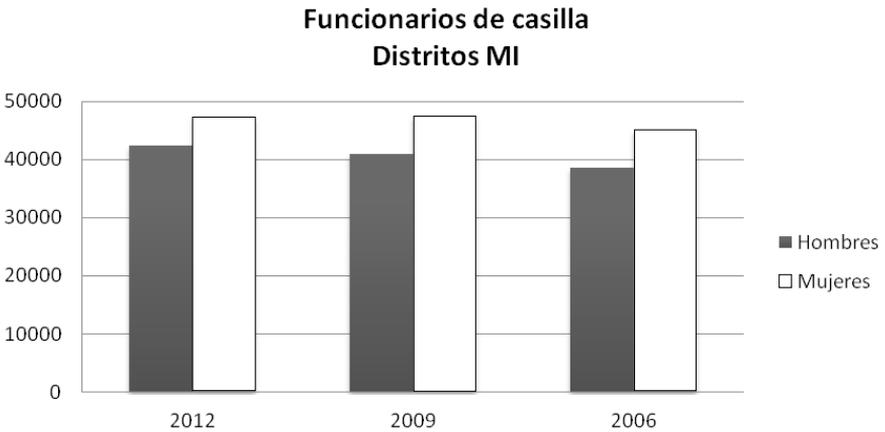
Esto nos lleva a pensar que aún falta por continuar, mejorar y desarrollar políticas públicas con enfoque de género para estas regiones, lo cual acaso permitirá disminuir el rezago y reducir el desfase entre el escenario nacional y el de los distritos de MI.

Gráfica 10. Funcionarios de casilla por género a nivel nacional en los últimos 3 procesos electorales.



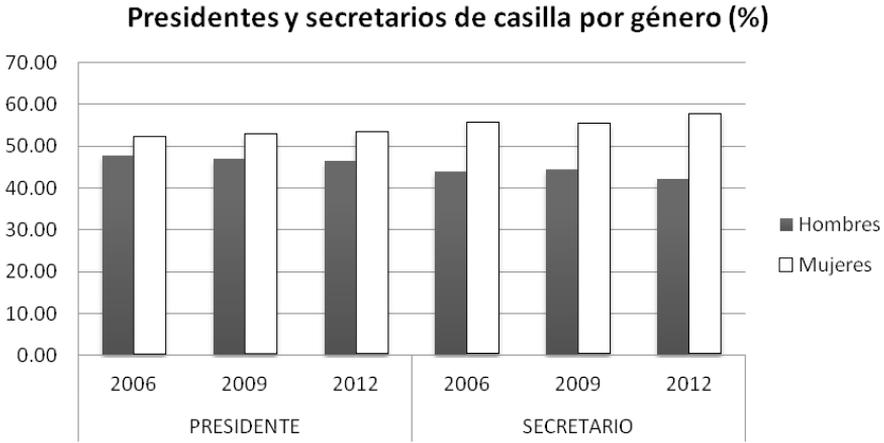
Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 11. Funcionarios de casilla por género en los 28 distritos de MI



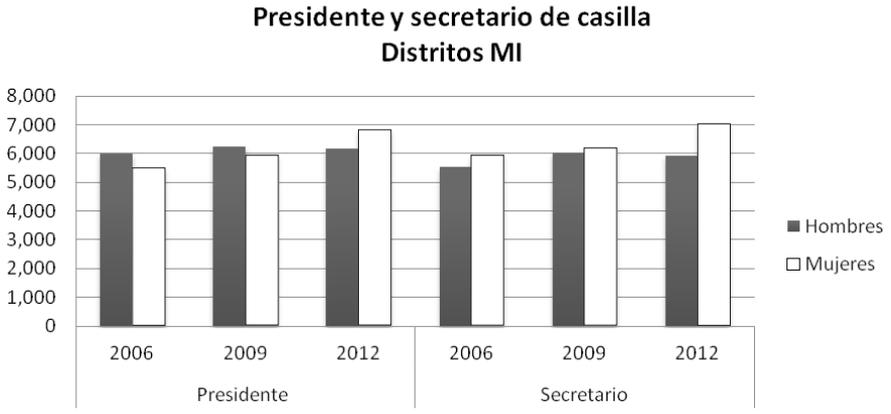
Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 12. Presidentes y secretarios de casilla por género a nivel nacional



