

EL COLEGIO DE SONORA

Los Problemas de Representación del Regidor
Étnico. Los Casos de Los Municipios Mayos de
Navojoa, Etchojoa y Huatabampo. 2000-2003

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en ciencias sociales
presenta

Vladimir Gómez Anduro

Director de Tesis: Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora

Febrero del 2005

030000

Agradecimientos.

Al Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), ya que sin su apoyo este proyecto personal se hubiese postergado.

A todo el personal del Colegio de Sonora, en especial a mis maestros, por habernos retado durante dos años a desafiar los límites del conformismo para alcanzar la rigurosidad y responsabilidad que las Ciencias Sociales implican.

A cada uno de mis compañeros de especialidad por esos fuertes lazos de solidaridad y apoyo para salir adelante como un grupo. De cada uno de ellos me ufano de ser su amigo y de haber pasado a su lado los dos años, hasta el momento, mas intensos de mi vida.

A Macrina Restor, porque siempre tuvo el tiempo necesario para entablar prolongadas pláticas y hacer que las ideas afloraran.

A Juan Poom, mi asesor, por su infinita confianza en que a pesar de todo, esto saldría adelante y, porque así, me hizo confiar a mí también.

A mis lectores, Dr. Nicolás Pineda y MC. Marcos Medina, por su valioso tiempo invertido en la lectura y comentarios de este documento.

A mis compañeros de partido, porque cuando hubo dudas, me hicieron ver que era la decisión más apropiada.

A mi hermana, porque ella es la que va primero en este camino que hemos escogido y, porque además, va dejando buena estela.

A mi hermano José, por sentirse orgulloso de sus hermanos, sentimiento que es recíproco. Creo que es el que pisa más firme.

Al más pequeño de los cuatro, por la incompresible felicidad que devuelven al hogar esas pequeñas criaturas.

Un agradecimiento especialmente a mi madre, por ser el inquebrantable pilar sobre el que en muchas ocasiones he tenido que recargar el gran peso de todas mis tranquilidades (cosa nada sencilla); por su inmenso amor; por predicarnos siempre con el ejemplo.

A ti Bella, porque te llevé a soportar mi estrés, mi coraje, mi cansancio y mis desesperaciones. Porque además eres eso otro que me falta; lo que se me quedó olvidado en algún lado o en algún momento. Porque sin ti a mi lado, mi andar se haría más lento; por tu excesiva admiración, por tus palabras, por tus besos y, finalmente, porque el despertar a tu lado simplemente hace que el día empiece valiendo la pena.

Por aquella primer mirada de entre los cristales que cambió mi vida para siempre, a ti Gibran, te dedico este trabajo. Creo que hasta el momento es lo más importante que he hecho.

Porque me haces sentir orgulloso a cada segundo que paso a tu lado.

Porque fui tu primer palabra, y aun que la compusiste de tres sílabas, me calaron en lo más recóndito de mi conciencia; y porque aun cuando no estás conmigo, me sigues despertando desde tu cuna.

A ti Gibran, porque desde que apareciste cambiaron mis prioridades.

A ti Gibran, porque simplemente eres todo, y lo demás, es poca cosa.

Índice

<i>Introducción</i>	5
Capítulo 1	
<i>Algunas consideraciones teóricas sobre la representación política</i>	13
1.1 Antecedentes	13
1.2 La emergencia de la representación política	15
1.2.1 Distinción entre representación-poder y representación ante el poder.....	16
1.2.2 El surgimiento de la Nación como concepto.....	18
1.3 Tres perspectivas diferentes de la representación política	20
1.3.1 Representación formalista (formalistic views of representation).....	22
1.3.1.1 Autorización.....	22
1.3.1.2 Responsabilidad.....	23
1.3.2 Representación como suplir (“standing for”).....	24
1.3.2.1 Descriptiva.....	24
1.3.2.2 Simbólica.....	26
1.3.3 Representación como actuar (“acting for”).....	27
Capítulo 2	
<i>Dos modelos de representación: una persona un voto versus representación de grupo</i> ..	30
2.1 El sistema de representación en México	31
2.2 Representación de grupo	35
2.2.1 ¿Por qué la representación de grupo?	38
2.2.2 Imposibilidad del regidor étnico para representar al grupo.....	41
Capítulo 3	
<i>Distinción entre regidores, regidores étnicos y regidores indígenas</i>	47
3.1 Palabras previas	47
3.2 ¿Qué es un regidor?	47
3.2.1 Regidores de mayoría y de representación proporcional	49
3.3 Funciones en el municipio y en específico en el cabildo	50
3.3.1 La fórmula de toma de decisiones en cabildo	52
3.4 ¿Cuándo surge el regidor étnico en Sonora?	54
3.4.1 Diferencias entre regidores indígenas y regidores étnicos	57
3.5 ¿Qué es el regidor étnico?	60
3.6 Principales características de los mayos	62
3.6.1.1 Localización.....	63
3.6.1.2 Lengua.....	64
3.6.1.3 Organización social.....	65
3.7 Municipio de Etchojoa	65
3.8 Municipio de Huatabampo	67
3.9 Municipio de Navojoa	68

Capítulo 4

El regidor étnico y los problemas de representación. Los casos de los municipios Mayos

4.1 Usos y costumbres de la etnia mayo.....	71
4.1.1 Elección del regidor étnico en el municipio de Navojoa.....	72
4.1.2 Motivos del abandono del cargo.....	73
4.1.3 Elección del regidor étnico en el municipio de Etchojoa.....	74
4.1.4 Motivos del abandono del cargo.....	75
4.1.5 Elección del regidor étnico en el municipio de Huatabampo.....	76
4.2 El problema con los usos y costumbres mayos.....	77
4.3 El problema con el marco jurídico de los mecanismos de elección municipal y de los usos y costumbres.....	80
4.4 El problema con los partidos políticos.....	83
4.5 El problema del sistema electoral municipal.....	86
4.5.1 Sistema electoral municipal.....	87
4.5.1.1 Resultados del sistema electoral municipal en los tres municipios.....	88
4.5.2 Sistemas de representación proporcional y sistemas de mayoría.....	90
4.5.3 El sistema electoral municipal como obstáculo para el RE.....	93
<i>Conclusiones.....</i>	96
<i>Bibliografía.....</i>	101
<i>Anexos.....</i>	106

INTRODUCCIÓN

El primero de enero del año 1994 estalla, en los altos de Chiapas, un movimiento que llevaba ya muchos años de gestación. Las primeras reacciones de la sociedad, producto del hábil manejo de información por parte del gobierno, fueron de rechazo ante la amenaza que representaba un grupo de encapuchados subversivos que se hacía llamar “Ejército Zapatista de Liberación Nacional”

Aunado a ese anonimato tan peculiar, las estrategias “publicitarias” ingeniadas, en su mayoría, por el “guerrillero poeta”¹, subcomandante Marcos, rápidamente acapararon la atención de varios sectores de la vida política de nuestro país y del mundo.

En poco tiempo, todos querían saber lo que tenía que decir ese tan controvertido personaje conocido como el subcomandante Marcos. Sus frases, siempre con una mezcla de prosa lírica y discurso político se esparcieron por el país, dejando claro que se trataba de una lucha por lograr el reconocimiento de todos aquellos individuos que hasta el momento no tenían un rostro para la vida nacional.

En escasos meses de haber emergido desde el sótano de nuestra vida nacional, el pasamontañas se convirtió en el emblema de la rebeldía de los sin rostro, de los olvidados; de aquellos a los que se había mantenido al margen de la vida política del país, y por tanto, de las decisiones gubernamentales instrumentadas como políticas públicas.

Las reiteradas invitaciones al diálogo y al debate, inmediatamente encontraron receptores, que en poco tiempo, ya habían arrojado un buen número de artículos e investigaciones. Todos convergían básicamente en algo: el problema tenía que ver, preponderantemente, con la falta de reconocimiento hacia la cultura, valores y formas de organización política de los pueblos indios de nuestro país.

La presión del sistema político hizo estallar la válvula por el lado más frágil o descuidado: el sureste mexicano. Sin embargo, el problema se extiende —y rápidamente hizo eco por— todos los rincones del país donde se encuentran asentados los pueblos autóctonos de los cuales nuestra nación toma su identidad, pero que al unísono, dejó en el olvido.

¹ Nombre con el que empezó a aparecer en algunos medios impresos de comunicación, haciendo alusión a la peculiar redacción con la que emitía los Comunicados de la Selva Lacandona y otros documentos informativos del movimiento revolucionario.

Definitivamente, el movimiento zapatista significó un parte aguas en la forma en que los gobiernos mexicanos habían venido instrumentando las políticas públicas que se encaminaban a resolver el problema indígena de nuestro país. Problemas, hasta entonces, considerados sólo como de marginación y pobreza. El precio que tuvieron que pagar los gobiernos por no darse cuenta que la marginación y la pobreza de los pueblos indios no eran el problema, sino consecuencias de él, fue caro.

Las condiciones de vida y de falta de representación política de los pueblos indígenas son, en mucho, producto de las políticas diseñadas por el estado mexicano para atender a esa población, esto es, de las políticas indigenistas.

El indigenismo es, simultáneamente, una teoría, una ideología y una acción de gobierno—teóricamente fue obra de un conjunto de intelectuales entre los que destacan Manuel Gamio, Moisés Sáenz, Alfonso Caso y Gonzalo Aguirre Beltrán—que planteaba la necesidad de analizar la naturaleza de las comunidades en las que los indígenas vivían, la inserción de éstas dentro de regiones interculturales y las condiciones en que estas regiones habrían o no de sobrevivir. Como política de gobierno, fue resultado de la iniciativa del presidente Cárdenas.²

El ascenso de la lucha india a partir de 1994 enterró el cuerpo moribundo del indigenismo, últimos meses de 1995. En las negociaciones de San Andrés entre una delegación del gobierno federal y el EZLN, la representación gubernamental tuvo que aceptar que la intención de “mexicanizar a los indios desindianizándolos” como política de gobierno había fracasado³.

Lo que ha estado detrás de las luchas de los pueblos indios por lograr su autodeterminación, no es otra cosa que una lucha por el reconocimiento. En términos de Hernández Navarro y Vera Herrera⁴, es la lucha por un “reconocimiento político diferenciado, como sujetos colectivos”⁵. La lucha por el reconocimiento a la diferencia

² HERNÁNDEZ Navarro, Luis y Vera Herrera; *Acuerdos de San Andrés*; (ERA; México; 1998); p. 24

³ A partir de la segunda mitad de los años 70, empieza a hacerse la crítica del indigenismo y a plantear que era una política, de hecho, etnocida. Empiezan a surgir los primeros planteamientos sobre la autonomía, planteamientos que tendrían que esperar hasta finales de los años 80s y principios de los 90s para aparecer en grupos muy pequeños del movimiento indígena como propuesta inicialmente indígena.

⁴ Los autores afirman que en el corazón de este planteamiento (de reconocimiento) se encuentra la lucha por la libre determinación y la autonomía como expresión de esta.

⁵ *Ibidem*; pp. 16 y 17

parte de aceptar el derecho al ejercicio distinto de la autoridad y a constituirse como colectividad con derechos propios.

La gran virtud del zapatismo fue dejar en claro que el nuestro, era un país integrado no sólo por ciudadanos mexicanos, sino por ciudadanos indígenas mexicanos, y que reconocer la diferencia —y no el tratar de eliminarlas, como pretendía el indigenismo— era el primer gran paso para iniciar una intensa discusión, hasta ahora inconclusa, de los límites constitucionales que debe tener ese reconocimiento diferenciado.

Las fronteras empiezan a esclarecerse por el lado de las comunidades indígenas trazando los bosquejos —actualmente muy desarrollados— de sus exigencias autonómicas. Mismas que se han convertido en el campo de batalla sobre el cual “gobierno versus Pueblos indios” libran sus mas significativas discusiones, en las cuales los segundos han sabido ganar terreno en el nivel teórico, y en menor grado, en el nivel político.

El tema autonómico, nada sencillo por cierto, es medular para entender las exigencias actuales de los pueblos indígenas de México. Sin embargo esta tesis no pretende ser una contribución a la discusión autonómica en nuestro país—cosa que hasta el momento, parece estar muy lejos de concluir—, sino más bien, el interés se centra en el primer gran paso que ha dado el movimiento indígena mexicano, y que actualmente es poco cuestionado. Es decir, el reconocimiento de que ellos (los pueblos indígenas) constituyen una realidad diferente, pero no menos importante, a la del resto de los mexicanos.

Lo anterior es importante, para los propósitos de esta tesis, porque sin ese reconocimiento de las diferencias, políticas como la del regidor étnico difícilmente podrán ser entendidas. O mejor dicho, porque sin ese reconocimiento de las diferencias, las políticas que actualmente intentan hacer partícipes en la toma de decisiones políticas a los pueblos indígenas (como pueblos indígenas y no como meros ciudadanos), simplemente no tendrían razón de ser.

Es en este marco de transformaciones orientadas hacia una mayor participación de los indígenas en la vida política, nacional y local, donde se encuentra ubicada la política del regidor étnico⁶

La figura del RE aparece en nuestra legislación local a partir de las reformas que se dieron en materia electoral en el año de 1996.

⁶ En lo sucesivo me referiré a él con las siglas “RE”.

Es importante señalar que Sonora es la única entidad en todo el país que cuenta con esta figura en la estructura de sus ayuntamientos. Existen figuras similares que pueden ser confundidas con la del RE. Por ejemplo regidores de los ayuntamientos que son elegidos por usos y costumbres (como ocurre en el estado de Chiapas) o regidores indígenas (no regidores étnicos) que ocupan dicho cargo gracias a la participación dentro de algún partido político⁷.

El interés por estudiar la figura del RE— motivo de esta investigación—surge de la observación cotidiana de que a partir de las primeras elecciones donde aparece ésta figura (las elecciones de 1997), la misma empieza a provocar cierto grado de conflictos tanto en las administraciones como al interior de la etnia. Conflictos que tienen que ver, para el caso de los mayos, con la acentuación de las divisiones internas de la etnia, la confrontación de los grupos existentes en las mismas y, en varias ocasiones, movilizaciones de grupos indígenas a favor o en contra de que algún líder indígena ocupe el cargo de RE, llegando a tomar las instalaciones de palacio municipal y haciendo una serie de declaraciones a la prensa.

Son estas las razones que me llevaron a plantearme el tema del RE como materia de investigación. De entrada, un problema que observo se vincula a que el RE tal y como fue incorporado a la legislación electoral para el estado de Sonora, confronta dos modelos de representación política. Por un lado se pretende que dicha figura represente a un grupo específico de individuos al interior de ciertos municipios, lo cual obedece a un modelo de representación de grupos. Por el otro, los regidores étnicos tienen que desempeñar sus funciones al interior de cabildo sin ninguna diferencia que la del resto de los regidores. Esta lógica obedece al tipo de representación liberal más pura: la de una persona un voto.

En otros términos, a las etnias de nuestros municipios se les reconoce el derecho a ser representados como colectividades—tipo de representación que se da en los modelos de representación de grupo—, no como individuos, pero dentro de un modelo diseñado para la representación individual.

Al RE no se le ha dotado con las funciones necesarias para desempeñar una representación política de grupo, quedándole hasta hoy, como única opción de

⁷ En el capítulo tres hago una distinción más precisa de estas diferencias.

representación una conflictiva representación individual basada en la premisa de una persona un voto.

Este trabajo de investigación parte de que el principal objetivo de la política del RE —la representación de grupo— tal y como es concebido actualmente, es imposible, y que la única opción de representación que le queda entonces es la representación individual, sin embargo, ésta también encuentra algunos dilemas en esta figura de representación.

Cabe aclarar en este punto, que para efectos de este trabajo de investigación, entenderemos como problemas de representación dos aspectos que han venido enfrentando los RE de los municipios Sonorenses, en particular, los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo. El primero es el más evidente. Tiene que ver precisamente con el hecho de que además de Navojoa y Etchojoa, también en otros municipios de la entidad los candidatos a RE no han, siquiera, podido tomar posesión de sus cargos. En este caso, la pregunta a responder es: ¿Cuáles han sido los factores que han imposibilitado que los RE tomen posesión de sus cargos?

El segundo aspecto es menos apreciable. Aquí, los RE ya han superado los problemas que les impiden tomar posesión y se encuentran, por lo tanto, dentro de la administración. Las preguntas, entonces, son ¿basta con que los RE puedan tomar posesión, para que se pueda decir propiamente que los pueblos indios de Sonora están bien representados en los cabildos? Específicamente ¿una vez dentro de las administraciones municipales, los RE pueden real mente cumplir con la función de representar a la etnia?

Para el primer aspecto me planteo la siguiente hipótesis: el RE—una vez aceptado que no puede desempeñar la función de representación de grupo—encuentra una serie de dificultades debido a la vaguedad que representan los “usos y costumbres” como mecanismo de elección del RE.

Las razones por las que me planteo esta hipótesis es que en el período estudiado (2000-2003), en dos de los municipios mayos (Etchojoa y Navojoa) el RE no pudo entrar a las correspondientes administraciones precisamente porque la etnia no se puso de acuerdo con lo que eran los usos y costumbres; además cuando, merced de los problemas que suscitó a nivel municipal, se instó a instituciones estatales, ninguna de ellas resolvió dichos problemas, puesto que manifestaron que no les competía.

Para el segundo aspecto, mi hipótesis es que los RE no pueden desempeñar una función real de representación, debido a que la conformación de cabildo (misma que está determinada por su sistema electoral) no se lo permite.

Este trabajo de investigación se desarrolla a lo largo de 4 capítulos. En el primer apartado del capítulo número uno se expone brevemente cual es la razón principal que dio origen a los gobiernos representativos, misma que tiene que ver con las dimensiones que fueron tomando las antiguas ciudades-estado. Posteriormente se desarrollan dos elementos que, a mi criterio, vienen a distinguir a la representación política, tal y como es concebida hoy en día, de cualquier otro tipo de representación.

En la segunda parte de este primer capítulo, se abordan 3 perspectivas diferentes sobre la representación política. Estas perspectivas se plantean, en términos muy generales, la cuestión de cómo mejorar la calidad de la representación política, intentando definir la relación representante-representado, e intentando dar respuesta a las preguntas ¿Qué es un representante? Y ¿Qué debe hacer un representante?

En el segundo capítulo de esta tesis abordo una cuestión que es fundamental para comprender mi afirmación de que el objetivo del RE de representar al grupo es imposible. Es decir, en este capítulo se analizan dos formas en la que la representación se puede dar: representación de grupo y representación individual. Son precisamente estas dos formas, o modelos de representación, los que está confrontando la figura del RE. Seguidamente se hace una breve exposición del modelo de representación que prevalece en nuestro país, así como de las causas por las que tal modelo fue adoptado; se explican las razones que me llevaron a afirmar que el RE fue planteado para un tipo de representación de grupo y, finalmente, este capítulo concluye exponiendo las causas o motivos por los cuales el objetivo de esta figura no es posible.

El tercer capítulo se aleja un poco del análisis teórico, para pasar a distinguir entre el significado de términos como el de Regidor, RE y Regidor Indígena.

El capítulo inicia con la descripción de lo que es un Regidor, los tipos de regidores que existen en la gran mayoría de los ayuntamientos mexicanos y, con la explicación de cuales son las funciones de estos representantes en cabildo.