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 13. Presidentes y secretarios de casilla por género en distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

D. Como promotoras del voto

Al no existir un registro público por parte de los partidos políticos del personal que desempeña esta labor, es difícil documentar estadísticamente la distribución por género y adscripción de estas personas. Se considera promotor del voto a todo aquél actor que es capacitado y en ocasiones hasta contratado por un tiempo para hacer labores de proselitismo a favor de un partido político determinado. Ellos organizan mítines, reparten propaganda, realizan observación electoral, reportan y coadyuvan al desarrollo de las campañas electorales y al desarrollo de la jornada electoral. En algunas regiones indígenas lo que se ha detectado es que hay personas que están dispuestas a realizar esta labor sin un pago inmediato de por medio, sino bajo la esperanza de que una vez que el partido llegue al poder le será justamente retribuido el trabajo realizado. Esta especie de *tequio político* no es muy frecuente, cuando ha sucedido se presenta en todos los partidos políticos pero principalmente en los que tienen mayor capacidad de movilización como lo es el PRI.

E. Como candidatas de los partidos políticos

A diferencia de procesos electorales anteriores, en este proceso la sentencia SUP-JDC-12624/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la jurisprudencia que emitió al respecto la Sala Superior, obligó a los partidos políticos a garantizar la equidad de género en todas sus candidaturas.¹⁵ El efecto en los distritos de mayoría indígena fue inmediato ya que por primera vez en tres elecciones federales se acercó a la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Si bien es cierto que la reforma al artículo 2o. tenía, entre otras cosas, el propósito de garantizar mayor partici-

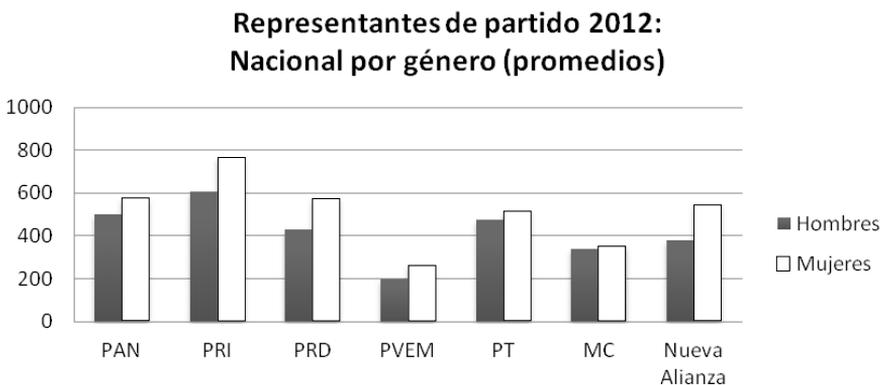
¹⁵ Esta jurisprudencia, aprobada por mayoría de seis votos a uno, es consecuencia de la sentencia emitida por la Sala Superior el 30 de noviembre de 2011, ante un recurso de apelación presentado por mujeres militantes de los partidos Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional, quienes denunciaron la ilegalidad de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), que inhibía la equidad de género en la postulación de candidatos. La sentencia revocó el acuerdo del IFE con el propósito de hacer efectivo el mandato legal de que al menos el 40% de las candidaturas a cargos de elección popular deberán estar integrados por propietarios y suplentes de un mismo género. Con esto también se terminó con las llamadas *Juanitas*.

pación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, las reglas de los partidos políticos restringieron y restringen la representación política indígena (entendida como un vínculo de representación de intereses para los pueblos y comunidades), ya que la mayoría de los candidatos no suelen representar ni están vinculados con las problemáticas de los pueblos indígenas. Sin embargo, en esta ocasión, la sentencia del TEPJF obligó a los partidos políticos a postular mujeres, algunas de las cuales cuentan con trabajo y vinculación con las comunidades. De los distritos observados, esto sucedió tanto en Puebla como en Oaxaca y Chiapas.

F. Como representantes de partido

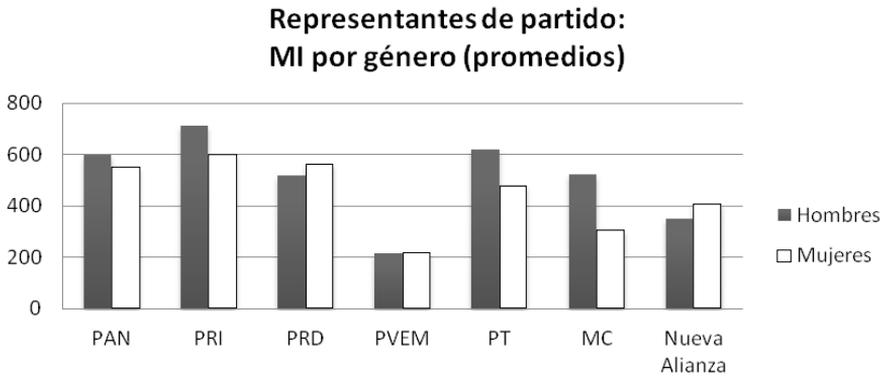
En estas zonas, la participación femenina también se detecta como representantes de partido. Sin embargo, mientras la tendencia nacional es la de contar con mayor participación femenina, en los distritos de MI se detecta otra realidad. Asimismo, las diferencias entre un distrito y otro son muy grandes, lo cual podría indicar que no existe una política de género desde los partidos para propiciar este tipo de participación, pero que el contexto de estos distritos (de alta migración, de cambios sociodemográficos y otros ya citados anteriormente) también impactan las estrategias y las realidades de los partidos. Las diferencias entre la media nacional (donde hay mucha más participación femenina) y los distritos observados son notables (en particular, Chiapas, Jalisco, Puebla y Guerrero).

Gráfica 14. Representantes de partido por género a nivel nacional en la elección 2012



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfico 15. Representantes de partido por género en los distritos MI en la elección 2012



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

G. Como miembros de organizaciones de la sociedad civil

El tejido organizativo en regiones indígenas, al igual que en el resto del país es bastante bajo.¹⁶ En las pocas organizaciones que hay en las regiones indígenas, las mujeres participan principalmente en asociaciones de artesanas, productoras y de derechos humanos. Sin embargo, el ciclo de vida de las organizaciones es limitado por la falta de acceso a financiamiento y por la falta de construcción de capacidades. En estas regiones no hay un interés por generar y conservar el tejido organizativo lo cual tiene como consecuencia una sociedad civil débil y vulnerable en términos de exigencia de derechos. A pesar de esto son las dinámicas comunitarias, la multiplicidad de programas federales y estatales que han generado la creación de una variedad de comités en los que las mujeres participan cada vez más activamente y con mayores responsabilidades. Es frecuente que la experiencia de estos cargos menores produce que estas mujeres accedan a cargos públicos ya sea dentro del cabildo o en otras instancias gubernamentales. En los estudios distritales se citan casos concretos al respecto.

¹⁶ En todo el país existen solo 18898 organizaciones con Clave Unica de Registro (CLUNI) requisito que se estableció para que las organizaciones pudieran competir por recursos públicos. De este total, sólo hay activas 15 186. Estos datos provienen del registro de OSC's difundido por INDESOL, www.indesol.gob.mx.

3. Evaluación del impacto de la estrategia de educación cívica y capacitación electoral

Al evaluar la operación de las acciones de la capacitación electoral y las de educación cívica se identifica un contraste interesante que, si bien no es un fenómeno novedoso, sí posee características nuevas, acaso preocupantes.

La primera característica consiste en que la capacitación electoral es una función densamente reglamentada y sistematizada, y su activación ocupa una parte considerable de los recursos humanos y materiales del organismo y de sus unidades distritales y locales (estatales). Es claramente una de las prioridades del proceso electoral, desde sus inicios en los últimos meses del año previo al electoral. Intensas y necesariamente secuenciadas, las acciones que concurren al proceso de la capacitación de los muy numerosos funcionarios de casilla requeridos son fácilmente observadas y por lo tanto son apreciadas, evaluadas, monitoreadas, comentadas y abundantemente criticadas en varios de sus detalles operativos. Siendo significativas ocasiones de ocupación local periódica, son conocidas y los vocales son los coordinadores responsables de numerosos contingentes de ciudadanos seleccionados de las regiones para atender la capacitación electoral de un gran número de ciudadanos sorteados, los cuales aseguran la ciudadanización de la operación del voto libre y secreto, aspecto crucial para la credibilidad de la elección. Ambos aspectos, la ciudadanización y la credibilidad en la organización de la elección, se lograron cabalmente en este proceso electoral. En cuanto a la educación cívica, a su estrategia y a la operación a lo largo del proceso electoral, se trata de algo que no es tan observable directamente, siendo casi imposible que ocurra con mucha intensidad a lo largo del proceso electoral, salvo en ocasiones normalmente episódicas y complementarias de acciones de promoción del voto ciudadano. La observación del efecto de las limitadas acciones de educación cívica ha permitido apreciar la conveniencia de revisar mucho más a fondo los logros obtenidos y las diversas estrategias formuladas e instrumentadas. En este aspecto, existen aportaciones útiles por parte de algunos vocales concedores de las regiones.¹⁷