Posteriormente se hace una breve exposición de cómo funciona la fórmula de toma de decisiones en los cabildos sonorenses. El capítulo concluye con la exploración de las raíces

u orígenes del RE, es decir, de dónde surge ésta figura y por qué razones y cómo es que se incorpora a la legislación electoral de nuestro estado.

En la etapa de búsqueda de información para éste trabajo, y de presentación de la misma, los términos de RE y Regidor indígena acarrearón cierto tipo de confusión entre las personas que me apoyaron en dicha búsqueda. La confusión fue tal que hubo quienes afirmaban que la figura estudiada en esta investigación, también existía en otros estados de la república. El problema era que de haber sido así, se habría tenido que hacer una especie de análisis comparado entre lo que ocurre en nuestro estado y lo que ocurría en otras entidades. Sin embargo las confusiones se debían a que los términos de RE y Regidor Indígena eran tomados como sinónimos. Es esta razón por la cual, en este mismo capítulo, se especifican cuales son las diferencias entre estos dos términos, y se afirma que efectivamente, nuestra entidad es la única que cuenta con dicha figura.

El capítulo cuarto está integrado de dos apartados, el primero contempla la información empírica de esta investigación. En esta parte se desarrolla la investigación a lo largo de los tres municipios mayos de mayor importancia en el estado de Sonora, tratando de responder dos preguntas básicas: ¿Cuál fue el procedimiento que la etnia siguió, en sus respectivos municipios, para la selección de sus regidores étnicos? y ¿Por qué las personas seleccionadas para ocupar dicho cargo no pudieron desempeñarlo?

El segundo apartado de este capítulo es el análisis de la información empírica recopilada. Aquí se analizan cuatro variables con las que se pretende explicar cuáles son los problemas a los que se enfrenta la figura del RE al momento de querer fungir como representante político. Las primeras tres, denominadas “el problema con los usos y costumbres”, “El problema con el marco jurídico de los mecanismos de elección municipal” y “el problema con los partidos políticos”, pretenden explicar las razones que impidieron que el RE pudiera ingresar a las administraciones municipales de Etchojoa y Navojoa, así mismo, cuál fue el motivo por el cual sí funcionó para el caso de Huatabampo.

La cuarta variable denominada “el problema con el sistema electoral municipal” pretende explicar por qué el RE, una vez dentro de las administraciones municipales, es también inviable como representante político de la etnia.

En el capítulo de conclusiones, se propone lo que pudiera ser la solución ante el problema que surge debido al mecanismo de elección del RE, y que ha originado que en muchos casos, esta figura no pueda ingresar a las administraciones municipales. También se hacen algunas propuestas para que una vez dentro de las administraciones, el RE pueda tener algún grado de utilidad como representante de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO I

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

1.1 Antecedentes

Representar, llanamente, significa dar presencia a algo o alguien que no está presente físicamente. Un retrato es una representación pictórica; un conjunto de actores en acción hacen representación teatral; existe también la representación literaria o bien, la representación matemática. Sin embargo, representar en términos políticos, o “representación política” tiene una connotación especial y estrechamente relacionada con los asuntos del gobierno.

El concepto de representación, particularmente el que se refiere a humanos representando a otros seres humanos, es esencialmente moderno. Con la revolución francesa y americana, este fue transformándose en un derecho para todos los hombres.⁸

En los tiempos modernos casi todos necesitan ser gobernados por representantes; cada grupo político o causa necesita representación; cada gobierno reclama representantes. No cabe duda que la popularidad contemporánea del concepto depende en mucho de la manera en que ha llegado a vincularse con la idea de democracia, así como también con la idea de libertad y de justicia.⁹

El que todos los gobiernos del mundo, hoy en día, tengan que desempeñarse por medio de representantes obedece a una lógica espacial. No existen en la actualidad—salvo pequeñas comunidades autóctonas que siguen conservando sus viejas estructuras de organización socio-política—sociedades tan pequeñas, donde cada uno de sus individuos puedan tomar parte en los asuntos del gobierno.

Para superar el problema de las gigantescas dimensiones de los Estados modernos, se ha tenido que recurrir a intermediarios o representantes para que desempeñen el papel de mandatarios en los asuntos del gobierno.¹⁰

⁸ PITKIN, Hanna; *The Concept of Representation*; (Berkeley, 1967) p. 3

⁹ Ibidem, p. 2

¹⁰ Según Giovanni Sartori, “El surgimiento de los regimenes democráticos contemporáneos está inexorablemente ligado con el desarrollo y evolución de la representación política. Los sistemas políticos democráticos realmente existentes, aquellos que Dahl (1971) denominó poliarquías, son sistemas representativos. Aunque la soberanía reside en los ciudadanos— o en otros términos, el pueblo— estos no

Durante más de dos mil años (desde la Grecia clásica hasta el siglo XVIII), fue una premisa predominante del pensamiento político occidental que en un Estado democrático y republicano el tamaño de la ciudadanía y del territorio del Estado debían ser pequeños; más aún medidos según los criterios actuales, minúsculos. Se suponía habitualmente que el gobierno democrático o republicano sólo se adecuaba a Estados de escasa extensión¹¹.

El aumento en gran escala de las sociedades transformaría radicalmente las instituciones y prácticas democráticas. Se vuelve imposible que cada ciudadano tome parte, de manera directa, en los asuntos del Estado. Robert Dahl señala que una solución para que la democracia pueda sobrevivir son los gobiernos representativos.

“Una vez aceptada la representación como solución, fueron superadas las barreras que los límites de una asamblea en la ciudad-Estado imponía al tamaño de la unidad democrática. En principio, ningún país sería demasiado extenso, ninguna población demasiado cuantiosa para que exista un gobierno representativo”.¹²

A pesar de que desde los clásicos políticos se ha venido cuestionado bastante el significado del concepto de representación política, llegando al extremo de afirmar que “no pueden existir gobiernos representativos,”¹³ lo cierto es que hoy en nuestros días difícilmente podemos concebir un gobierno que no lo sea.

Uno de los propósitos de este primer capítulo es presentar los elementos que distinguen a la representación política de cualquier otro tipo de representación. Para ello, nos tenemos que remontar a sus orígenes, puesto que es ahí donde encontramos las dos principales características del concepto de representación política, tal y como es concebido hasta nuestros días.

Quizá en la actualidad todos tengamos cierta idea de su significado. El concepto nos puede remitir inmediatamente a ciertos funcionarios públicos que han ocupado sus puestos en el gobierno mediante el voto ciudadano, hablese de diputados, senadores, alcaldes o

gobiernan ni deliberan sino a través de sus representantes” (Cit. Por REYNOSO Diego; *Ponderando Votos. Distritos Electorales y Representación Territorial* (sin publicar. Versión corregida julio 2002)

¹¹ DAHL, Robert; *La Democracia y sus Críticos*; (ed. Paidós; 1999); p. 258

¹² Ibidem. p. 262

¹³ PITKIN, Hanna; *Op. Cit*; p. 5

regidores. Quizá lo relacionemos simplemente con todos aquellos funcionarios (votados o no) que se encargan de los asuntos del gobierno. El asunto es que son pocos los que actualmente no tendrían algo que decirnos acerca de la representación política, así como también son pocos los que no relacionan a esta con el gobierno.

Aunque la respuesta a la pregunta ¿qué es la representación política? puede tener una infinidad de respuestas dependiendo del enfoque por el cual sea abordado el concepto o el matiz que se le quiera dar, lo cierto es que para representar políticamente a alguien tiene que ser ante (y en) un órgano de gobierno. Quizá el énfasis de la relación representación-gobierno resulte tediosa, pero es esta relación, como veremos párrafos adelante, la que convierte a la simple representación en representación política.

Varios autores coinciden en que esta relación representación-gobierno es el principal elemento de la representación política.¹⁴ Podemos distinguir un segundo elemento, que a la vez es complementario: la convicción de que al momento en que la representación se da, lo que se está representando son los intereses generales de la sociedad (concebidos estos como la nación) sobre cualquier interés de tipo particular o de grupo.

Mencionado lo anterior y considerando la aclaración que se da al pie de la página, paso a encargarme de estos dos elementos de la representación política.

1.2 La emergencia de la representación política

Como lo he dicho, son dos los elementos principales que distinguen a la representación política de cualquier otro tipo de representación. Así también, son estos mismos elementos los que distinguen la representación de los antiguos de la representación moderna. A saber, por un lado, está la transformación que sufren los cuerpos que inicialmente fungían simplemente como intermediarios entre el pueblo y la corona

¹⁴ Es importante aclarar que ningún autor ha afirmado textualmente que dicha relación sea un elemento indispensable para la existencia de la representación política, o bien, simplemente que haga de esta relación un elemento de la misma. Sin embargo, en autores como Sartori, Pitkin, Monedero entre otros, tal idea flota en sus diversos análisis.

Sucede algo parecido con aquella frase de que “el fin justifica los medios”. Todos atribuyen dicha sentencia a Nicolás Maquiavelo, en su obra “El Príncipe”, sin embargo en El Príncipe jamás se encuentra ésta textualmente, más nadie puede negarle su autoría debido a que durante todo el texto es la idea fundamental.

Quizá la omisión, por parte de los autores mencionados, de expresar tal idea de manera textual, obedece a que sea una conclusión lógica y pudiera resultar en un pleonasma hablar de representación política y representación-gobierno. A pesar de ello, me permito hablar de esta relación como de un elemento del concepto de representación política.

(gobierno), para llegar a convertirse en parte del gobierno mismo, como elemento principal. Un segundo elemento complementario es la emergencia de la idea de nación.

1.2.1 Distinción entre representación-poder y representación ante el poder

“La representación moderna refleja, en efecto, una transformación histórica fundamental. Hasta la Gloriosa Revolución inglesa, la declaración de independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales constituían canales intermediarios entre los que eran mandados y el soberano: éstos representaban *a alguien* frente a *algún otro*.”¹⁵

En este marco, el pueblo (o nación), como un todo, era representado por el soberano, mientras que los intereses individuales eran gestionados a través de instrumentos concretos portados por representantes mandatados por sus comunidades o gremios.

Con el fortalecimiento económico, y como consecuencia político, de la clase burguesa frente a la corona, se empieza a contornear la figura del parlamento, el cual “en el tránsito de la representación medieval a la moderna, juega un papel de suma importancia. En un contexto caracterizado por la lucha de la soberanía entre la burguesía y el monarca, el Parlamento fue utilizado por la primera como un instrumento para legitimar su enfrentamiento con el monarca.”¹⁶

“Este mismo ascenso de la burguesía como clase implicó la apertura de una pugna entre parlamentos y monarcas, abriéndose a finales del siglo XVIII una complicada polémica donde habría que conjugarse teóricamente la unidad que simboliza el monarca—al fin y al cabo una única persona— con el interés del parlamento—ámbito de particularidades compuesto por diferentes individuos— a la hora de ocupar la representación de la comunidad.”¹⁷

Pero en la medida en que el poder del parlamento crecía, y cuanto más se situaba el parlamento en el centro del organismo estatal, en la misma medida los cuerpos

¹⁵SARTORI, Giovanni; *Elementos de Teoría Política*; (ed. Alianza, S.A; Madrid, España, 1999); p. 263

¹⁶ TRUJILLO Pérez, Javier; *Relación Entre los Conceptos de Representación y Responsabilidad Política*; Facultad de Derecho, Universidad Málaga (<http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Trujillo.doc>.)

¹⁷ MONEDERO, Juan; *Diccionario crítico de Ciencias Sociales (tomo 1)*; Universidad Complutense de Madrid, 2002 (www.ucm.es/info/eurotheo/diccionarioR.htm)

representativos asumían una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban *sobre* los ciudadanos.¹⁸ De tal forma que lo que antes era simplemente un mandato imperativo portado por ciertos individuos para gestionar con el gobierno (el monarca), se transformó en parte del gobierno mismo.

Después de esta transformación, otro elemento que hay que considerar cuando se habla de representación política es la unidad que deberá ser representada.

“Al margen de las tradiciones legitimistas que insistían en la reivindicación de las pretensiones monárquicas destaca la de los defensores de la teoría social de la representación (Mirabeau, Le Trosne’s y Condorcet), quienes establecieron que la unidad que debía ser representada era la sociedad, entendida como la libre asociación de individuos comprometidos con el bien social merced a su condición de propietarios (interés global que se superpondría a cualquier particularismo).”¹⁹

Es Juan Jacobo Rousseau quien establece que ni los representantes (diputados o parlamentarios) ni el soberano son los depositarios de la unidad, correspondiendo ésta a la voluntad general compuesta por la voluntaria y conciente suma de partes claramente diferenciadas que no puede ser, como soberana, ni representada ni alienada:

“la soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; o es ella misma, o es otra cosa: no hay términos medios. Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley.”²⁰

Bastante tiempo después Carl Schmitt (1927), el pensador que pasa por ser, acaso, el mejor conocedor del funcionamiento del Estado Liberal afirmaba:

“Pueblo es un concepto que sólo adquiere existencia en la esfera de lo público. Pueblo y cosa pública existen juntos; no se dan el uno sin la otra. Sólo

¹⁸ SARTORI, Giovanni; *Op. Cit*; p. 263

¹⁹ MONEDERO, Juan; *Op. Cit*.

²⁰ Cit. Por CANO Bueso, Juan; *Entorno a las Transformaciones de la Representación*; Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXIV, número 101 mayo-agosto 2001(www.juridicas.unam.mx).

el pueblo presente, verdaderamente reunido, es pueblo y produce lo público. En esta verdad descansa el certero pensamiento, comportado en la célebre tesis de Rousseau, de que el pueblo no puede ser representado.”²¹

1.2.2 El surgimiento de la Nación como concepto

De acuerdo a la concepción liberal, en el plano de lo político y lo social debería existir, al igual que en el mercado, un orden natural.

“La libre expresión de pensamientos individuales y el intercambio de pareceres en una especie de mercado social de las ideas, llevarían a crear unas verdades sociales colectivas en cuya gestación todos participan libremente y cuya aceptación todos comparten.”²² Se crea así la noción de opinión pública burguesa como opinión general, racional y libre.

Según la concepción burguesa, este mismo principio de deliberación e intercambio de ideas que se daba en la sociedad debía orientar el buen funcionamiento de la tarea parlamentaria.

“La verdad social que se expresa en la opinión pública, y que se obtiene en la confrontación libre de las opiniones de los particulares en los clubs, en los periódicos, en los ateneos, etc., (debería transformarse) en verdad política, siguiendo idénticos mecanismos y procedimientos (discusión y deliberación) en los Parlamentos.”²³

Estas ideas rompen con la concepción *rousseauiana*, según la cual la representación se presenta como un mecanismo jurídico a través del cual el representado comisiona al representante para que actúe en su nombre y se limite a expresar su voluntad.

En la concepción liberal, por el contrario, la representación se mostrará ante todo como un mecanismo político a través del cual se asigna a los representantes la función de ser expresión y ritualización de esas verdades sociales, de esos valores e intereses en que se plasma la opinión pública. “El representante, pues, no traduce la voluntad concreta del representado (...) sino que expresa la voluntad política ideal de la Nación.”²⁴

Remitir a la nación modifica, por lo tanto, profundamente el concepto de representación. La palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una

²¹ *Id*

²² DE VEGA, Pedro; *Legitimidad y Representación en la Crisis de la Democracia Actual*; p. 1

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

cierta relación entre el (representante) diputado y aquellos que han delegado en él (representados); expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y de decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa a la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por aquélla.²⁵

Fue Emmanuel Joseph Sieyès, quien basándose en la idea de la división social del trabajo de Adam Smith estableció la idea de nación como la depositaria única de la voluntad común, estableciendo la necesidad de que los representantes lo fueran de la nación entera por encima de cualquier interés particular. El pueblo estaba representado en el parlamento, y la unidad de ese cuerpo dotaba de existencia a la nación—por otro lado carente de entidad física definible—, logrando un sujeto unitario que pudiera suplir la figura del rey en su papel articulador/representante de la comunidad²⁶.

Años más tarde, Edmund Burke (1774), en su célebre discurso enviado a sus electores de Bristol sostendría esta misma idea:

“Mi estimado colega [su adversario en el escaño] afirma que su voluntad ha de estar sometida a la vuestra. Si esto fuera todo, la cosa sería inocente. Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no hay duda de que la vuestra debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio...; y ¿qué clase de razón sería aquella en la que la decisión precede a la discusión; en la que un grupo de personas delibera y otro decide? Expresar una opinión constituye el derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión que pesa y ha de ser respetada, a la que un representante debe estar siempre dispuesto a escuchar; y que éste deberá siempre sopesar con gran atención. Pero las instrucciones *imperativas*; los mandatos a los cuales el miembro [de los Comunes] debe expresar y ciegamente obedecer, por los cuales debe votar y a favor de los cuales debe discutir [...]; éstas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de esta tierra y que derivan de un error fundamental sobre la totalidad del orden y del modo de proceder de nuestra constitución. El Parlamento no es un *congreso*

²⁵ SARTORI, Giovanni; Op. Cit; p. 259

²⁶ MONEDERO, Juan; Op. Cit.

de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario, una asamblea *deliberante* de una nación, con *un único* interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general...²⁷

Con esto quedaba superado aquel dilema entre el parlamento y el monarca a la hora de encargarse de representar a la sociedad (como unidad), aceptándose que es pues el primero el encargado de dicha función. También quedaba superada la idea *rousseauiana* de la imposibilidad de representar al pueblo como tal, y se establece que lo que se representa en el parlamento (al tiempo que le da vida) es a la nación.

De acuerdo a los elementos anteriores, podríamos decir que la representación política surge cuando los representantes dejan de cumplir solo un mandato imperativo y se convierten en representantes de un interés general: la nación, al tiempo que llegan a formar parte (como representantes) del mismo gobierno.

Es decir que lo que inicialmente era una representación ante el poder, se convierte en representación-poder; y lo que antes era un mandato imperativo de un interés particular, se transforma en un interés general (la nación) para cuya representación es necesario el juicio y la razón de los representantes.

1.3 Tres perspectivas diferentes de la representación política

Tal parece que hacer cualquier análisis sobre la representación política implica al menos dos maneras de abordar el tema. Por un lado se encuentran los teóricos de la representación política que orientan sus investigaciones hacia los mecanismos y las formas en que los órganos de representación deben ser elegidos y conformados. Los estudios de estos teóricos generalmente se centran en cuestiones un tanto más numéricas, como es el caso de la influencia de los sistemas electorales, y las consecuencias de elegir entre uno y otro. Podríamos decir que son los teóricos cuantitativos de la representación política.

Cabe destacar que una investigación cuantitativa de la representación política, implica partir de la premisa individualista de la representación, aquella que da origen al

²⁷ Id.

principio de una persona un voto, ya que es a partir de esta premisa, sobre la cual se construyen un sin número de reglas e instituciones que funcionan en la mayoría de las democracias representativas. Instituciones indispensables como las circunscripciones territoriales sobre las que se elegirá a un representante, el número de representantes a elegir por circunscripción y, el número de individuos que deberán elegir a cada uno de los representantes.

El objetivo principal de estos teóricos es la búsqueda de las fórmulas que mantengan el equilibrio en las pretensiones de los ciudadanos. Esto es posible, solo si consideramos que todos los ciudadanos somos iguales, y que por tanto mis exigencias deberá tener el mismo peso que las de cualquier otro ciudadano.