¹⁷ Cabe decir que estos comentarios provienen de un periodo de observación electoral, por lo que los análisis excluyen periodos previos prolongados en donde quizás las estrategias de educación cívica son más intensas.

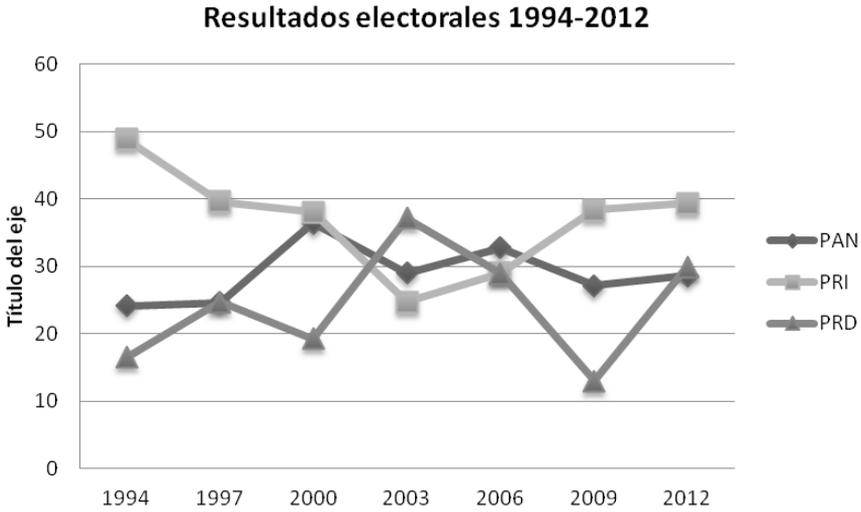
4. Condiciones contextuales de actores políticos e institucionales en las regiones estudiadas

Además de lo ya mencionado hasta ahora, es preciso señalar la diversificación de actores en zonas que anteriormente se consideraban de dominio hegemónico. Efectivamente, se observa que los distritos de mayoría indígena detectan un bajo pero creciente pluripartidismo. El avance del pluripartidismo es más nuevo y más lento, aunque cada vez más diversificado. Por el efecto de las políticas públicas federales, en casos concretos como Guerrero y Oaxaca, se detecta un aumento de la votación hacia partidos con escasa o baja presencia distrital. Algunas posibles causas son:

- a) La lenta entrada de partidos de oposición a estas zonas.
- b) La influencia de las políticas estatales y las tendencias partidistas estatales (maquinaria de los gobernadores).
- c) Las constantes *migraciones* partidistas por las rupturas internas y la lucha de liderazgos, lo cual genera un desarraigo y falta de identificación con un partido político específico (cambio de cachucha).

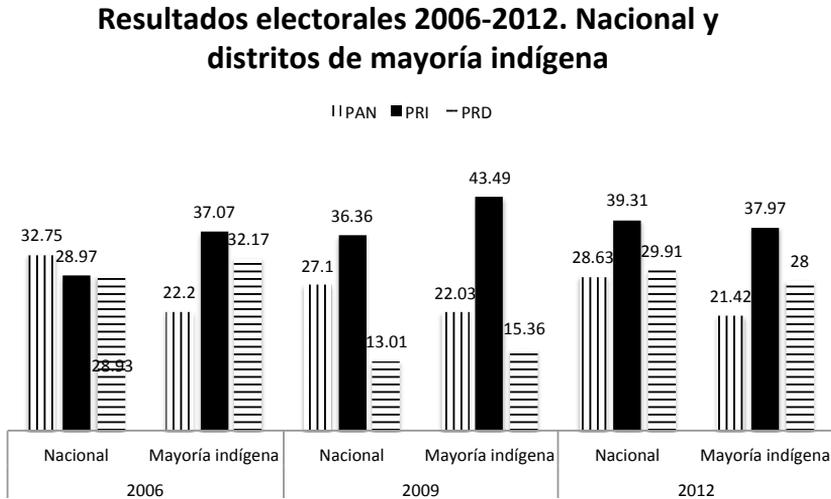
De esta manera, podría decirse que en elecciones para diputados federales, los distritos de mayoría indígena son *más priistas* que la media nacional, si bien lo son cada vez menos (y sobre todo desde que se cuentan los votos efectivos y votan diferenciado entre la elección de presidente y la de diputados federales).