A partir de este principio homogenizador, la tarea es que los votos de los ciudadanos, para elegir a los representantes políticos, pesen lo mismo.

Estos teóricos generalmente se preocupan poco por la manera en que se da el proceso de representación política, es decir, su preocupación no es definir cuestiones como la relación representante-representado, ¿qué es un representante? Y ¿qué debe hacer un representante?

Por el otro lado, los teóricos que centran su preocupación sobre tales interrogantes, generalmente se encuentran preocupados por las características de la representación política en sí, y ponen menos atención a las cuestiones numéricas mediante las cuales se construye la representación política. Estos teóricos son los que denominaré como teóricos cualitativos de la representación.

Esta parte de la investigación analiza precisamente tres perspectivas principalmente cualitativas de la representación política.

Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente.²⁸ Re-presentar significa dar presencia a algo que está ausente, convertir en entidad actuante a algo que por sí mismo no puede realizar ciertos actos de existencia.²⁹ Decir que algo está y a la vez no está es una contradicción; pero, se puede decir que en la representación algo que no está literalmente presente se considere que está presente en un sentido no literal.³⁰

²⁸ SARTORI, Giovanni; *Op. Cit.*; p.257

²⁹ MONEDERO, Juan; *Op. Cit.*

³⁰ PITKIN, Hanna; *Op cit.*; p. 8

Ahora bien, ¿en qué sentido se puede considerar que algo está presente aunque de hecho no lo está? Si "A" está ausente, solo es pensando como presente en "B"; entonces, en que circunstancias es posible y cómo se justifica el hacer presente "A" a través de "B". Las respuestas que todas estas interrogantes provocan son diversas, pero a partir de ellas es posible identificar tres perspectivas diferentes del concepto representación.

1.3.1 Representación formalista³¹ (formalistic views of representation)

La representación se define por algunos autores a partir de la relación que se establece entre representante y representado, de la forma que reviste esta relación; la representación se define como una transacción entre ambos. En la representación formalista encontramos a los teóricos de la autorización y los de la responsabilidad.

1.3.1.1 Autorización.

La perspectiva de la autorización considera que un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar. Si "A" representa a "B", es porque "A" ha recibido autorización para actuar por "B"; mientras que "B" será responsable de las acciones de "A".³² El representante es aquél al que se le ha otorgado un derecho de actuar que no tenía anteriormente y el representado es el que se hace responsable de las consecuencias de las acciones del representante como si las hubiera realizado el mismo.

Esta perspectiva es favorable al representante, a quien se le amplían sus derechos y se le reducen sus responsabilidades. El representado ha adquirido nuevas responsabilidades y ha renunciado a algunos de sus derechos. La representación así entendida, atiende a las formalidades de la relación que tienen lugar antes que inicie la representación; por eso, en la medida en que un representante ha sido autorizado y se sujeta a los límites establecidos, representa.

Entre los que comparten esta concepción se encuentra Max Weber, quien considera a la representación como un estado de cosas en el que "la acción de algunos miembros del grupo es imputada al resto, o donde se supone, y de hecho es así, que el resto considera la

³¹ La traducción que utilizo para estos términos en inglés, la retomo de la Dra. Graciela Medina Batista, quien es profesora investigadora en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (www.cfad.org.ve/anales6/medina.html), en virtud de la imposibilidad de una traducción textual.

³² PITKIN, Hanna; Op cit; p. 38

acción como legítima y vinculante para ellos"³³. "La verdadera representación existe, únicamente allí donde ciertos miembros selectos tienen autoridad para actuar por el grupo, en tanto que otros miembros carecen de ella."³⁴

Los teóricos de la democracia representativa que manejan este concepto de representación, destacan el papel que juegan las elecciones en la representación. Es en el momento de la elección cuando los representados -votantes-, conceden autoridad a sus representantes; pero, esta autorización que otorgan los representados a los representantes, los votantes a los elegidos esta limitada en el tiempo hasta el siguiente proceso electoral.

"La esencia de la representación es la delegación o concesión de autoridad. Autorizar a un representante es otorgarle el derecho de actuar por uno mismo. Dentro de los límites de la autoridad que se otorga, de hecho uno se compromete por adelantado con la decisión o la voluntad de otro... El hecho de que nuestros gobernantes sean elegidos no obsta para que sean nuestros gobernantes... Simplemente hemos designado la persona o personas a cuyo juicio o voluntad nos hemos subordinado."³⁵

1.3.1.2 Responsabilidad.

Otros teóricos formalistas recurren a la responsabilidad para definir a la representación; así, un representante es alguien que deberá responder a su representado de lo que haga. La representación formalista que se sustenta en la responsabilidad considera que el representante debe ser responsable ante el representado; "si A representa a B, se supone que ha de ser responsable ante B; es decir, que debe responder ante B por lo que dice y hace."³⁶

Esta postura se opone a la de la autorización, lo que puede apreciarse analizando el papel que juegan las elecciones en una democracia representativa. Para los teóricos de la autorización las elecciones equivalen a un otorgamiento de autoridad, mientras que para los de la responsabilidad un funcionario elegido es un representante porque estará sujeto a su reelección o no al final de su período.

³³ Weber, Max; *Wirtschaft und Gesellschaft*, (Cit por. PITKIN, Hanna; *Op. Cit*; Pp. 39 y 40)

³⁴ PITKIN, Hanna; *Op cit*; P. 40

³⁵ TUSSMAN, Joseph. *The Political Theory of Thomas Hobbes* (disertación sin publicar, 1947), p. 117-118. (Cit. Por; PITKIN, Hanna; *Op. cit*; p. 47)

³⁶ PITKIN, Hanna; *Op cit*; p. 55

Mientras que unos definen al representante como aquél que ha sido autorizado para representar al inicio de una cierta manera, los otros lo definen como alguien que estará sujeto a responsabilidad al final de la representación. Ninguna de las dos perspectivas dicen que ocurre durante la representación, se sitúan al margen de la actividad misma de representar. Para ellos representar significa actuar después de haber recibido autorización o actuar antes de ser llamado a rendir cuentas.

No hay duda que los teóricos de la representación formalista fundamentan sus puntos de vista en ejemplos válidos de representación; pero, se detecta en esta perspectiva un problema fundamental. Si el concepto de representación se reduce a la relación que se establece entre representante y representado antes o después de actuar por otro, cómo se puede hablar entonces de representar bien o mal. Otras concepciones intentan resolver esta cuestión.

1.3.2 Representación como suplir ("standing for:")

Ante la pregunta ¿qué es un representante?, se detectan diversas posturas que definen a la representación como suplir a otro y se esmeran por precisar como debe ser el representante. Unas intentan describir de una manera más o menos exacta al representado en el representante y otras consideran que son las creencias y actitudes de los representados los elementos que deben definir a los representantes. Así, hay dos formas de suplir a otro y cada una de ellas presenta matices diversos; una lo hace de manera descriptiva y la otra de manera simbólica.

1.3.2.1 Descriptiva.

Una de las principales preocupaciones de los analistas políticos es la composición de un cuerpo representativo. Algunos consideran que éste debe tener semejanzas con lo que representa. Un cuerpo representativo sería aquél cuya composición corresponde con exactitud a la de toda una nación. La representación está aquí supeditada a las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser, porque el representante no actúa por otro sino que lo sustituye, es como un retrato exacto, un reflejo o un espejo.

Los defensores de la representación proporcional desarrollan esta perspectiva y pretenden asegurar que un cuerpo representativo refleje con la mayor exactitud posible la

opinión de todo el electorado. Thomas Hare (1873) decía que "una representación perfecta es claramente inconsistente con la exclusión de la minorías".³⁷ Todas las opiniones deben estar representadas en un cuerpo representativo, aún las de las minorías. Hay que destacar que esta concepción distingue entre el derecho de representación y el derecho de decisión. Si bien las decisiones deben adoptarse siguiendo el criterio de la mayoría, las minorías tienen derecho de representación. El derecho de representación no debe confundirse con el derecho de decisión, el criterio de la mayoría es aplicable como un instrumento para la acción, pero no como un instrumento de representación.

Los proporcionalistas también se preocupan por lo que hace un representante, pero como consideran que la composición de un cuerpo representativo determina sus actividades, se centran sustancialmente en su integración. Además, para ellos, las tareas fundamentales de los representantes son debatir y controlar la acción del gobierno.

"En lugar de la función de gobernar, para la cual está radicalmente incapacitada, el apropiado papel oficial a desempeñar por una asamblea representativa es vigilar y controlar al gobierno: arrojar luz y dar publicidad a sus actos".³⁸ Esta es la debilidad fundamental de los proporcionalistas, considerar que la actividad sustancial de una asamblea representativa es la deliberación; una asamblea representativa debería estar constituida de tal manera que no sólo represente, sino que además de representar pueda realizar las tareas que le correspondan.

Otros pensadores opinan que una asamblea representativa debe ser una muestra promedio de hombres comunes seleccionada al azar. Como el mejor representante el tipo de la muestra debe ser el hombre medio introducen, el problema de la representatividad de los representantes. Los teóricos que aplican la representación descriptiva a la vida política pretenden que un cuerpo representativo sea de sus representados, una réplica exacta, perfecta, finalmente un ideal. Pero, eso es imposible; aún la más perfecta reproducción de una obra de arte nunca podrá contener todas las características del original. La correspondencia exacta resulta entonces inalcanzable.

³⁷ PITKIN, Hanna; *Op cit*; p. 61

³⁸ Id.

1.3.2.2 Simbólica.

Representar significa hacer presente algo que de hecho no esta presente; sin embargo, la semejanza del representante con el representado, no es la única forma de suplir a otro. Hay autores que señalan que se puede suplir a otro de manera simbólica; pero, ¿qué es un símbolo? Un símbolo es algo que tiene significado no por su semejanza con algo real sino porque alguien lo considera así; existe porque alguien cree en él. Así, la representación simbólica es un estado de ánimo, es algo que está presente en la creencia de las personas.

"La representación de un individuo en una sociedad es una condición que existe cuando las características y actos de una persona en una posición de poder en la sociedad están de acuerdo con los deseos expresados y no expresados del individuo". Los teóricos de la representación simbólica destacan que la relación entre representante y representado no se sustenta en criterios racionales sino en cuestiones psicológicas, afectivas y emocionales; pero también, consideran la posibilidad de crear símbolos con la finalidad de influir en las personas.

Un líder político es representante, suple a otro, no por las semejanzas que pueda tener con sus representados sino porque el pueblo lo acepta y cree en él; ahora bien, hay que destacar uno de los elementos más controvertidos de esta teoría, el hecho de que las creencias puede fomentarse, los representados pueden ser manipulados. Por eso, esta teoría se acerca a la teoría fascista de la representación en la que el líder obliga a sus representados a amoldarse a él. "La representación no es un proceso de consecución de consenso amoldando el estado a imagen de los súbditos; más bien, el estado moldea a los individuos en un cuerpo cohesionado".

Quienes critican esta manera de ver a la representación simbólica destacan que la utilización que se hace de este concepto es forzada. El líder no estaría representando la voluntad de sus representados sino que éstos estarían representando al líder.

Es cierto que la representación política tiene que ver con creencias y sentimientos, pero no se reduce a eso; como tampoco se reduce a una descripción del representado en el representante. Sin embargo, estas perspectivas de la representación permiten apreciar los diversos intentos que se han realizado por precisar ¿qué es un representante?

1.3.3 Representación como actuar (“acting for:”)

Si se indaga el concepto de representación a partir de una interrogante diferente, de ¿qué hace un representante? surge una nueva manera de definir la representación. Responder esta pregunta exige referirse a la naturaleza de la actividad, la sustancia o el contenido del actuar por otro; a partir de la actividad de representar, de lo que el representante hace se puede decir si hay o no representación.

Para explicar la representación como actividad se ha recurrido a diversas analogías. Así, se ha pretendido definir al representante, como embajador, agente, actor, emisario, delegado, abogado, administrador, procurador, etc. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por justificarlas ninguno de los términos considerados es sinónimo de representante político.

Dejando de lado las analogías, la representación como un “actuar por otros” debe definirse considerando qué hace el representante y cómo lo hace. Si la representación se da al actuar por otros, los representados están presentes en la acción del representante antes que en sus características, antes que en los acuerdos que se establecieron al inicio o al final de la acción.

Analizar la actividad sustantiva del representante nos remite a la disyuntiva de mandato imperativo o independencia; ¿cómo debe actuar el representante?, como lo especifique el representado o según su propio criterio.

¿El representante debe actuar con un mandato imperativo o con independencia? ¿De qué manera debe actuar un representante, con instrucciones precisas de sus representados o de acuerdo a su criterio para beneficio de ellos?

Estas dos posiciones se entrelazan con algunas de las perspectivas ya analizadas. Así, los que consideran que el representante debe proceder de acuerdo a la voluntad de los votantes, recurren a la perspectiva descriptiva según la cuál el representante debe reflejar a sus representados. Los que invocan la independencia ven al representante como un especialista que debe decidir de acuerdo a su criterio.

Los partidarios del mandato argumentan que el representante que no hace lo que desean sus representados no es un representante. Pero, los defensores de la independencia destacan que si el representante sólo hace lo que le ordenan sus los representados, no hay representación ya que los representados estarían actuando por sí mismos, directamente.

Cada una de estas posturas tiene cierto grado de verdad, un representante que actúa de manera constante en contra de la voluntad de sus representados, no los representa; y un representante que no actúa sino que los que lo hacen son sus representados tampoco representa.

Ahora bien, definir la representación como actuar por otro, como una actividad, exige que el representante actúe con independencia y que los representados actúen a través de él, sin conflicto entre ambos. Cómo es posible que el representante actúe con independencia y los representados actúen a través de él sin que haya conflicto. Aquí se introduce el tema de los límites de la representación. La solución es aparentemente sencilla, los límites de la representación se definen a partir del interés de los representados; sin embargo, surge el problema de cómo identificar ese interés.

Diversas teorías intentan explicar en el contexto de la representación, el problema del interés. Unas destacan que los límites de la representación se definen por intereses impersonales, desvinculados de los representados; otras plantean que éstos se definen por los intereses de los representados.

La primera de estas concepciones la desarrolló Edmund Burke, quien desde una perspectiva elitista y antidemocrática consideraba que un representante no tenía obligación de consultar a sus representados. Pero los representantes debían tener ciertas cualidades naturales, juicio, virtud y sabiduría que se derivaban de la experiencia más que de la inteligencia.

"Si el gobierno fuese una cuestión de voluntad de cualquier estilo, la vuestra sin duda debería ser la superior. Pero el gobierno y la legislación son una cuestión de razón y de juicio".

Los representantes -una élite selecta- no debían obedecer los deseos de sus representados, sino que debían actuar de acuerdo con el bien nacional.

La segunda posición la desarrollan los teóricos del liberalismo -Madison, Bentham y John Stuart Mill entre otros-, para quienes como un gobierno representativo sustituye a una democracia directa, la representación es de individuos y atender sus intereses es por tanto algo inevitable. La representación es para ellos representación de personas pero los intereses de los representados ocupan un lugar destacado en la política liberal. Reconocen que los intereses personales, subjetivos y mutables pueden entrar en contradicción con los

intereses permanentes y objetivos de una nación; ante esto, y preocupado por la proliferación de facciones, Madison busca el equilibrio en la extensión y diversidad de una nación. Así, si en un cuerpo representativo cada representante actúa en interés de sus representados, los diversos intereses se equilibran en el gobierno. Otros recurren a la "mano invisible" de Adam Smith, si cada representante persigue el interés de sus representados se logra el bien común.

El principal problema que se detecta en esta perspectiva es la posibilidad de que no haya correspondencia entre lo que el representante considera que son los intereses de sus representados y lo que ellos definen como sus intereses. Esto se complica en la actualidad, porque los intereses de los representados -por un mismo representante- no se presentan de manera clara y son además heterogéneos. Cómo puede entonces un representante representar de manera sustantiva, es decir actuar de acuerdo al interés de sus representados. Esto ha llevado a algunos politólogos a negar también la posibilidad de una representación sustantiva.

Finalmente, como la representación política se desarrolla en el ámbito público, un representante no actúa de manera individual; forma parte con otros representantes de un cuerpo representativo. No es posible entonces, reducir el análisis de la representación al papel que desempeña el representante, es necesario considerar también a las instituciones diseñadas para el ejercicio de la representación.

CAPÍTULO 2

DOS MODELOS DE REPRESENTACIÓN: UNA PERSONA UN VOTO VERSUS REPRESENTACIÓN DE GRUPO

Una vez planteado el asunto de lo que representación política significa, paso a encargarme de un problema más cercano a nuestro tema de investigación. Es decir, a la manera en que la representación política se puede presentar. Me interesan particularmente dos formas que esta puede tomar: por un lado se puede estar representando a todos y cada uno de los individuos de una sociedad de manera igualitaria. Por el otro, se puede representar a esta misma sociedad, pero partiendo de otro elemento que no sea el individuo en sí, sino el grupo al que pertenece³⁹ (hábalese de grupo religioso, lingüístico, racial o étnico).

Diversos sistemas representativos en el mundo han conciliado estas dos formas de representación en uno solo. Por ejemplo en Canadá, el grueso de la población (de habla inglesa) está representado en sus parlamentos como individuos, sin embargo existen sectores de la población canadiense que están representados en su calidad de grupos. Tal es el caso de la comunidad francófona de Québec y ciertos grupos étnicos.

Algo similar ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica (E.U) donde la mayoría de la población norteamericana se encuentra representada bajo el criterio de igualdad política, es decir, como individuos. Pero existe también la representación de ciertos grupos, como son las comunidades de negros o latinos. En el caso de los E.U. la representación de grupo se ha dado mediante mecanismos de redistribuciones especiales, donde se engloba a ciertas comunidades que comparten rasgos o intereses comunes. El nombre estadounidense para esta práctica es el de *Gerrymandering* (por Eelbridge Ferry, gobernador de

³⁹ En las democracias contemporáneas el ideal normativo de la igualdad del voto (igualdad política) no está protegido contra la necesidad de ponderar territorios, grupos étnicos, lingüísticos o religiosos. Existe un delicado y frágil equilibrio entre la igualdad individual y la equidad entre los grupos minoritarios. Pero a pesar de estas consideraciones normativas, la igualdad del voto individual se topa a menudo con la heterogeneidad social o con el desarrollo desigual y la distribución inequitativa entre las regiones. En algunos países, una distribución de la representación entre los distritos conforme al número de sus electorados convertiría a la política nacional en la política de las grandes metrópolis o en la política del centro político, quedando las áreas periféricas, menos pobladas y generalmente rurales, al margen de las decisiones nacionales. Incluso algunos grupos sociales diferentes, o que constituyen una minoría dentro del Estado, pueden quedar completamente subordinados a las decisiones del grupo mayoritario (REYNOSO Diego; *Ponderando Votos. Distritos Electorales y Representación Territorial*; sin publicar. Versión corregida julio 2002).

Massachussets, quien por primera vez en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes).⁴⁰

En los Estados Unidos la práctica de crear circunscripciones electorales de mayoría negra es relativamente reciente, ya que se remonta al Decreto de Derechos Electorales de 1965. Sin embargo, pronto se convirtió en el ejemplo más conocido y controvertido de delimitación de fronteras encaminado a la creación de “comunidades de intereses.”⁴¹

2.1 El Sistema de representación en México

En el caso de nuestro país, el sistema que ha prevalecido desde la independencia ha sido un sistema de representación que parte de la igualdad política entre los ciudadanos, debido al proceso de conformación que nuestra nación ha seguido. En los dos movimientos más significativos que la han dado forma a la nación mexicana—la guerra de independencia y la revolución mexicana—la ideología predominante (y dominante) fue el liberalismo, del cual, uno de sus mayores logros—durante la revolución francesa (1789)— fue el haber logrado la igualdad del voto.⁴²

La introducción del pensamiento liberal a nuestro país proclamó, consecuentemente, la igualdad política de sus ciudadanos, entendida esta como la igualdad del voto. “Al momento de la independencia, un liberalismo tímido y romántico proclamó los derechos del hombre: Libertad, Igualdad, Fraternidad. Se abolió la esclavitud y el sistema de castas. Desde entonces todos los habitantes de la antigua Nueva España —criollos, mestizos, mulatos, indios y negros— se llamaron *ciudadanos*. Todos los ciudadano eran iguales y no podía haber un sector de la población con leyes privativas”.⁴³

Como afirmara Luis Villoro (1998), la historia del México independiente puede verse a la luz de la contraposición de dos concepciones del Estado nacional. La primera es la que triunfa. Siguiendo las ideas de la época, la nueva nación nace de un contrato social entre individuos iguales entre sí. La asamblea de representantes del pueblo constituye la nueva nación. Es una nación proyectada, porque la nación real está conformada por una

⁴⁰ SARTORI, Giovanni; *Ingeniería Constitucional Comparada*; (Fondo de Cultura Económica; México, DF; 1994); p. 35

⁴¹ KYMLICKA, Will; *Ciudadanía Multicultural*; (ed. Paidós; México; 1996); p. 188

⁴² SARTORI (Cit. Por REYNOSO, Diego; *Ponderando Votos. Distritos Electorales y Representación Territorial*)

⁴³ AGUIRRE, Gonzalo; *Formas de Gobierno Indígena*; (Fondo de Cultura Económica; 3ª edición; México; 1991); pp. 51 y 52

diversidad de pueblos, de culturas, de regiones y grupos. Frente a la heterogeneidad de la nación real, un grupo de “letrados” criollos y mestizos impone su propia idea de nación, haciéndola pasar por un contrato de todos. Pero los pueblos indígenas no han sido consultados, no han entrado de hecho en el “contrato” social. Tienen que aceptarlo, unos por ser vencidos en combate, otros, por carecer de una alternativa.

Al nuevo Estado debe corresponder, por lo tanto, una nación homogénea: un solo orden legal, una sola lengua, una educación común, una cultura nacional, un solo proyecto colectivo. Sólo se admiten las diversidades que no rompan esa unidad. Los sujetos del Estado-nación son ciudadanos iguales, de los cuales se abstraen las características (culturales, sociales), que pudieran diferenciarlos. “Ya no hay indios, ni españoles, ni castas, todos son ciudadanos americanos”, proclaman los primeros diputados.⁴⁴

Esta concepción de un Estado-nación homogéneo, conformado por ciudadanos iguales entre sí, priva en toda nuestra historia. Corresponde al Estado liberal. De él quedan excluidos los pueblos diferentes, que pertenecen a comunidades heterogéneas. Después de la Revolución no sólo perdura sino se reafirma esta concepción. Manuel M. Gamio, el padre del indigenismo, veía un México escindido. El remedio era construir la unidad en el crisol homogéneo de una sola “patria”. La patria igual para todos había que “forjarla” (*Forjando patria* es el título de su obra más importante). El indigenismo es un movimiento generoso que trató de redimir a los indios, elevando su forma de vida. Pero interpretó su “redención” como su integración en la cultura nacional dominante, criolla y mestiza, con el abandono consiguiente, paulatino, de lo que constituía su diferencia.⁴⁵

Dentro de las metas principales de la revolución, estaba la integración de las comunidades indígenas a la nación. “Los gobiernos emanados de la Revolución pusieron en marcha varios programas, con los cuales se pretendía encontrar la fórmula apropiada para que el ajuste psicológico que llevaría a cabo el indígena para integrarse a las formas de cultura nacional se realizara sin graves frustraciones ni profundos conflictos emocionales.”⁴⁶ A partir de ahí, inician los programas indigenistas.

Las políticas indigenistas—instrumentadas hasta el momento del levantamiento armado de 1994—lo que buscaban era la homogenización de la población, puesto que una

⁴⁴ VILLORO, Luis; *El futuro de los pueblos indígenas*; La Jornada viernes 24 de julio de 1998

⁴⁵ Id.

⁴⁶ AGUIRRE, Gonzalo; Op. Cit; Pp. 17-19

sociedad completamente homogénea constituye el ideal democrático, donde la democracia supone una lógica de igualdad política que implica que la voz de cada ciudadano sea escuchada en forma igualitaria. Esto supone que el contexto apropiado para la construcción de un conjunto de reglas que permitan el gobierno democrático es posible sólo si consideramos que todos los miembros de una sociedad están igualmente cualificados para intervenir en el gobierno; lo que significa en otras palabras, que todos los miembros deben ser considerados políticamente iguales.⁴⁷ Si todos los miembros deben ser considerados políticamente iguales, entonces es evidente que las preferencias de los ciudadanos deben ser consideradas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación, lo que implica que cada voto debe de contarse como uno y solo como uno.

Baste con esto para decir que sobre este principio democrático (liberal) de “una persona un voto” se han construido los órganos de representación de nuestro país, de los cuales no escapan los ayuntamientos.

Como intenté dejar claro en la introducción de este trabajo, a partir del levantamiento armado del primero de enero de 1994 del EZLN, se empiezan a dar una serie de transformaciones en nuestro país sobre la concepción de lo que significa igualdad política.

En una visita a México del politólogo Alain Touraine, autor de *¿Qué es la democracia?*, este expresaría que los zapatistas han desencadenado un proceso democratizador.⁴⁸

El analista francés vislumbró en esa ocasión tres posibilidades para México: “La primera era caos, que significa también narcotráfico, violencia brutal, caos social. La segunda, de la cual no se hablaba nunca en México, era la militarización. La tercera, y única aceptable, es la democratización. Donde uno de los actores principales ahora son los zapatistas”.

Touraine concluye: “La importancia práctica que hace de los zapatistas defensores y agentes principales de creación de la democracia, descansa en la capacidad innovadora del movimiento, que a mí me impresiona enormemente. En pocos lugares del mundo, actores concretos que luchan, pero pensando a la vez, han contribuido tanto para una transformación.

⁴⁷ Dahl; Cit. por REYNOSO Diego; *Op. Cit.*

⁴⁸ Vid TOURAINE, Alain; en Diario “La Jornada”; 1 de agosto de 1996.

Como lo afirmara Touraine, el movimiento zapatista provocó que los reflectores de las esferas gubernamentales, medios de comunicación y de la sociedad civil se enfocaran a las exigencias de los pueblos indígenas de nuestro país. Las reglas del juego democrático se tenían que transformar para volverse más incluyentes; abandonar el actual régimen de Estado (centralizado, excluyente, autoritario, homogeneizador y negador de la pluralidad) por un Estado que haga posible el respeto a la pluralidad y abra las puertas a la participación de los pueblos indios en la definición de un país para todos.

Esto trajo como consecuencia que a partir de ese año (1994), se abrieran ciertos espacios públicos para los pueblos indígenas como tales, y ya no como comunidades rurales con problemas agrarios o de pobreza extrema.

La afirmación de Dahl,⁴⁹ para el caso mexicano, de “que todos los miembros deben ser considerados políticamente iguales” en términos democráticos, se empieza a cuestionar, y empieza a emerger una política del reconocimiento a las diferencias como diría Charles Taylor⁵⁰. Esto implica que la vida democrática de una nación debe partir de que sociedades como la nuestra no son homogéneas, y que la convivencia armónica depende del reconocimiento de esas diferencias.

Este reconocimiento a las diferencias ha dado lugar a ciertas transformaciones en nuestro sistema representativo. En algunas cámaras locales ya existen diputados que se encuentran representando a las poblaciones indígenas de los estados respectivos. A nivel municipal se ha llegado a conformar ayuntamientos enteros que representan a la población indígena ahí asentada.

Para el caso de Sonora, esto dio origen a la política del RE, con lo cual se pretendía que dicha figura representara a cierto grupo de la población de algunos de nuestros municipios.

En esta preocupación —la falta de representación de las comunidades indígenas— se encuentra inmersa la idea de la representación de grupo. El objetivo principal del RE era la representación política de los grupos indígenas. Sin embargo, nuestros legisladores jamás consideraron que para que la representación política de un grupo funcione, son necesarias ciertas características (más adelante esbozadas), mismas que el RE no tiene.

⁴⁹ Vid. DAHL, Robert; *La Democracia y sus Críticos* (ed. Paidós; 1999)

⁵⁰ Vid. TAYLOR, Charles; *El multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*; Fondo de Cultura Económica; México, 1993.

2.2 Representación de Grupo

Antes de dar paso a este punto, cabe aclarar que existen al menos tres formas de derechos específicos en función de la pertenencia grupal, a saber: Derechos de autogobierno, derechos poliétnicos, y derechos especiales de representación.⁵¹ Los primeros tienen que ver con la reivindicación de algún tipo de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurarse así el pleno y libre desarrollo de sus culturas y los mejores intereses de sus gentes. Son precisamente sobre estos derechos de autogobierno donde el EZLN funda sus demandas;⁵² Los segundos tienen por objetivo ayudar a los grupos de inmigrantes y a las minorías religiosas a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante; finalmente, los terceros son sobre los que gira este tema de investigación.

El principio democrático de “una persona un voto” se apoya en la idea de que, por definición, las preferencias políticas de cada ciudadano no deberían tener mayor peso que las de cualquier otro ciudadano.⁵³ Implica pues la igualdad política entre todos los ciudadanos de una nación. Es decir, que todos los hombres y mujeres somos iguales. En términos políticos esto quiere decir que mi voto cuenta lo mismo que el voto de cualquier otro individuo, por tanto cada voto debe ser contado como uno y sólo como uno.

Este aspecto normativo de la igualdad del voto se traduciría en términos prácticos en el trazado de distritos: “la igualdad de los votantes requiere que dividamos al electorado en ‘m’ segmentos de igual tamaño y asignemos un candidato ‘n’ a cada uno de esos segmentos (n/m)”.⁵⁴

Es decir, que cada uno de los representantes políticos de un mismo nivel y clase —por ejemplo diputados de las legislaturas locales o diputados federales— sean elegidos por un mismo número de ciudadanos. De tal manera que si tenemos una nación de 5,000 ciudadanos y 5 distritos electorales⁵⁵ uninominales (es decir, se elige un representante por

⁵¹ KYMLICKA, Will; *Op. Cit*; p. 47

⁵² Vid. DÍAZ, Polanco; en Revista “Memoria”; No. 117; Noviembre de 1998

⁵³ REYNOSO, Diego; *La Sobrerepresentación Distrital Electoral en Sonora y Sinaloa, sus efectos en perspectiva comparada*; en *Región y Sociedad*; No. 29; El Colegio de Sonora, 2004

⁵⁴ Id

⁵⁵ Un distrito electoral es la unidad territorial en donde se eligen los cargos en disputa en una elección. Por ejemplo, en los sistemas presidenciales todo el país es un distrito electoral. En los sistemas federales, las elecciones para el Senado toman como base las provincias o Estados, los cuales constituyen el distrito

distrito), cada distrito tendría que tener 1,000 ciudadanos. De otra manera, si en esta misma nación los distritos electorales estuvieran desproporcionados en términos de habitantes, esto implicaría que más (o menos) ciudadanos están eligiendo a un representante, lo que significa que el voto de los ciudadanos tiene diferente peso o, que “los votos de algunos electores tienen más valor que otros, y de este modo la regla de ‘una persona un voto’ se viola⁵⁶”.

Siguiendo el mismo ejemplo, supongamos que en esa nación de 5 distritos electorales hay distritos que en lugar de tener 1,000 ciudadanos tuvieran solo 500. Esto quiere decir que el voto de los ciudadanos de estos distritos de 500 ciudadanos vale el doble que el de los distritos que tienen 1,000 ciudadanos, ya que ambos eligen a un representante.

Esta lógica implica, como ya lo he dicho, que las sociedades sean homogéneas, y que por lo tanto, no existan diferencias significativas de un individuo a otro, o de un grupo a otro. Sin embargo, el reconocer que sociedades como la nuestra no son homogéneas, puesto que existen grupos con características e intereses diferentes a los de la mayoría, mete en cierto conflicto a este principio de “una persona un voto”.

Volviendo al ejemplo anteriormente planteado. En uno de esos distritos electorales de 1,000 habitantes, se encuentra una población indígena de 200 individuos. Esto significa que los 800 no indígenas estarían eligiendo siempre al representante de ese distrito, y por lo tanto, los 200 indígenas carecerían de representación.

Así las cosas, la representación de grupo parte de reconocer que ciertas sociedades no son completamente homogéneas, sino que por el contrario, existen ciertos “grupos” con características e intereses diferentes a los del grupo mayoritario, y que estos grupos—que pueden tomar la forma de minorías religiosas, lingüísticas, grupos de inmigrantes y, en el caso de nuestro país, grupos étnicos⁵⁷—tienen el derecho de ser representados como tales.

La representación de grupo se puede considerar como una extensión de la vieja práctica establecida en muchos países mediante la cual se trazan los límites de los electorados locales de manera que reflejen “comunidades de intereses”.

electoral (Id). El Código Electoral para el Estado de Sonora lo define como la “demarcación territorial donde se elegirá a un diputado por el principio de mayoría relativa.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Es importante señalar que hay autores (vg. Will Kymlicka) que llaman “grupos étnicos” a las minorías de inmigrantes que residen en algún país (por ejemplo la comunidad chicana o cubana en los E.U.) y utilizan el nombre de “minorías nacionales” para referirse a los pueblos autóctonos. Sin embargo yo utilizaré el término “grupos étnicos” para referirme precisamente a los grupos indígenas (o minorías nacionales).

En Canadá, la práctica de fomentar la representación de este tipo de comunidades está ampliamente aceptada y legalmente exigida en el Decreto de Reajuste de las Fronteras Electorales de 1964 y el Decreto de Representación de 1985. Además fue ratificada por la reciente Comisión Real sobre la reforma electoral:⁵⁸

“Cuando una comunidad de intereses está dispersa entre dos o más distritos electorales, la capacidad de sus votantes para promover sus intereses colectivos disminuye. Por tanto, se reducen los incentivos para participar en las elecciones porque el resultado de las mismas es menos importante para su comunidad de intereses. Cuando esto sucede, especialmente si hubiera podido evitarse, se debilita la legitimidad del sistema electoral”.

Esto quiere decir que para la conformación de los órganos representativos, la demarcación territorial (o distritos electorales) dentro de la cual serán elegidos los representantes deberá hacerse en base a criterios de similitud de intereses entre la población. Así podríamos tener distritos electorales que englobaran a la población cristiana, a los obreros, a los maestros o bien a los pueblos indígenas, por citar algunos ejemplos.

Según la perspectiva individualista, lo único que importa es que los individuos tengan un voto igual en circunscripciones iguales. Esto es todo lo que se requiere para satisfacer el principio según el cual cada individuo tiene igual derecho al voto, y en la medida en que las circunscripciones electorales son iguales, debería resultar indiferente cómo se trazaron los límites de las mismas. Pero esto no tiene en cuenta que los individuos votan en su calidad de miembros de comunidades de intereses, y que desean que se les represente como tales.⁵⁹ Como señaló la Comisión Real sobre la reforma electoral de Canadá:

“Ni el derecho al voto ni la representación son fenómenos puramente individualistas, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental.

⁵⁸ KYMLICKA, Will; *Op cit*; pp. 187 y 189

⁵⁹ *Ibid*; p. 190

Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios.”

La intención del órgano legislativo, a la hora de la aprobación de la política del RE, era dar representación a las etnias en su calidad de grupos diferentes. Sin embargo, los regidores de un gran número de los municipios de nuestro país, y la totalidad de los municipios de nuestro estado, no tienen una demarcación territorial a la cual representar o de la cual provengan. Todos los regidores de un ayuntamiento (de mayoría o de representación proporcional) representan a la población del municipio en su totalidad, sin distinción alguna. El RE es el único que se encuentra representando a un sector determinado dentro de cabildo, cuestión que se contrapone a la concepción individualista de la representación política, en virtud de que según los teóricos de la representación política (como vimos en el primer capítulo) los representantes no representan intereses particulares, sino más bien el interés general.

Aquí el RE encuentra su primer dilema de representación de grupo: ¿cómo representar al grupo con las reglas de la perspectiva individualista?

2.2.1 ¿Por qué la representación de grupo?

Que el sistema político existente es “poco representativo” es una idea común, pero la noción de representación inherente a ella raramente se explora con profundidad. Aunque los hombres blancos de clase media que dominan la política en la mayoría de las democracias occidentales no son demográficamente representativos de la población en general, de hecho son los representantes electos de la población en general, y muchas veces recibe un amplio apoyo electoral de grupos minoritarios y desfavorecidos. Por tanto, la afirmación de que los grupos minoritarios no están suficientemente representados en el legislativo parece suponer que la gente únicamente puede estar representada por alguien de su mismo género, clase, ocupación, etnia, lengua, etcétera.⁶⁰

A esto se le ha llamado “representación especular”; es decir, se afirma que un órgano de representación es representativo de la población en general si refleja las características

⁶⁰ Ibid; p. 192

étnicas, de género o de clase de dicha población.⁶¹ O, dicho en otros términos, un grupo de ciudadanos está representado en un órgano de representación si al menos uno o más miembros de ese órgano pertenece al mismo tipo de personas que esos ciudadanos. Esto contrasta con la idea —más corriente en la teoría democrática— que define la representación basándose en el procedimiento de elección de los representantes y no en los atributos personales de los mismos.

La idea de la representación especular padece de algunas inconsistencias.⁶² En realidad, muy pocos defensores de la representación de grupos creen que la idea de la representación especular sea equivalente a una teoría general de la representación. En lugar de ello, la representación de grupo se defiende como algo contextual, como un mecanismo adecuado para representar a determinados grupos en determinadas circunstancias⁶³.

Los derechos de representación de grupo se acostumbran a plantear a modo de respuesta a algunas desventajas o barreras sistemáticas del proceso político que impiden que los criterios y los intereses de los grupos estén debidamente representados. Por ejemplo, Iris Young (1989) sostiene que los derechos especiales de representación deberían hacerse extensivos a los grupos oprimidos porque:

“En una sociedad donde se privilegia a algunos grupos y se oprima a otros, en que las personas, en tanto que ciudadanos, deberían prescindir de sus experiencias y de sus preferencias concretas para adoptar un punto de vista general únicamente sirve para reforzar los privilegios, ya que en esta situación

⁶¹ PITKIN, Hanna; *The concept of Representation*; (Berkeley, 1967)

⁶² La idea de que los órganos representativos deberían reflejar a la población en general, llevada a su conclusión lógica, aparta definitivamente de la política electoral la selección de representantes por lotería o por muestreo aleatorio. Como señala Pitkin, “la selección por lotería, o por un muestro aleatorio controlado, se podría calcular de manera tal que produjese un microcosmos de todo el conjunto de la población” (Pitkin, 1967; P. 73). Esto se aleja de la idea de que los representantes deben ser autorizados por—y responsables ante—el público, ya que dicha autorización y responsabilidad es producto de las elecciones por medio del voto ciudadano.