Gráfica 16. Comportamiento político-partidista en elecciones para diputado federal por partido político principal (incluidas coaliciones).



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfica 17. Diferencia entre el comportamiento político-partidista nacional y los distritos MI en elecciones para diputados

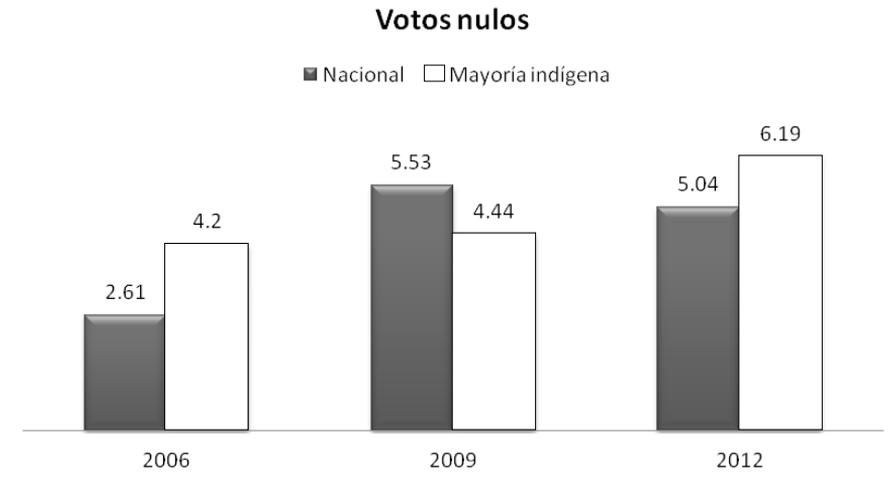


Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Por otro lado, las tendencias de votación muestran que, fuera de 2009 en donde hubo un movimiento por el voto nulo en zonas urbanas, los distritos de mayoría indígena presentan altos porcentajes de voto nulo. Las razones recopiladas en campo apuntan a que existe confusión en los votantes en lo referente a las coaliciones, principalmente en aquellas zonas en donde hubo elecciones inmediatas anteriores y por lo tanto cambios en la composición de las alianzas partidistas.

De igual forma, según los testimonios recabados en los distritos, el propio IFE presencié una tensión en la capacitación a raíz de los materiales modificados por la resolución del TEPJF en donde se prohibió el uso de emblemas partidistas, lo cual hizo todavía más complejo el proceso de capacitación y permitió además un criterio de interpretación sobre la validez de los votos. Además de los votos nulos, el conteo de votos tras el cierre de casillas fue demasiado lento y complejo.

Gráfica 18. Porcentaje de votos nulos en elecciones a diputados federales tanto a nivel nacional como en distritos de MI



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

IV. Reflexiones finales

A manera de conclusión podemos mencionar que los distritos de mayoría indígena fueron diseñados por el IFE y corresponden a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas cuyos derechos fueron parcialmente reconocidos en la reforma constitucional al artículo 2o. Su creación ha respondido parcialmente a la demanda de representación de los pueblos indígenas y más a la de participación. Son de los espacios que contribuyen efectivamente a favorecer su participación y representación política, si se diseñan políticas públicas específicas al respecto. Han existido notables avances en la participación de las mujeres indígenas pero aún falta mucho por hacer.