Por otro lado, el supuesto de que los blancos no pueden comprender las necesidades de los negros, o de que los hombres no pueden comprender las necesidades de las mujeres, puede convertirse en un pretexto para que los hombres blancos no se esfuercen en entender o en representar las necesidades de los demás.

Una tercera inconsistencia de la representación especular es que el supuesto según el cual los hombres no pueden comprender los intereses de las mujeres es ambivalente, ya que a su vez implica que las mujeres no pueden comprender y representar a los hombres.

⁶³ KYMLICKA, Will; *Op cit*; p. 196

de unanimidad acabarían prevaleciendo los criterios y los intereses de los privilegiados, marginando y silenciando los de otros grupos.”⁶⁴

Young considera que el sistema político perjudica a los grupos oprimidos y que la solución consiste, parcialmente, en proporcionar los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de grupos oprimidos. Estas medidas incluirían la financiación pública de la defensa de estos grupos, garantizar la representación de los mismos en los organismos públicos y el derecho a vetar aquellas políticas que afecten directamente al grupo.⁶⁵

En México se ha reconocido que los grupos indígenas han sido grupos que han permanecido oprimidos o marginados, pero las soluciones que se han buscado voltean más hacia políticas públicas paternalistas que no han hecho más que agravar la situación de los pueblos indígenas de nuestro país.

Además, como sostiene Kymlicka (1996), ante la interrogante de qué grupos deberían estar representados como tales, el autor argumenta que aparte de aquellos grupos sobre los cuales el proceso político plantea barreras sistemáticas y/o desventajas, otra premisa fundamental es que estos grupos se planteen alguna forma de autogobierno.

Según este autor, lo que da legitimidad a los planteamientos autonómico de los grupos étnicos (o minorías nacionales, como el las llama) es el hecho de que antes de los procesos de colonización o invasión imperial, estos grupos se constituían ya como pueblos. De tal forma que el proceso de adhesión a los estados invasores o colonizadores, se dio de manera violenta y con la resistencia de dichos pueblos autóctonos.

Para el autor, esta es razón suficiente para que estos pueblos tengan representación política de grupo.

Hasta fechas recientes se ha empezado a discutir en nuestro país la necesidad de que los grupos indígenas sean representados como tales. El RE es uno de esos intentos por dar representación política a los pueblos indígenas de nuestro estado. Sin embargo estos no tienen la más mínima capacidad de vetar cualquier decisión que tome cabildo y que pueda perjudicar a la etnia.

⁶⁴ Young (Cit. Por KYMLICKA, Will; *Ciudadanía Multicultural*)

⁶⁵ Ibid; P. 196

La capacidad de vetar ciertas decisiones es un elemento indispensable para el funcionamiento de la representación de grupo. Sin esta capacidad, el RE se convierte en no más que simple espectador de la toma de decisiones municipales.

A grandes rasgos, uno de los objetivos de los órganos de representación política es que todas las reclamaciones del universo representado sean tomadas en cuenta y evitar así que las decisiones (por medio de sus representantes) de algunos sectores de ese universo pudieran afectar a otros sectores.

Algunos líderes indígenas de la etnia mayo han manifestado que,⁶⁶ “el RE ha sido un gran paso” en la representación de las comunidades indígenas de nuestro estado.

Sin embargo, considero que esta afirmación es verdad a medias. Se ha avanzado en que actualmente—con este representante dentro de cabildo—es probable que la voz de las comunidades indígenas sean escuchadas en las administraciones municipales, sin embargo, esta voz aun está lejos de poder evitar cualquier decisión que pudiera tomar el cabildo y que afecte directamente a la propia comunidad.

2.2.2 Imposibilidad del Regidor Étnico para Representar al Grupo.

La representación de grupo implica, antes que cualquier cosa, cierto grado de protección al grupo al cual se representa. Sin este ingrediente, la representación de grupo carece de sentido alguno.

Cuando se aborda el tema de la representación de grupo, una pregunta que debe ser respondida es ¿cuántos escaños deberían tener un grupo? Esta pregunta tiene dos respuestas comunes que a veces confluyen.

Una posición es que un grupo debería estar representado en proporción a su población. La segunda opción es que debería haber un número de representantes suficientes para asegurar que las perspectivas y los intereses del grupo quedasen debidamente reflejados.⁶⁷

⁶⁶ Entre ellos los mismos individuos que participaron en la elección de sus comunidades para ocupar el cargo de regidores étnicos. Estos fueron entrevistados en los tres municipios estudiados: Navojoa, Etchojoa y Huatabampo.

⁶⁷ KYMLICKA, Will; *Op. Cit.*; p. 203

Para el caso del yoreme⁶⁸ mayo es difícil determinar el número de población indígena que vive en cada uno de los tres principales municipios. De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000 se estiman 31,512 hablantes de 5 años y más, y 7,313 menores de 0 a 4 años cuyo tutor hable mayo.⁶⁹

Es decir 38,825 indígenas mayos distribuidos a lo largo de los tres municipios. Sin embargo el criterio utilizado por el INEGI (hablantes del dialecto e hijos de hablantes del dialecto) deja por fuera a todos aquellos que sin dejar de ser indios mayos no hablan el dialecto mayo.

Según el finado antropólogo Alejandro Figueroa, el problema del desplazamiento lingüístico se ha acentuado recientemente,⁷⁰ de tal manera que las cifras arrojadas por el censo resultan un poco engañosas.

Si a esto le agregamos que el ser yoreme mayo remite no solo a características físicas o raciales semejantes, sino a la inmensa gama de elementos culturales que son sentidos como comunes⁷¹; las fronteras entre el indígena mayo y el no indígena se vuelven más difusas.

A pesar de las complicaciones (y con las reservas que a ello conlleva) de tratar de determinar un número más o menos aceptable de indígenas mayos que viven a lo largo y ancho de los tres municipios, una cifra estimada que se maneja comúnmente es la de 75,000⁷² habitantes para el estado de Sonora, por lo que se les considera el grupo indígena sonoreño más numeroso.

Debido a que no existen registros de la población indígena mayo que se asienta en los municipios en cuestión de manera independiente, para el siguiente análisis he considerado a los tres municipios de manera conjunta.

Retomando la pregunta planteada anteriormente respecto al número de escaños que le corresponden a cada grupo. Si respondemos conforme a la primera opción, es decir, en

⁶⁸ Los mayos se autodenominan yoremes. Con este nombre expresan la percepción de sus diferencias con respecto a la población no india —los yoris. (FIGUEROA, Alejandro; *Por la Tierra y Por los Santos, Identidad y Persistencia Cultural Entre Yaquis y Mayos*(Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; México 1994); p. 335)

⁶⁹ <http://www.ini.gob.mx/eventos/noroeste/yoreme.html>

⁷⁰ FIGUEROA, Alejandro; *Op. Cit.*; p. 233

⁷¹ *Ibid.* p. 335

⁷² Algunos líderes indígenas aseguran ser un número mucho superior a este. Pero por ser la cantidad que más comúnmente aparece en diversos registros, es la que he tomado como referencia. (<http://www.lutisuc.org.mx/mayos.htm>).

proporción a número de población, tendríamos que si en los tres municipios existe una población de 273,075 habitantes (censados en el 2000), de los cuales 75,000 se estiman como indígenas mayos; y hay además un total de 48 espacios de representación, 17 deberían ser para la etnia mayo. Sin embargo a la etnia solo le corresponde una regiduría por municipio, en otras palabras, solo puede ocupar 3 espacios.

A los municipios de Etchojoa y Huatabampo, por su número de población (56,129 y 76,296 habitantes respectivamente) les corresponden diez regidurías. Al municipio de Navojoa, por exceder de cien mil habitantes (140,650) le corresponden veinte regidores.

En los tres municipios, una regiduría para los pueblos indígenas es un puesto marginal. Y es que como menciona Kymlicka: “la experiencia indica que si en una asamblea legislativa o en un comité sólo hay uno o dos miembros de un grupo marginado o desfavorecido, es probable que acaben siendo excluidos y sus voces ignoradas⁷³”

En cuanto a la segunda opción (debería haber un número de representantes suficientes para asegurar que las perspectivas y los intereses del grupo quedasen debidamente reflejados), una cuestión conexas es que los representantes del grupo (con independencia de cuantos sean) deben tener poderes especiales (como el de veto) en áreas que afecten directamente a su grupo⁷⁴.

Esto es lo que se conoce como “umbral mínimo”. La representación política puede ser viable a pesar de que ciertos grupos desfavorecidos no estén representados de acuerdo al número de población que representan, siempre y cuando se les garantice ese mínimo umbral.

Pero ya sea representación proporcional (al número del grupo) o umbral mínimo, la representación depende de la naturaleza del proceso de toma de decisiones; es decir, de si el órgano de toma de decisiones (en nuestro caso cabildo) ha adoptado pautas de decisión consensuales, por mayoría absoluta o mediante otros tipos de compromisos en lugar del procedimiento de mayoría simple. Cuanto más consensual es el proceso de toma de decisiones, mejores resultados se obtienen con la representación de umbral mínimo⁷⁵.

El hecho de que se les garantice un espacio a los grupos indígenas de nuestros municipios en sus respectivos ayuntamientos, puede ser visto como ese umbral mínimo de

⁷³ GUINIER (Cit. Por. KYMLICKA, Will; *Op. Cit.*; p. 204)

⁷⁴ LIJPHART (Ibid; pp. 23-30)

⁷⁵ Ibid; p. 204

representación. Es decir que la representación para los grupos indígenas asentados en nuestros municipios no depende de lo numeroso que estos sean, Basta para cualquiera de ellos un representante por ayuntamiento para que sus voces sean escuchadas y tomadas en cuenta.

El problema entonces es el proceso de toma de decisiones del que habla Kymlicka. El sistema que rige a nuestros ayuntamientos es el que se conoce como *sistema mixto de dominante mayoritaria con representación proporcional minoritaria*. Esto implica que la toma de decisiones no sea en lo más mínimo del tipo consensual, ya que al partido que está gobernando se le garantizan los espacios de representación necesarios para que pueda tomar decisiones sin la inclusión del resto de los representantes.

Por ejemplo, la representación en los municipios estudiados está dada de la siguiente manera:

Cuadro No. 1 Integración de los ayuntamientos según el número de población

Número de regidores por ayuntamiento					
Municipio	Población*1	Regidores de representación proporcional	Regidores de mayoría	Regidor étnico	Total de puestos a ocupar*
Etchojoa	56129	4	6	1	13
Huatabampo	76296	4	6	1	13
Navojoa	140650	8	12	1	23

*Hemos agregado la presidencia municipal y sindicatura

*1 Datos del XII censo general de población y vivienda, 2000

Elaboración propia con datos de la Ley de Gobierno y Admón. Municipal y del INEGI

Esto significa que el partido que gana la elección no tenga la necesidad de negociar con los regidores de representación proporcional, ni mucho menos con los regidores étnicos.

El caso del RE, entonces, no es ni proporcional al número de población, ni puede funcionar como umbral mínimo ya que carece de facultades de veto. El Código Estatal Electoral no establece ningún tipo de atribuciones especiales para este regidor, de tal manera que por el principio de legalidad, al RE le competen las mismas facultades, derechos y obligaciones que al resto de los regidores.

La falta de especificidad normativa respecto a las características y funcionamiento del RE, hacen que las buenas intenciones de otorgar representación a los grupos indígenas de nuestro estado carezcan de funcionamiento práctico.

El RE, pues, está imposibilitado para cumplir con el objetivo de representar a su grupo. Una representación de grupo sería, implicaría cierto tipo de legislación especial al respecto. Sin embargo, la política del RE simplemente se contempla de manera nominal tanto en nuestra legislación electoral, como en la que regula la organización y funcionamiento de los ayuntamientos (Ley de Gobierno y Administración Municipal).

Ni siquiera se ha tenido el cuidado—o simplemente no se ha querido—de incorporar la figura del RE en el apartado correspondiente a la integración de los ayuntamientos en la constitución local. En términos estrictamente jurídicos esto implica que los grupos indígenas, a la hora de defender su espacio de representación garantizado por leyes secundarias, carezcan de herramientas jurídicas sólidas.

Yo propondría—además de la representación proporcional a la población y el umbral mínimo desarrollados por Kymlicka y otros autores—como otra posibilidad para que el RE pueda funcionar en términos de representación al grupo, la de representación proporcional de acuerdo a la población, pero en un mismo representante; Es decir que cuando en cabildo se tengan que votar ciertas decisiones que competan o afecten a la etnia, el voto del RE no se cuente como uno, sino que se le dé el peso o valor de acuerdo al porcentaje que la etnia represente en el municipio.

Este tipo de representación proporcional tendría la ventaja de que no engrosaría a los ayuntamientos en términos de número de representantes políticos; lo cual tendría repercusiones muy importantes, como por ejemplo: la representación proporcional al número de población propuesta por los autores implicaría que si en el municipio de Etchojoa hay diez regidores representando a la población no indígena, y si la población indígena es de más del cincuenta por ciento (solo por citar una cifra), tendría que haber otros cinco regidores étnicos con espacios garantizados.

Esto, aparte de la erogación económica que representaría por concepto de sueldos de estos funcionarios, mete en ciertos aprietos al sistema de representación planteado para los municipios, puesto que habría municipios (como es el caso de los municipios mayos) en

que el partido ganador no tenga garantizada la mayoría, y por ende, las decisiones de cabildo.

La representación proporcional en una sola persona, además de que se ahorraría el sueldo de todos esos funcionarios, permitiría que el ejercicio de toma de decisiones municipales siga casi sin distorsiones, ya que el partido ganador seguiría conservando su mayoría. Lo que estaría pasando es que el peso de los votos de los representantes, cuando se tengan que tomar decisiones que involucren a la etnia, se revaloraría, y se le daría al voto del RE el peso que corresponda de acuerdo a la proporción que representa el grupo indígena respecto a la población no indígena.

Con esto se garantiza la protección (propia de la representación de grupos) a los grupos indígenas, sin tener tampoco que desarrollar textualmente en la legislación el tipo y la fuerza del veto que deberán tener los representantes indígenas para cada uno de los pueblos indígenas del estado, a sabiendas de que cada grupo indígena es diferente del otro.

Simplemente sería necesario mencionar en nuestra legislación que cuando ciertas decisiones afecten a las etnias asentadas en el territorio municipal, el voto del representante de esta etnia se redimensiona.

El asunto de fondo es que el RE no tiene actualmente ninguno de estos atributos, de tal manera que la representación de grupo que se pretende con este representante, si es que no es nula, si es sumamente limitada e infuncional.

Pero el asunto no termina con la simple imposibilidad del regidor de representar al grupo indígena del cual proviene. El problema de la representación (o mala representación) indígena en nuestros municipios podría ser atenuado si como exclusión de la representación de grupo, el RE pudiera funcionar al menos de acuerdo a las reglas de la perspectiva individualista, a pesar de las desventajas que esto representa.

Sin embargo, como veremos en el capítulo 3, las características del RE (entre la más importantes destaca el hecho de que sea elegido por usos y costumbres) mete en conflictos también a la perspectiva individualista.

CAPÍTULO 3

DISTINCIÓN ENTRE REGIDORES, REGIDORES ÉTNICOS Y REGIDORES INDÍGENAS

3.1 Palabras previas

En capítulos anteriores se tocaron algunos puntos respecto al significado de representación política, cómo puede ser expresada ésta, es decir mediante la perspectiva individualista o mediante la representación de grupo y, finalmente se exponen los motivos que me han llevado a afirmar que el objetivo del RE de representar a su grupo es prácticamente imposible.

En este tercer capítulo se tratan cuestiones menos teóricas respecto al tema central de esta investigación. Se deja por un momento de lado el tema de la representación política, para pasar a discutir cuestiones más prácticas como los son los distintos significados de los conceptos de regidores, regidores étnicos y regidores indígenas.

La distinción entre el concepto regidor y RE no presenta gran dificultad, ya que ambos conceptos aparecen en nuestra legislación local, además, de alguna manera se han tratado, en el capítulo anterior, ciertas características de unos y de otros.

El objetivo de este tercer capítulo es profundizar en esas diferencias entre estos dos representantes políticos. Para ello es necesario conocer cuales son sus características, funciones y razón de ser.

Respecto al tercer concepto: regidor indígena, cabe mencionar que no es un término que aparezca en nuestra legislación. Más bien es un concepto que debe ser aclarado puesto que durante el desarrollo de esta investigación suscitó algunas confusiones.

3.2 ¿Qué es un regidor?

El término “regidor” proviene del verbo regir o administrar. Actualmente los regidores son concebidos como representantes populares, dentro del órgano colegiado conocido como ayuntamiento, el cual está instituido para administrar y gobernar al municipio.

Para encontrar los orígenes de la figura del regidor, tendríamos que remontarnos en la historia del municipio⁷⁶, y a las diversas formas en las cuales este se ha venido desarrollando.

Básicamente, en México, la figura del regidor al igual que la del resto de los integrantes del ayuntamiento, y el ayuntamiento en sí mismo, es una herencia de la época colonial, en donde las funciones de este consistían en administrar las ciudades. El oficio de regidor reunía la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Era el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas⁷⁷.

Me interesa particularmente recalcar el hecho de que actualmente los regidores son representantes políticos designados por medio del voto de los ciudadanos.

Estos funcionarios son elegidos junto con el presidente municipal y el o los síndicos, por medio del sistema de planillas. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el presidente, síndico(s) y regidores de mayoría no son elegidos de manera independiente, sino conjunta.

El número de regidores por ayuntamiento está determinado por el número de población asentada en un municipio. Para el caso de Sonora, la asignación de regidores queda de la siguiente manera:

Cuadro No. 2 **Número de regidores por municipio**

Número de Población Por Municipio	Regidores de Mayoría Relativa	Regidores de Representación Proporcional	Total de regidores
Menos de 30,000 habitantes	3	2	5
Más de 30,000, pero Menos de 100,000 habitantes	6	4	10
Más de 100,000	12	8	20

Nota: Una vez alcanzado el millón de habitantes en el municipio respectivo, el ayuntamiento contara con tres regidores más de mayoría y dos más de representación proporcional. Esta fórmula de aumento en la integración de los ayuntamientos deberá repetirse cuando aumente la población a dos millones.

Elaboración propia con base en la Ley de Gobierno y Administración Municipal

⁷⁶ Entre 1519 y 1521 se introdujo en México la figura del sistema municipal como el que existía en Castilla, al constituirse el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. El municipio garantizaba la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. El municipio tenía funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En los siglos XVI y XVII coexistían los municipios indígenas y españoles, estos últimos tenían como característica principal la centralización (HERRASTI Aguirre, María; *Manual del Regidor y la Regidora*; Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C; 2ª impresión; México DF; 2001; p. 11)

⁷⁷ OCHOA Campos, Moisés; *La Reforma Municipal*; (2ª edición; ed. Porrúa; México, 1968); p. 151

3.2.1 Regidores de mayoría y de representación proporcional

Existen básicamente dos tipos de regidores: los de mayoría y los de representación proporcional. Para el caso de Sonora, además de los regidores anteriores existe también el RE. Los regidores de mayoría son aquellos regidores que son elegidos junto con el presidente y el síndico. Es decir, estos pertenecen al partido que ha ganado la elección.

Su nombre proviene del tipo de sistema electoral que prevalece a nivel municipal, el cual es denominado “sistema mixto de dominante mayoritaria.”⁷⁸ Este sistema implica que al partido ganador de la contienda electoral se le asigne un número de regidores (de mayoría) con los cuales se garantiza la mayoría de la representación a ese partido independientemente de lo competidas que sean las elecciones.

Así pues, los regidores de mayoría siempre son los más numerosos en un ayuntamiento y pertenecen al mismo partido político que ha ganado las elecciones.

Los regidores de representación proporcional, por el contrario, son los menos numerosos, y pueden pertenecer a uno o varios partidos políticos que no ganaron la elección, pero que sí cumplieron con ciertos porcentajes de votos en la contienda. Para el caso del estado de Sonora, el piso mínimo para acceder a una regiduría de representación proporcional es de 1.5 por cien de la votación total⁷⁹.

Es a partir de 1983 tras las reformas al 115 constitucional, que se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos⁸⁰. Este sistema de representación proporcional actualmente está vigente en 25 entidades del país, dentro de las cuales se encuentra Sonora.

Actualmente, el sistema de repartición de regidurías a nivel municipal es duramente criticado, puesto que ha provocado que un partido político tenga una excesiva sobrerrepresentación política—a costa de la representación de otros partidos—y el control de los ayuntamientos, aun sin haber obtenido la mayoría absoluta de los votos.

Sin embargo, el hecho de garantizar la mayoría (por medio del sistema electoral) al partido ganador tiene sus fundamentos teóricos. Este fundamento, a grandes rasgos, se

⁷⁸ ACEDO, Blanca; *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*; (Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.; México, 2000); p. 13

⁷⁹ Artículo 188, fracción primera. Código Estatal Electoral para el Estado de Sonora.

⁸⁰ ACEDO, Blanca; Op cit; P. 13

refiere a que los gobiernos así conformados (gobiernos de mayoría) son mas eficientes en términos de instrumentación de políticas públicas.

El problema del sistema electora municipal y su consecuente influencia en la integración de los ayuntamientos lo retomo en el cuarto capítulo de esta investigación.

Finalizo esta parte diciendo que estos regidores tienen en común el que ambos son representantes políticos elegidos por medio del voto de todos los ciudadanos de un municipio. Unos (los de mayoría) de manera directa, y los otros (los de representación proporcional) de manera indirecta.

En otras palabras, los regidores de mayoría y los de representación proporcional obedecen a la perspectiva individualista de la representación política.

3.3 Funciones en el municipio y en específico en el cabildo

Las funciones de los regidores pueden ser clasificadas de dos maneras: funciones formales y funciones informales. Las funciones informales de los regidores son todas aquellas tareas que llevan a cabo estos representantes sin que estén contempladas en la ley. Por lo general tienen que ver con funciones de gestoría social ante diferentes dependencias de la administración pública. Esta función informal de gestoría es en muchas ocasiones de suma importancia para estos funcionarios, ya que guarda una relación muy estrecha con la función (informal también) de labor política, entendida ésta como el trabajo para la comunidad a cambio de una remuneración en términos de simpatía política para el partido que lo ha llevado a ocupar el cargo.

De las funciones informales no hay mucho que decir, ya que éstas dependen en mucho de las aptitudes propias de cada regidor y de sus intereses personales o de partido, de tal manera que su descripción amerita un estudio diferente al de la normatividad.

No es mi interés avocarme al estudio de este tipo de funciones. Simplemente menciono, como dato curioso, que el común de la gente considera que la labor de estos funcionarios es hacer gestión social, y en segundo lugar les correspondería las funciones formales de vigilancia.

Las funciones formales, por el contrario, son todas aquellas funciones que les corresponden porque así lo determina la ley, hállese de la constitución política de México (artículo 115), constituciones locales, leyes de gobierno y administración municipal (o su equivalente para cada uno de los estados) y demás reglamentos aplicables.

Los regidores tienen como fundamental función la de abocarse a la vigilancia de las dependencias de la administración municipal, y a la vigilancia de todos los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos⁸¹, y representar los intereses de la población dentro de un órgano colegiado y deliberante conocido como cabildo⁸² el cual funciona a través de sesiones⁸³ y comisiones. Es a través de estas últimas como participan directamente los regidores, los cuales tienen a su cargo algunas de las comisiones enunciadas en el Art. 115 constitucional, mismas que pueden ser ampliadas por las Leyes Orgánicas Municipales de las diferentes Entidades Federativas, según sean las necesidades y posibilidades del municipio⁸⁴.

En sesión de cabildo el ayuntamiento asigna las comisiones a los regidores para que éstos atiendan los problemas de la comunidad.

Los regidores, informan en sesión de cabildo y directamente al presidente municipal, sobre su desempeño, sobre los problemas encontrados y sobre los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Según Moisés Ochoa Campos⁸⁵, dentro del ayuntamiento, los regidores carecen de la facultad y del ejercicio ejecutivo. En cambio, comprenden dos aspectos:

1. la función legislativa como integrantes del cuerpo colegiado y deliberante que forme cabildo.

⁸¹ FAYA Biesca, Jacinto; *Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano*; (Instituto nacional de Administración Pública (INAP); Número 8-9; octubre -1982 a marzo 1983)

⁸² La palabra cabildo viene del latín *Capitulum*, con la que se designa al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia y, civilmente, quiere decir corporación representativa de los pueblos (OCHOA Campos, Moisés; *La estructura del municipio mexicano*). En la época de la colonia el cabildo era la entidad más pequeña de la administración política española (HERRASTI Aguirre, María; *Manual del Regidor y la Regidora*; p.11)

⁸³ Las sesiones de cabildo pueden ser ORDINARIAS o EXTRAORDINARIAS. Las primeras se realizan en forma periódica, generalmente cada mes, y en ellas se ven los avances en los trabajos del ayuntamiento; las segundas se realizan cuando el presidente, o la mayoría de los regidores las convocan para analizar y acordar sobre algún asunto que requiera ser atendido con urgencia fuera de las reuniones periódicas. Generalmente las sesiones de cabildo son públicas, ya que los asuntos que se tratan son de interés de la población del municipio. Solamente cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva del ayuntamiento se hacen cerradas (Ibid; p. 22).

⁸⁴ El artículo 67 de la "Ley de Gobierno y Administración Municipal" para el estado de Sonora establece que: "los regidores forman parte del órgano que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la administración y de gobierno municipal; tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo y sus funciones ejecutivas solo podrán ejercerse como cuerpo colegiado en comisiones de Regidores, por lo que, deberán abstenerse de dar órdenes a los funcionarios y empleados municipales"

⁸⁵ Ex director del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. BANOBRAS.

2. la función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal.

La legislación se verifica mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales.

La función de auditoria e inspección es ejercida por conducto del síndico o comisiones de Regidores nombrados al efecto según el propósito que obedezcan, las que pueden ser sobre las diferentes funciones del ayuntamiento, ya sea en materia de servicios públicos, gobernación, hacienda, economía, agricultura, obras públicas, educación y salubridad.

Las leyes orgánicas para la administración municipal de cada uno de los estados establecen las facultades y obligaciones de los regidores⁸⁶.

Es en la función de toma de decisiones como órgano colegiado, donde el sistema electoral municipal tiene su más fuerte influencia.

Recordemos pues que este sistema garantiza la mayoría de la representación al partido ganador, a costa de la representación de otros partidos. Traducido en términos de toma de decisiones, estaríamos diciendo que el partido ganador (por medio de sus regidores) está en posibilidad de tomar las decisiones que crea convenientes para la vida del municipio, aun a costa de las opiniones de los otros partidos.

3.3.1 La fórmula de toma de decisiones en cabildo

La fórmula de toma de decisiones de los cabildos sonorenses, como órgano colegiado, es muy sencilla y cuenta con tres elementos:

Mayoría simple: el número de votos a favor de una proposición emitida por la mitad más uno de los integrantes presentes en las sesiones del ayuntamiento.

Mayoría absoluta: el número de votos a favor de una proposición emitida por la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento.

Mayoría calificada: la votación a favor de una proposición emitida por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

⁸⁶ Para el caso de Sonora, las facultades y obligaciones de los regidores se encuentran contempladas en los artículos 67, 68 y 69 de la "Ley de Gobierno y Administración Municipal.

El mecanismo de toma de decisiones es el debate y exposición de motivos, y posteriormente la votación de los integrantes del ayuntamiento.

En los ayuntamientos de Etchojoa y Huatabampo, por su número de población (56,000 y 76,000 respectivamente), cualquiera que sea el carácter de la decisión que se deba tomar, y cualquier tipo de votación que se requiera (simple, absoluta o calificada), el sistema electoral garantiza la mayoría de los votos al partido ganador.

Cuadro No. 3 Número de votos, según el tipo de mayoría

Municipios con más de 30,000 habitantes pero menos de 100,000; 6 regidores de mayoría, Alcalde, Síndico y 4 regidores de representación proporcional.	
Mayoría Requerida	Votos Necesarios
M. Simple	7 ¹
M. Absoluta	7
M. Calificada	8

Elaboración propia con base en la Ley de Gobierno y Admón. Municipal

Los municipios antes mencionados corresponden a aquellos municipios que de acuerdo al número de habitantes les corresponden diez regidurías, seis de las cuales son para el partido ganador. De tal manera que en aquellas decisiones que sea necesaria la mayoría simple, la mayoría absoluta o mayoría calificada, el partido ganador toma las decisiones por *majoritarian* a los regidores de representación proporcional.

En municipios como el de Navojoa, con más de 100,000 habitantes, los ayuntamientos se conforman por 22 miembros: Alcalde, Síndico, doce regidores de mayoría y ocho regidores de representación proporcional.

En los municipios con estas características, la votación de mayoría simple y mayoría absoluta no presenta ningún problema para el partido ganador, puesto que le basta con sus doce regidores de mayoría.

Para los casos en los que sea necesaria la mayoría calificada, la Ley de Gobierno y Administración Municipal establece que cuando el cálculo de la proporción señalada en párrafos anteriores (es decir el resultado de sacar las dos terceras partes requeridas para la mayoría calificada) indique un resultado fraccional (en este caso es de 14.66) éste habrá de

¹ En este caso, es la mitad más uno de los miembros presentes. Estamos suponiendo que todos los regidores y el síndico están presentes.

redondearse al número entero superior más próximo. Es decir, que se necesita la aprobación de quince miembros de cabildo.

En estos casos, el partido que gobierna si necesitaría al menos un voto de un regidor de oposición, puesto que este partido solo tiene catorce puesto de los quince que se necesitan para hacer mayoría calificada.

Esto es por lo que toca a la función de toma de decisiones de los regidores dentro de cabildo. En cuanto a la función de inspección y vigilancia que deberán desempeñar lo regidores, la ley determina que ésta se llevará a cabo a través de las comisiones que para tales efectos se formen.

Básicamente, los regidores deben vigilar que los recursos económicos de la administración pública municipal sean utilizados por las diferentes dependencias con forme a la ley, además de vigilar que los acuerdos tomados en las reuniones de cabildo sean llevados a cabo. Cabe mencionar que ante la falta de especificidad de la ley, y de acuerdo al principio de legalidad, al RE le competen las mismas funciones que las del resto de los regidores y las debe desempeñar también mediante las comisiones formadas para tal efecto.

3.4 ¿Cuándo surge el regidor étnico en Sonora?

El RE surge, en el estado de Sonora, como parte de las reformas en materia electoral que se dieron en el año de 1996, específicamente con la aprobación del actual Código Estatal Electoral (antes Ley Electoral).

Para el año de 1995, el entonces gobernador del estado (Manlio Fabio Beltrones) invitó a los consejeros ciudadanos (actualmente consejeros electorales) del Consejo Estatal Electoral para que, en concierto con los partidos políticos, consideraran la conveniencia de proceder a consultar la opinión ciudadana del estado en relación con la necesidad de elaborar un nuevo marco jurídico electoral, o de reformar el vigente, con motivo de los comicios próximos del año de 1997.

Logrados los acuerdos políticos, el Consejo Estatal Electoral (CEE) publicó la convocatoria correspondiente y se realizó la consulta pública del 12 de enero al 8 de marzo de 1996, teniendo como sede las cabeceras municipales de nueve de los principales municipios de la entidad.

En el foro participaron los partidos políticos actuantes en la entidad y un número distinguido y plural de miembros de la sociedad civil.

Posteriormente, el Concejo Estatal Electoral envió al ejecutivo los documentos que contenía la información general de los resultados de la consulta, para que este, en su derecho de iniciar leyes, la presentara ante el congreso local para su discusión.

Es en esta iniciativa que presenta el ejecutivo, donde aparece por vez primera, de manera formal, la figura del RE. Sin embargo, los antecedentes del RE hasta antes de la consulta realizada por el CEE, se remontan al mes de marzo de 1993. Por esas fechas se conformó un equipo interdisciplinario de estudiantes de la UNISON, financiados por el Fondo para la Modernización Educativa Superior⁸⁷ (FOMES) quienes se capacitaron en derechos indígenas, y en 1994 empezaron a impartir talleres interactivos a las etnias de Sonora. El último taller se realizó del 22 al 25 de noviembre de 1994, y a manera de conclusión entre otros temas se hizo referencia a que a las comunidades indígenas les hacía falta “alguien” que fungiera como interlocutor entre la comunidad y el municipio, el estado y la federación, debido a que el Instituto Nacional Indigenista (INI), y otras instituciones, así como indígenas alineados al oficialismo realizaban gestiones sólo para las personas que simpatizaban con el gobierno en turno.

Una vez que se tenía definido que se requería un interlocutor para las comunidades y pueblos indígenas ante el estado nacional, el equipo de trabajo realizó el análisis sobre la posibilidad jurídica de que a nivel municipal existiera un RE.

La propuesta fue presentada ante los tres principales partidos del estado con la intención de que cualquiera de ellos la incorporara a sus plataformas electorales. La respuesta de los partidos fue negativa.

Todo parece indicar que la propuesta de este grupo de estudiantes fue recogida durante la consulta que se realizó en el año de 1996, y que fue así como se incorpora a la propuesta del ejecutivo. Sin embargo, en la exposición de motivos que hace el ejecutivo donde su busca proveer un nuevo ordenamiento electoral, o en su defecto, reformar el entonces vigente, se expresa:

“Es pertinente señalar que este Ejecutivo, estimó importante enriquecer las aportaciones recibidas por parte de los organismos citados, con propuestas

⁸⁷ Este fondo fue creado en 1990 como parte de los programas de apoyo a las instituciones de Educación Superior que estableció el Gobierno Federal en la última década del siglo XX, en los que se contemplaba la capacitación y formación de profesores, así como el apoyo para el equipamiento de laboratorios y otra infraestructura.

referidas respectivamente a los grupos étnicos y a las mujeres, en relación con la presencia de ambos en la postulación a cargos de elección popular. En lo que concierne a las etnias, la idea es garantizar que los municipios en que se encuentran asentadas, tengan una representación en los ayuntamientos respectivos...”

En otras palabras, en este documento, el ejecutivo hace suya la idea de que las etnias cuenten con un representante ante el ayuntamiento de sus respectivos municipios.

Hasta la fecha, Sonora es el único estado de nuestro país que contempla dentro de su legislación local la figura del RE. Para sustentar lo antes dicho, se hizo un análisis de todas las constituciones locales que reconocen expresamente la composición pluriétnica de sus entidades, o bien, que tienen disposiciones aplicables en materia indígena. Posteriormente se analizaron los Códigos Electorales de los respectivos estados⁸⁸ para ver si, al igual que en Sonora, se contemplaba la figura del RE. Finalmente se analizaron las leyes municipales de los mismos estados.

De los dieciséis Estados analizados resultó que todos ellos tienen, en sus constituciones, un apartado especial sobre asuntos indígenas, pero ninguno de ellos contempla la figura del RE; así mismo, en lo que toca a las legislaciones electorales, ninguno de los dieciséis Estados, a excepción de Sonora, tiene algún apartado especial sobre asuntos indígenas, y mucho menos contempla la figura del RE. Finalmente, donde sí hubo variaciones de un Estado a otro fue en las leyes municipales, misma que se presentan en el cuadro.

⁸⁸ Los nombres varían dependiendo del estado, sin embargo en lo esencial, todos se encargan de regular la vida electoral de las diferentes entidades federativas.

Cuadro No. 4 Localización del RE en las legislaciones estatales

Estados	Ley Municipal	
	Apartado especial	Regidor Étnico
1. Campeche	X	X
2. Chiapas	✓	X
3. Chihuahua	X	X
4. Durango	✓	X
5. Edo. De México	✓	X
6. Guerrero	✓	X
7. Hidalgo	X	X
8. Jalisco	X	X
9. Michoacán	X	X
10. Nayarit	X	X
11. Oaxaca	✓	X
12. Querétaro	✓	X
13. Quintana Roo	X	X
14. San Luis Potosí	X	X
15. Sonora	✓	✓
16. Veracruz	✓	X

Elaboración propia, de acuerdo a la revisión de los ordenamientos legales contemplados en el cuadro para cada uno de los estados.

No hay que dejarse llevar por el hecho de que Sonora tenga más palomitas que el resto de los estados, pues esto nada nos dice de los avances que se tienen en las legislaciones locales en materia indígena. Lo único que se pretende demostrar es que el estado de Sonora es el único que cuenta con la figura del RE dentro de la legislación.

3.4.1 Diferencias entre regidores indígenas y regidores étnicos

Es importante distinguir al regidor ético, tal y como se contempla en nuestra legislación, de otros regidores indígenas⁸⁹ que pueden llegar a las administraciones a través de las plataformas electorales de los partidos, o bien, de aquellos que son parte de ayuntamientos elegidos por medio de usos y costumbres.

⁸⁹ Utilizo el término "regidor(es) indígena(s)" para diferenciar al RE (como la figura estudiada y tema de esta investigación) de otros regidores que también fungen como representantes indígenas, pero que han llegado a ocupar el puesto por mecanismos distintos a los que se contemplan en nuestra legislación.

En cuanto a los segundos. En 1995 por primera vez uno de los estados de la República Mexicana modificó su Constitución y su ley electoral para incorporar los derechos políticos de la población indígena. Con estas reformas, el estado de Oaxaca reconoció la elección de autoridades municipales mediante el procedimiento de usos y costumbres⁹⁰.

En el sistema de usos y costumbres la institución municipal está organizada en estructuras jerarquizadas de servicio comunitario (los sistemas de cargos cívico-religiosos) y formas colectivas de gestión pública (tequio, asambleas comunitarias). En el aspecto electoral, su particularidad reside en el hecho de que gran parte del procedimiento para nombrar a las autoridades se hace sin la participación de los partidos políticos⁹¹.

En el artículo 109 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) se define el procedimiento electoral consuetudinario de la siguiente manera: "El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio."

Por otro lado, el artículo 25 de la constitución local establece que: "la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos."

Lo anterior implica que existan no solo regidores indígenas, sino todo un cuerpo de representantes a nivel municipal que han sido elegidos por medio de usos y costumbres. Sin embargo, esto es un tema diferente, pero que es importante aclarar puesto que ha suscitado algunas dudas respecto a la existencia de regidores étnicos en otros estados de la república mexicana.