Estos distritos son complejos y dada la migración y creciente pluripartidismo, lo serán cada vez más, por lo que se requieren políticas públicas concretas, en particular las que corresponden a educación cívica y capacitación electoral con enfoque de género. Aún así, la evidencia muestra que en estos espacios se ha visto el impacto de políticas públicas sobre la participación de las mujeres. La principal y la más añeja, la más efectiva, aunque lenta y diferenciadora, es la política educativa. Sin embargo, todavía falta terreno por recorrer. Vale la pena identificar aquéllas prácticas que han sido exitosas en algunas regiones para replicarlas de manera más consistente en los demás distritos con características similares.

En estas regiones hay menos pluripartidismo que a nivel nacional, lo cual puede indicar que los partidos políticos no los consideran espacios prioritarios (sólo el PRI parece contar con alguna estructura para trabajar en estas zonas). Sin embargo, estas fuerzas políticas no se han abocado casi nunca al refuerzo de la educación cívica. Tampoco hay un tejido organizativo consistente en estas regiones, sobre todo en lo político; papel que debe asumir el IFE con mayor programación e intensidad dado que parece hacer lo contrario, salvo muy honrosas y destacadas excepciones por parte de algunos miembros del servicio profesional de las juntas distritales.

Las recomendaciones hacia agentes institucionales son múltiples: más recursos, más personal y perfiles más adecuados a estas zonas, ya que ciertos distritos con estas características de complejidad son precisamente vistos como *de castigo* por lo que el personal es muy eventual y el conocimiento de la zona escaso. Se sugiere también más

flexibilidad inteligente en cuanto a la operación de recursos y estrategias utilizadas para las comprobaciones, lo cual estaría más adaptado a estas zonas. Más, y no menos, inteligencia de las condiciones y de las soluciones, así como de los recursos humanos calificados.

V. Fuentes de consulta

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- HÉMOND, Aline y RECONDO, David (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, IFE-CEMCA, 2002.
- LARTIGUE, François y MORALES, Lourdes, *Mexicobserva 2006. Reportes de observación electoral en ocho regiones indígenas diferentes*, CIESAS-PNUD-AMEDEyC, 2006.
- , *Operación política-institucional en procesos electorales de 8 regiones indígenas de México*, CIESAS-FORD, 2009.
- , *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena. Tipología*, CIESAS-IFE, 2009.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*, México, PNUD, 2009.
- RECONDO, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS-CEMCA, 2009.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.
- VELÁSQUEZ, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IIEEO, 2000.
- VIQUEIRA, Juan Pedro y SOLEITNNER, Willibaldo (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)*, México, El Colegio de México-CIESAS-IFE, 2000.
- VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998.

De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012

Nicolás Loza*
Irma Méndez**

Sumario:

- I. La encuesta a expertos en política estatal
- II. Elecciones de gobernador: irregularidades
y compra y coacción de voto
- III. Fuentes consultadas

* Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México; investigador y profesor de la Flacso México. Toda comunicación dirigirla a loza@flacso.edu.mx.

** Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex; investigadora y profesora de la Flacso México. Toda comunicación dirigirla a imende@flacso.edu.mx.

Resumen:

Se expone el estudio a expertos en política estatal realizado en el segundo semestre de 2012 sobre la calidad de los sistemas políticos subnacionales en México, así como describir la incidencia de seis irregularidades electorales, especialmente la compra de voto y la coacción a electores en las elecciones de gobernador ocurridas entre 2001 y 2012 en los estados de la República mexicana. La finalidad fue concentrar y sistematizar parte del conocimiento sobre la calidad y funcionamiento de los sistemas políticos de los estados de la República mexicana en la primera década del siglo XXI;¹ la descripción de irregularidades es un ejemplo de los usos posibles de la investigación.

El artículo se divide en dos partes, en la primera se hace una descripción del estudio, para que el lector conozca los temas que abarcó y los procedimientos seguidos para generar la información. En la segunda, se ejemplifica de manera descriptiva una parte de la investigación, en este caso, la evaluación de la presencia de irregularidades en las elecciones de gobernador ocurridas entre 2001 y 2012. El trabajo constata que ambos fenómenos asimilables en el concepto más general y analítico del clientelismo, son las dos irregularidades más extendidas en las elecciones locales en México, por lo que limitarlas y volverlas poco relevantes representa un gran desafío para el legislador y los actores políticos involucrados.

Palabras clave: encuesta, política estatal, compra y coacción del voto.

¹ El estudio fue posible gracias al financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Red de Estudios Sobre la Calidad de la Democracia en México de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como de la propia Sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).