El RE es diferente a los regidores indígenas, por el hecho de que el primero funciona dentro de la estructura clásica del ayuntamiento mexicano, pero a diferencia del resto de los representantes políticos de los ayuntamientos, éste es elegido por usos y costumbres y no es partícipe, para su elección, en el sistema de partidos.

⁹⁰ IFE; *Cuadernos de divulgación*; eslabón introductorias (puede verse en www.deceyec.ife.org.mx)

⁹¹ Idem.

Por otro lado están los regidores indígenas que pueden acceder al cargo, como ya se mencionó, mediante las plataformas electorales de los partidos políticos.

Las plataformas políticas miden el esfuerzo de los partidos para dar respuesta a las demandas de los electores y son también un requisito establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹². Constituyen una síntesis de los planteamientos ideológicos de los partidos y nos muestran su posición frente a la sociedad, pues en sus contenidos se encuentran los diagnósticos de la realidad nacional, un orden de prioridades en el examen de los problemas y una oferta de soluciones.

Hoy en día un tema de gran importancia para la política nacional es el de la cuestión indígena. Nunca como hoy, las demandas de algunas organizaciones y pueblos indígenas han estado enfatizadas en las cuestiones de la autonomía y la representación política. Sin duda alguna, el movimiento de insurgencia indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, iniciado el primero de enero de 1994, constituyó un fuerte catalizador que puso en el centro del debate nacional el asunto del reconocimiento político de los indios⁹³.

A pesar de la demanda de algunos sectores indígenas en cuanto al respeto de sus formas de representación basadas en usos y costumbres, las estadísticas muestran la participación indígena en los procesos electorales. En el procesos de 1991 participaron 2 millones 400 mil indígenas, lo que constituyó el 60.4% del padrón electoral de los 803 municipios indígenas del país. En 1994, debido a que se trataba de una elección presidencial, la participación subió a casi 3 millones de votantes indígenas, lo que significó una participación del 66.9% y en 1997 la participación bajó hasta 49.2% en esos municipios⁹⁴.

Es claro que el asunto indígena ha enriquecido el catálogo de temas de las plataformas electorales y puso el dedo en un problema ancestral: la situación de miseria y marginación de los pueblos indígenas de México.

⁹² El artículo 176 señala: a) para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas. 2) la plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los primeros quince días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

⁹³ RUIZ Mondragón, Laura; *Las Propuestas Electorales para los Indígenas de México 2000-2006*; P. 2

⁹⁴ *Ibidem*; P. 4

Así por ejemplo, la plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática (1997-2000) contemplaba:

“una mayor participación y la conquista de la representación indígena en el régimen político nacional. Se deben impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación local y nacional de los pueblos indígenas, fortaleciendo un nuevo federalismo”.

Por su parte el Partido Revolucionario Institucional se comprometía a:

“Impulsar (la) participación política directa y proporcional (de los pueblos indios) sin intermediaciones en todos los órganos de elección popular; garantizar la postulación de candidatos indígenas en los municipios y distritos pertinentes”

Ambos partidos conservaron estos puntos en sus plataformas electorales para los comicios del 2000-2006.

Cabe aclarar que en la plataforma electoral del Partido Acción Nacional no se hace referencia a la necesidad de representantes indígenas en los diferentes niveles de gobierno.

En resumen, dos de los partidos mas representativos de nuestro sistema político se han comprometido a impulsar formulas electorales encaminadas a proporcionar mayor representación política a los pueblos indios. Esto ha provocado que en muchos municipios de todo el país, los partidos políticos incluyan en sus planillas municipales a algunas personas, miembros de los pueblos indios que se encuentran asentados en los municipios respectivos, para que estos funjan, una vez que la planilla haya triunfado electoralmente, como representantes de dichos pueblos. Sin embargo, aunque en esencia, en ambos casos sigue operando el principio de representación por iguales, hay diferencias importantes entre el RE y los representantes que entran por medio de algún partido político. De tales diferencias me encargaré más adelante.

3.5 ¿Qué es el Regidor Étnico?

El artículo 19 del Código Electoral para el Estado de Sonora señala:

“El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Estará administrado por un ayuntamiento

integrado por los miembros de la planilla que haya resultado electa por el principio de mayoría relativa. Esta integración se podrá completar con regidores de representación proporcional y con un RE propietario y su respectivo suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas; estos últimos serán designados conforme a los usos y costumbres de dicha etnia”.

El RE, de acuerdo a estudios realizados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), está contemplado para 14 municipios del estado donde se concentra la mayor parte de los pueblos indígenas de la entidad. Estos municipios son Álamos, Altar, Bacerac, Bácum, Cajeme, Etchojoa, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Pitiquito, Plutarco Elías Calles, Sáric y Yécora.

Del citado artículo se desprenden los elementos que caracterizan al RE:

Primero. Es un representante de las etnias que se encuentran asentadas en los municipios ya mencionados, y no de la población del municipio en su totalidad. Es decir que a diferencia del resto de los regidores, que representan a la población del municipio en general, el RE únicamente representa a la etnia de la cual proviene.

Segundo. Es elegido solo por un sector de la población del municipio. Es decir, es la propia etnia, y solo la etnia, quién decidirá qué persona deba representarlos.

Esto no ocurre con el resto de los regidores, los cuales son elegidos por el total de la población del municipio, incluso la misma etnia.

Tercero. Es elegido por medio de los usos y costumbre de la etnia respectiva. Esto tiene repercusiones muy importantes, que en general, lo diferencian del resto de los regidores (de mayoría relativa y de representación proporcional):

- El RE no participa en el sistema de partidos, puesto que independientemente del partido que resulte ganador, el tiene un lugar asegurado en la administración.
- Al no participar en el sistema de partidos, tampoco es participe de las campañas electorales para las administraciones municipales.

Son estos elementos los que diferencian al RE de otros representantes indígenas ante las administraciones municipales, aun tratándose de regidores que estén representando

algún pueblo indio, pero que han llegado a ocupar el puesto gracias a la participación en algún partido político.

Una diferencia sustancial del RE y los regidores indígenas que acceden al puesto mediante las plataformas electorales de algún partido político es el principio de representación que les da origen.

Los regidores indígenas obedecen al principio individualista, ya que estos regidores, al acceder por medio de las plataformas electorales de los partidos políticos, tienen que ser votados forzosamente por los ciudadanos de un municipio. El RE no es votado por todos los ciudadanos de los municipios, sino que es elegido solo al interior de la etnia para que represente los intereses de esa etnia de la cual proviene.

En esos términos estaríamos hablando pues de la representación de grupo. En cuanto a los regidores que forman parte de los ayuntamientos que en su conjunto son elegidos mediante usos y costumbres. La principal diferencia que tienen estos regidores con el RE, es que los primeros pertenecen todos a un cuerpo de representantes políticos que obedecen a una misma lógica de representación. Todos son elegidos mediante usos y costumbres, y todos representan a una misma comunidad indígena.

El RE por su parte, es el único miembro del ayuntamiento que es elegido por usos y costumbres, y que además representa a un grupo en particular al interior del ayuntamiento.

Para los fines prácticos de esta investigación, la distinción entre RE y regidor indígena no aporta datos importantes, más sí la distinción entre regidores y regidores étnicos.

Como ya lo mencioné, la distinción entre estos dos tipos de representantes indígenas obedece a las inquietudes que ha provocado el hecho de que probablemente existiera la figura del regidor étnico en otros estados del país.

Este punto es importante para señalar pues que el nuestro es el único estado que contempla dicha figura, y que en algunos otros estados existe la figura del regidor indígena, pero ésta no tiene nada que ver con el tema que se presenta en esta tesis.

3.6 Principales características de los mayos

De acuerdo al Instituto Nacional Indigenista, son ocho los grupos étnicos que se encuentran asentados en el Estado de Sonora. En el cuadro 1 de los anexos puede verse el

municipio dentro del cual se encuentra ubicado cada grupo étnico, así como las localidades más importantes dentro de las cuales se distribuyen.

Por enfocarse ésta tesis sobre los municipios mayos de mayor importancia en el estado de Sonora, este apartado está dedicado a especificar algunas de las características más importantes de esta etnia. Las características del resto de los grupos étnicos son expuestas de manera resumida en los mapas 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de los anexos de esta tesis.

Cabe mencionar que la siguiente información es un resumen de las monografías de los pueblos indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)⁹⁵

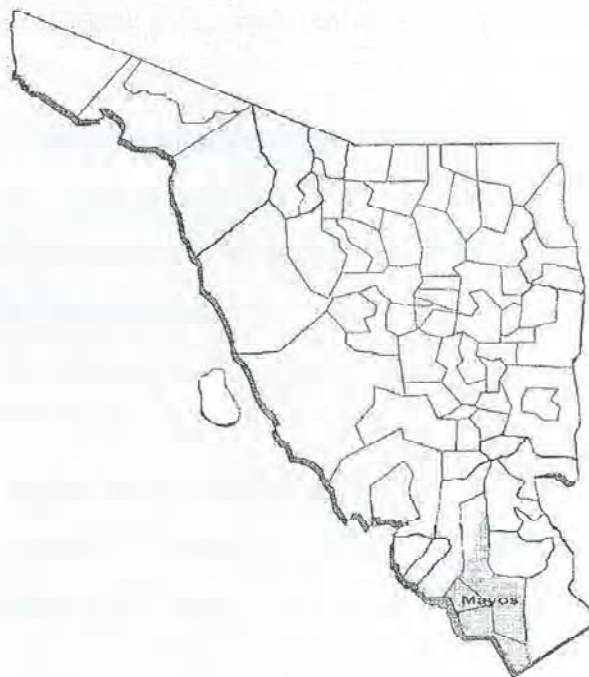
Según la tradición oral del grupo, la palabra mayo significa "la gente de la ribera". Los mayos se reconocen a sí mismos como yoremes: "el pueblo que respeta la tradición"; en contraposición, al hombre blanco le llaman yori: "el que no respeta".

3.6.1.1 Localización

La región mayo se localiza entre la parte norte del estado de Sinaloa y sur de Sonora. En Sinaloa sus comunidades se distribuyen en los municipios de El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa de Leyva y Ahome. En el estado de Sonora los municipios de Álamos, Quiriego, Navojoa, Etchojoa y Huatabampo.

⁹⁵ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Gobierno de la República; Monografías de los pueblos indígenas; Mayos (puede verse en http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=301)

Mapa No. 1 Ubicación geográfica de los mayos en Sonora



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Debido a su proceso histórico, los mayos han tenido que compartir su territorio con mestizos. Prácticamente en todas las comunidades ambos grupos conviven y en algunas localidades los indígenas han sido desplazados por el otro grupo; los mayos viven preferentemente en comunidades donde se localizan sus centros ceremoniales como son: Júpare, Etchojoa, San Pedro, San Ignacio Cohuirimpo, Pueblo Viejo, Navojoa, Tesia, Camoa, Huatabampo y Conicárit en el estado de Sonora.

Como miembros de la familia cahita, se relacionaban anteriormente con los yaquis, ocoroni y guasave, estos dos últimos grupos ya desaparecidos; actualmente los mayos de Sonora se relacionan con los yaquis hacia el norte y al este (la sierra) con los guarijíos.

3.6.1.2 Lengua

La lengua mayo pertenece a la familia tara-cahita del tronco yuto-nahua y está emparentada con la lengua yaqui y guarijío, aunque cada una de las tres presenta variaciones dialectales.

La lengua dominante en la región es el español y la mayoría de los mayos la hablan. El monolingüismo, que es bastante bajo, se registra sobre todo entre niños pequeños y ancianos.

Existen una serie de causas que han contribuido a desplazar la lengua mayo como factor de identificación entre los yoremes: el capitalismo de la región, la presencia de los mestizos en la misma estructura productiva de los mayos, el ejido, y el desprestigio que representa para muchos hablar la lengua de sus abuelos, etcétera.

3.6.1.3 Organización social

La agrupación social básica de los mayos es la familia extensa y las redes de relaciones y solidaridad que ésta trae consigo: la familia constituye un espacio de participación colectiva a la que se integran todos sus componentes como son los abuelos, padres, hijos, tíos, sobrinos y hermanos.

Otro espacio es el pueblo mismo, al que se refieren como Centro Ceremonial que congrega a diversas comunidades aledañas y donde todos los integrantes participan activamente en la organización de las fiestas tradicionales a través de los Fiesteros.

Prácticamente no existe una estructura de gobierno propia de los yoremes. La organización tradicional de los mayos, a través del gobernador o consejo supremo, tiene mayor funcionalidad y representatividad entre los mayos de Sinaloa. En Sonora, estos cargos tienen más reconocimiento por parte de las instituciones y algunas comunidades que por el conjunto de la población yoreme. La organización mayo se expresa sobre todo en estructuras religiosas que aseguran el ritual tradicional.

3.7 Municipio de Etchojoa

Cuadro No. 5 Principales características del municipio de Etchojoa

POBLACIÓN		GOBIERNO Número de regidores 10			
Población total 56,129		Porcentaje de la población de 5 años o mas que habla lengua indígena	periodo	Votos	Partido ganador
Hombres 28,418	Mujeres 27,711	17.9%	1994-1997	16,432	PRD
			1997-2000	11,409	PRD
			2000-2003	11,722	PRD

Elaboración propia con datos del XII censo general de población y vivienda, 2000 (INEGI) y con Información del Consejo Estatal Electoral (memorias electorales).

Etchojoa es un municipio mediano. Dentro del Estado el municipio representa el lugar 10 con el 2.53% de la población total. Además, se estima que el 46.5 por ciento de la población es urbana y 53.5 por ciento es rural.

Etchojoa alcanzó la categoría de municipalidad por el Decreto No. 8 del nueve de octubre de 1909, por mandato del vicegobernador Alberto Cubillas. A 88 años de su constitución, el municipio de Etchojoa perdió poco menos de la tercera parte de su territorio al segregarse por Decreto del 26 de diciembre de 1996, la Comisaría de Villa Juárez, antes Colonia Irrigación, y ahora sus delegaciones que ahora pertenecen al municipio de Benito Juárez.

El municipio de Etchojoa cuenta con una extensión de 923 Km², se localiza al sur del Estado, colinda al norte con Navojoa y Benito Juárez; al sur y al este con Huatabampo; al oeste con Benito Juárez y el Golfo de California (Ver mapa de ubicación geográfica de este municipio en anexos mapa No. 9). Etchojoa pertenece a la región económica denominada "Yaqui-Mayo", la cual comparte con los municipios de Bácum, Cajeme, Benito Juárez, Navojoa y Huatabampo. Su altura sobre el nivel del mar varía de 0 a 50 metros.⁹⁶

En este municipio se asienta población indígena. Según los resultados del Censo General de Población y Vivienda del 2000 (INEGI), el 17.9 por ciento de la población Etchojoense de cinco años y más, habla lengua mayo. Porcentaje que representa a su vez el 40.1 por ciento de la población agrupada en ese rango dentro de los tres municipios del Valle del Mayo. Si se toma como indicador el número de yoremes hablantes para calificar de indígenas a las localidades, en Etchojoa existen 42 localidades donde el 37.9 por ciento de la población de cinco años y más habla lengua mayo. En esos poblados vive el 38.1 por ciento de los Etchojoenses.⁹⁷

La economía municipal es básicamente monoprodutora, ya que el 53.3 por ciento del empleo lo genera el sector primario, principalmente la actividad agrícola, el sector secundario aporta el 12.8 por ciento del empleo y el sector terciario el 32.6 por ciento.⁹⁸

⁹⁶ Gobierno del Estado de Sonora, Monografías municipales, Etchojoa (puede verse en: <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg195.asp>)

⁹⁷ INEGI, XII censo general de población y vivienda, 2000

⁹⁸ Gobierno del Estado de Sonora, Monografías municipales (puede verse en: <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg195.asp>)

3.8 Municipio de Huatabampo

Cuadro No. 6
Principales características del municipio de Huatabampo

POBLACIÓN		GOBIERNO Número de regidores 10		
Población total 76 296		Periodo	Votos	Partido ganador
Hombres 38,563	Mujeres 37,733	1994-1997	16,276	PRI
		1997-2000	15,009	PRD
		2000-2003	13,080	PRI

Elaboración propia con datos del XII censo general de población y vivienda, 2000 (INEGI) y con Información del Consejo Estatal Electoral (memorias electorales).

El nombre de Huatabampo proviene de la lengua cahita (yaqui y mayo) de las raíces "huata", sauce; "baam", plural de "baa", agua; y "po" en; "sauce en el agua".⁹⁹

El municipio de Huatabampo ocupa el séptimo lugar con el 3.44 por ciento del total de la población del Estado. La población municipal se encuentra asentada en 219 localidades de las cuales 130 cuentan con menos de 100 habitantes; las 89 restantes con una población de más de 100 habitantes entre las que se encuentran las localidades urbanas que son las que más demandan servicios.

La actual Ciudad de Huatabampo empezó a formarse en la última década del siglo XIX. Fue erigida en cabecera de municipio por decreto de la Legislatura local el 10 de diciembre de 1898, comprendiendo las comisarías de Moroncarit, San Pedro y Etchojoa. Estas dos últimas fueron segregadas para constituir el municipio de Etchojoa. El 3 de mayo de 1933 se le agregó la comisaría de Agiabampo. El título de ciudad se le concedió en 1927 durante el gobierno del General Topete.

El municipio de Huatabampo se localiza el sur del Estado y colinda con los siguientes municipios; al norte con el municipio de Etchojoa, al sur con el municipio de Aome, Sinaloa, al este con los municipios de Navojoa y Alamos y al oeste con el Golfo de California (Ver mapa de ubicación geográfica de este municipio en anexos mapa No. 10).

El municipio cuenta con 1,170 kilómetros cuadrados que representan el 0.63 por ciento de la superficie total del Estado y se encuentra a una altura promedio sobre el nivel del mar de 10 metros¹⁰⁰.

⁹⁹ Ibidem; (<http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP/pg202.asp>).

Las localidades más importantes además de la cabecera son: Ejido la Unión, Yavaros, Sahuaral de Otero, Etchoropo, Huatabampito, Moroncarit, Agiabampo, Estación Luis, Las Bocas, El Caro, Citavaro, Pozo Dulce y el Júpare.

3.9 Municipio de Navojoa

Cuadro No. 7
Principales características del municipio de Navojoa

POBLACIÓN		GOBIERNO		
Población total 140 650		Número de regidores 20		
		periodo	Votos	Partido ganador
Hombres 69,341	Mujeres 71,309	1994-1997	29,730	PRI
		1997-2000	25,598	PRD
		2000-2003	19,554	PRD

Elaboración propia con datos del XII censo general de población y vivienda, 2000 (INEGI) y con Información del Consejo Estatal Electoral (memorias electorales).

Navojoa proviene de la lengua mayo, de las raíces “navo” que significa nopal y “jova” casa; por lo tanto, Navojoa quiere decir “lugar o casa de nopal”.¹⁰¹

La población total censada en el 2000 está conformada por 69,341 (49.3%) hombres y 71,309 (50.7%) mujeres. En conjunto la población de Navojoa representa el 6.34% del total del Estado, ocupando el quinto lugar y presenta una densidad poblacional de 32.11 habitantes por Km2.

La fundación de Navojoa data desde 1825, cuando se constituye el ayuntamiento junto con el Estado de Occidente; tal estructura se define en el marco de la culminación de la guerra de independencia.

Sin embargo, el territorio que actualmente ocupa el municipio estuvo ocupado desde los tiempos prehispánicos por los indios mayos, cuya historia esta íntimamente ligada al valle y al río del mismo nombre.

El municipio está ubicado en el sur del Estado de Sonora en una extensión de 4,381 Km2, representando el 2.36% del territorio estatal y el 0.22% del nacional. Colinda al norte con los municipios de Cajeme y Quiriago, al este con Alamos, al suroeste con Huatabampo

¹⁰⁰ Id.

¹⁰¹ Ibidem; (<http://www.sonora.gob.mx/porta1/Runscript.asp?p=ASP/pg211.asp>)

Los problemas de representación del regidor étnico, los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo (2000-2003)

y al oeste con Etchojoa (Ver mapa de ubicación geográfica de este municipio en anexos mapa No. 11).

Las localidades más importantes de este municipio, además de la cabecera, son: San Ignacio Cohuirimpo, Guadalupe de Juárez, Guayparín, Tetanchopo, Santa María del Buaraje, Agiabampo, Masiaca, Bacabachi y Pueblo Viejo.

CAPÍTULO 4

EL REGIDOR ÉTNICO Y LOS PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN. LOS CASOS DE LOS MUNICIPIOS MAYOS

Este capítulo se desarrolla a lo largo de 2 apartados; el primero contempla la información empírica de esta investigación, tratando de responder dos preguntas básicas: ¿Cuál fue el procedimiento que la etnia siguió, en sus respectivos municipios, para la selección de sus regidores étnicos? y ¿Por qué las personas seleccionadas para ocupar dicho cargo no pudieron desempeñarlo?

La primer pregunta tiene que ver con lo que la etnia entendió como usos y costumbres, ya que por ley es a través de éstos que la etnia elige a su regidor.

Esta pregunta parte de la observación de que a pesar de que en los tres municipios se estudia a una misma etnia (los mayos), en cada uno de los tres municipios el sistema de usos y costumbres fue entendido de manera distinta.

La última pregunta parte de un hecho sencillo: en el período de gobierno estudiado (2000-2003), los miembros de la etnia que fueron elegidos para ocupar el cargo de RE en dos municipios (Etchojoa y Navojoa) tuvieron que abandonar el cargo casi inmediatamente. De hecho, el RE del municipio de Etchojoa ni siquiera llegó a tomar posesión.

El segundo apartado de este capítulo es el análisis de la información empírica y se desarrolla a partir de cuatro variables por las cuales el RE encuentra algunas dificultades al momento de pretender representar a su grupo. Las tres primeras tienen que ver con la situación concreta de que el RE no pudo ingresar a las administraciones municipales. La cuarta variable esquematiza la imposibilidad de que las decisiones del RE en las administraciones municipales lleguen a tener peso alguno.

La primera de las cuatro es una variable socio-cultural, a la cual me refiero con el nombre de “el problema con los usos y costumbres mayos”. La segunda es una variable jurídica, misma que lleva por nombre “el problema con el marco jurídico de los mecanismos de elección municipal y de los usos y costumbres”. La tercera variable, denominada “el problema con los partidos políticos” es una variable política. Finalmente, la cuarta variable es también una variable política, pero ésta está orientada a la explicación de la influencia que ejerce el sistema electoral municipal en la toma de

decisiones municipales, y por tanto, en las complicaciones que resultan de esta fórmula para el RE. Esta cuarta variable es denominada “el problema del sistema electoral municipal”.

4.1 Usos y costumbres de la etnia mayo

La ley estipula que el RE será elegido mediante los usos y costumbres de la etnia de la cual provenga, sin embargo no aclara qué se entenderá por usos y costumbres. El término puede tener diferentes aplicaciones, como por ejemplo: usos y costumbres culturales, usos y costumbres sociales, o bien usos y costumbres políticas.

El primero por ejemplo se estaría refiriendo a todos aquellos rituales que tienen que ver con los aspectos de la cultura mayo: su indumentaria, fiestas, religiosidad, etcétera. El segundo tendría que ver con las formas de organización social de la etnia: cómo entienden el concepto de familia, cómo se dan las relaciones entre los individuos, etcétera.

Finalmente, los usos y costumbres que nos interesan son los que tienen que ver con la manera en que la etnia se organiza políticamente, es decir, básicamente los mecanismos utilizados por la etnia para nombrar a sus autoridades tradicionales.

El objetivo de que el RE sea elegido mediante usos y costumbres obedece a una lógica de respeto y reconocimiento a las formas de organización política de los pueblos indios de Sonora. De funcionar éstos (el sistema de usos y costumbres), la idea era que proporcionaría buen grado de legitimidad al representante indígena y, consecuentemente, al tener representación legitimizada de las etnias en los ayuntamientos, estos serían a su vez más legítimos.

Decir que el RE será elegido mediante usos y costumbres, significaría entonces que este representante político será elegido de la misma manera con la que se elige un gobernador mayo o un jefe de iglesias (solo por citar algunos ejemplos de autoridades tradicionales).

Era de suponerse que los usos y costumbres de la etnia mayo serían los mismos a lo largo y ancho del territorio donde se encuentra asentada. A final de cuentas, a pesar de que se encuentra distribuida a lo largo de más de tres municipios, se trataba de una misma etnia.

El hecho es que en los tres municipios estudiados, al momento de elegir al representante indígena, los usos y costumbres fueron entendidos de maneras diferentes.

4.1.1 Elección del regidor étnico en el municipio de Navojoa.

En el municipio de Navojoa, el mecanismo que se siguió deja mucho que desear respecto a lo que podríamos imaginar como usos y costumbres. Generalmente tenemos la idea de la estructura de un Consejo de hombres sabios o ancianos donde se delibera y se toman las decisiones más importantes de la etnia. Lo cierto es que el mecanismo utilizado no tuvo nada que ver con esto, y ni siquiera se llegó a considerar a las estructuras políticas existentes entre los mayos.

El proceso que siguió la población yoreme del municipio en cuestión fue la recolección de firmas en las comunidades indígenas¹⁰².

El principal problema que representaba la aplicación a rajatabla de los usos y costumbres mayos para la elección de autoridades, fue que la etnia—fuera de cualquier observación de corte antropológico que podamos hacer— no se mantiene como un mismo grupo. Operan al interior de la comunidad yoreme varios grupos, los cuales a su vez sostienen vínculos con los diferentes partidos políticos locales, principalmente PRI y PRD.

Viene al caso un viejo chiste que circula entre la población de estos municipios: “si manejas, ten cuidado de no atropellar a alguien, pudiera ser un gobernador”.

Y es que nadie sabe con certeza cuántos gobernadores mayos existen, quiénes son y dónde se encuentran. Cada grupo tiene los suyos propios y desconocen a los gobernadores mayos de los otros grupos, lo que provoca una etérea estructura política tradicional.

“Cada grupo de la etnia nombra a los gobernadores indígenas dependiendo de los intereses que en el momento estén en juego. De tal manera que las mencionadas autoridades tradicionales son tomadas como un juego (con poca seriedad)¹⁰³”.

Querer elegir al RE conforme a los mecanismos utilizados para elegir a las autoridades tradicionales, representaba—y de hecho lo fue—el desacuerdo y confrontación de todos los grupos entre sí.

Finalmente prosperó un rudimentario y conflictivo principio democrático de mayoría por medio de firmas, y la contienda entre los dos principales candidatos a regidores étnicos

¹⁰² Según entrevista realizada a Damián Martín Yocupicio Leyva (Director de Comunidades Rurales del H. ayuntamiento de Navojoa), quién fuera candidato ganador a la regiduría étnica por haber obtenido mayor número de firmas de apoyo.

¹⁰³ Damián Martín Yocupicio Leyva

se dio de la misma manera que se dio entre dos de los tres principales partidos políticos: PRI y PRD.

En este período (2000-2003) en el municipio se dio una fuerte competencia tripartita—a diferencia de Huatabampo y Etchojoa donde se mantuvo la polarización PRI-PRD—cuyos resultados finales de la elección fueron: 17,807 votos para Acción Nacional, 15,035 para el Revolucionario Institucional y, 19,554 que llevaron al triunfo del PRD en el municipio¹⁰⁴.

PRI y PRD impulsaron a sus candidatos a ocupar el cargo de RE¹⁰⁵. Finalmente apareció como triunfante de ese proceso de recolección de firmas el candidato impulsado por el partido que ganó la elección municipal: el PRD.

4.1.2 Motivos del abandono del cargo

Como era de suponer, el candidato a regidor impulsado por el PRI rechazó tajantemente el triunfo del candidato del PRD y se manifestó, junto con toda la gente que lo había apoyado, tomando las instalaciones del palacio municipal.

A decir del candidato del PRD fue el Gobierno del estado, por medio del Consejo Tradicional Indígena, a cargo de Hilario Yocupicio, quien orquestó y financió la toma del Palacio municipal.

Las presiones del Consejo Tradicional Indígena hacia la administración entrante, concluyeron con que el escaño municipal que correspondía a la etnia se mantuviera desierto durante todo el trienio.

Básicamente el Consejo Tradicional exigía al presidente electo (José Guadalupe Curiel) que destituyera al RE que supuestamente había ganado.

Finalmente la regiduría étnica no prosperó, pero a cambio de ello, el regidor impulsado por el PRD ingresó a la administración municipal a través de la Dirección de Comunidades Rurales, donde permaneció durante los tres años que duró la administración.

Martín Yocupicio señaló¹⁰⁶ que lo que suponía sería un espacio de representación que beneficiaría a la comunidad yoreme, se tornó en una dificultad para la misma, puesto que durante el tiempo que duró el plantón en el palacio, la gente de las comunidades no tenía a

¹⁰⁴ Según datos del Consejo Estatal Electoral.

¹⁰⁵ Según lo manifestaron regidores del PAN y el PRD de la administración en cuestión.

¹⁰⁶ En entrevista realizada en las oficinas de la Dirección de Comunidades Rurales del H. ayuntamiento de Navojoa; 25 de marzo del 2003.

quien recurrir para plantear sus problemas, situación que lo llevó a optar por la decisión de no tomar protesta como RE.

4.1.3 Elección del regidor étnico en el municipio de Etchojoa

El proceso de elección en el municipio de Etchojoa también estuvo lejos de ser lo que se esperaba de él. Sin embargo, siguió criterios un tanto más democráticos, pero igualmente controvertidos. En este municipio, miembros de la etnia colocaron urnas en diferentes lugares, donde los yoremes acudieron a votar por su candidato a representante indígena.

El proceso se dio de manera conjunta con las elecciones constitucionales para elegir el ayuntamiento de este municipio, de tal manera que los ciudadanos que acudían a votar por sus respectivos candidatos o partidos, podían hacerlo también por el RE. El mecanismo que siguieron los yoremes que cuidaban sus respectivas *urnas indígenas* para seleccionar al votante fue algo cuestionable. El encargado de cuidar las urnas vigilaba que los que ahí votaran, fueran solamente los yoremes mayos y no lo yoris.

Suena razonable en el sentido de que lo que estaba en juego era la elección del representante de la etnia, de tal manera que debía ser precisamente la etnia quien debería tomar la decisión de nombrar a ése representante. El problema es que no existe un documento, como la credencial de elector, que acredite que cierto individuo es o no indígena, de tal manera que la elección del votante se torna demasiado subjetiva.

El argumento que daban las personas que cuidaban estas urnas era referente a la apariencia física de las personas que pretendían votar para elegir al RE. Ciertamente el indígena mayo tiene características físicas que lo distinguen de otros individuos, como por ejemplo tez café, cabello oscuro, lacio, grueso y parado; pómulos más pronunciados y una estatura media. De tal manera que un hombre blanco, por ejemplo, no podía votar en estas urnas. Sin embargo, hay individuos de tez clara que se asumen como indígenas, así como también hay individuos de tez oscura que no se reconocen como tales.

El criterio de la apariencia física representa muchos problemas y suscita controversias difíciles de resolver, y en ocasiones hasta chuscas: ¿Qué tan oscuro debe ser un individuo y que tan lacio y grueso debe tener el cabello para poder elegir al RE mayo? Si un yoreme engendra dos hijos con una mujer yori, uno le sale blanco (como la mamá) y otro café (como el papá) ¿cuál de los dos hijos es más mayo y por qué?

El problema más grave de esto, es que las personas que cuidaban las urnas podían manipular fácilmente los criterios de pertenencia al grupo mayo en favor de un grupo al interior de la etnia. Para negar el derecho a votar bastaba con decir que X o Y persona no podía votar porque no era reconocido como yoreme.

4.1.4 Motivos del abandono del cargo

Lo controvertido del mecanismo de elección trajo como consecuencia diversas inconformidades respecto a los resultados obtenidos durante la votación indígena. En este municipio, al igual que en Navojoa, los partidos políticos estuvieron inmersos durante el proceso de selección del RE. De hecho, las inconformidades suscitadas se presentaron más como inconformidades partidistas, que como inconformidades del sector indígena¹⁰⁷.

En este municipio, la competencia electoral se ha dado entre el Partido de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional, el cual tiene una fuerte influencia sobre la población yoreme de éste municipio. Se puede decir que gran parte de las fracturas que existen al interior de la etnia son consecuencia de las fracturas internas que viene arrastrando este partido¹⁰⁸, y que terminaron por llevarlo a perder las elecciones municipales en 1994 contra el candidato del PRD.

Los resultados electorales para el período estudiado fueron de 1,885 votos para el PAN, 7,796 para el PRI y, 11,409 con los cuales resulto ganador por tercera ocasión el PRD. El Partido Acción Nacional ha sido un partido que no ha logrado crecer en este municipio. Su votación, a excepción de la última elección (2003-2006), no había rebasado los 2000 votos.

Paradójicamente, el motivo de que el cargo de RE tampoco fuera ocupado en este municipio se debió a que la persona que resultó electa en la contienda indígena había sido regidora suplente por el PAN en la administración saliente. Digo que es paradójico porque este partido es el que se ha mantenido más alejado de la etnia, haciendo campaña principalmente en la cabecera municipal y en las localidades más urbanizadas con la clase media y media alta de este municipio.

¹⁰⁷ Según manifestaron en la entrevista los regidores del H. ayuntamiento de Etchojoa Maria del Rosario García Briazo y Rafael Chávez Ley, del PRD y del PRI respectivamente.

¹⁰⁸ Lo manifestó así el antropólogo Leonardo Valdez Esquer, durante una plática sostenida con él, con motivo de las reformas al artículo 2º constitucional en materia indígena. Dicho personaje ha trabajado muy de cerca con la etnia mayo de los tres municipios.

La votación indígena se realizó en dos ocasiones, debido a que los primeros resultados no fueron aceptados. En las dos ocasiones se vio favorecida por la votación la misma persona. *Se le pidió al Congreso del estado que determinara si se caía en alguna irregularidad, y este nunca resolvió la situación, por tal motivo, no hubo RE.*¹⁰⁹

4.1.5 Elección del regidor étnico en el municipio de Huatabampo

En Huatabampo la elección estuvo más cercana a lo que podríamos considerar que son los usos y costumbres de la etnia para elegir a sus autoridades tradicionales. El mecanismo fue la consulta a las autoridades tradicionales: fiesteros de las iglesias tradicionales, jefes de fariseos, jefes de matachines, maestros rezadores entre otros. *Pero básicamente el consenso de las iglesias tradicionales, sin intervención de ningún partido político. Todos ellos son los que presentan sus propuestas y finalmente se busca un consenso entre las autoridades tradicionales.*

*Para ser nombrado como autoridad indígena se requiere, primero, ser una persona extraída de la etnia, que entienda perfectamente sus problemas. Prácticamente son las personas mayores y generalmente de sexo masculino. El hecho que le da el derecho de ser RE es haber ocupado algún puesto de autoridad tradicional*¹¹⁰.

La persona entrevistada manifestó, además, que no hubo precisamente un consenso definitivo debido a que el grupo yoreme no es una sola organización, sino que existen pequeños grupos de indígenas. Pero que sin embargo, la mayoría de los grupos estuvieron de acuerdo en la designación de este regidor.

Curiosamente, de los tres municipios, Huatabampo fue donde se podría decir que la elección del RE estuvo más apegada a los usos y costumbres de la etnia por haber sido una decisión consensada entre las autoridades tradicionales, y fue este municipio el único de los tres donde funcionó esta figura durante toda la administración.

La situación de este municipio me lleva a plantearme las siguientes interrogantes: ¿el hecho de que el RE de Huatabampo funcionara durante toda la administración (sin grandes dificultades con los grupos de la etnia) se debió a que éste fue elegido mediante lo que la

¹⁰⁹ Rafael Chávez Ley; regidor por el PRI, H. Ayuntamiento de Etchojoa 2000-2003

¹¹⁰ Víctor Manuel Valenzuela Díaz, Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, H. Ayuntamiento de Huatabampo.

etnia entendió y aceptó como usos y costumbres o simplemente se debe al hecho de que en Huatabampo fue una decisión consensada con los diferentes grupos?

De ser afirmativa la primera pregunta, esto nos estaría diciendo que—como era el objetivo de incorporar al RE a los ayuntamientos—el respeto a los usos y costumbres para la elección del RE si otorga cierto grado de legitimidad a este representante.

De ser cierta la segunda interrogante, esto nos estaría diciendo que no importa si el RE fue elegido mediante lo que la etnia entiende como usos y costumbres, sino más bien, el funcionamiento de este representante dependerá de lo consensada que haya sido la decisión entre los grupos.

4.2 El problema con los usos y costumbres mayos

Las estructuras de organización de los mayos se originan a partir de su religiosidad; de la manera en la que el indígena mayo concibe la divinidad, es por ello que sus autoridades tradicionales tienen que ver con individuos dedicados a las cuestiones religiosas. El elemento central a partir del cual se genera la participación religiosa es lo que se conoce como el sistema de mandas (o promesas)¹¹¹.

A diferencia del catolicismo tradicional, el yoreme mayo mantiene una relación distinta con lo divino (dios). Para el yoreme no existe la promesa de un castigo o un premio después de la vida. Difícilmente conciben el cielo o el infierno como consecuencia de sus actos sobre la tierra.

Para el yoreme, los premios y castigos de adecuar su conducta a las normas religiosas son de carácter terrenal. Es decir, si se desobedece, es probable que se reciba un castigo, el cual puede consistir en la transformación del hombre en perro, coyote, judío errante entre otros seres¹¹². De igual manera, el adecuar la conducta a la religiosidad conlleva a premios como buena salud, buenas cosechas, lluvias, etcétera.

El yoreme mantiene básicamente una relación contractual con lo divino. Si quieres un beneficio, tienes que dar algo a cambio. Es decir “dar para recibir”¹¹³.

¹¹¹ FIGUEROA, Alejandro; *Por la Tierra y Por los Santos, Identidad y Persistencia Cultural Entre Yaquis y Mayos*; (Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes; México, 1994); p. 250.

¹¹² De estas percepciones se desprenden un sinnúmero de leyendas que se cuentan entre los individuos de estas comunidades, y que tiene que ver con la existencia de estos seres fantásticos.

¹¹³ *Ibid*; pp. 251, 252

“Este acto de reciprocidad que conforma la manda es (...) el elemento central para el funcionamiento del sistema religioso. Con ella se establece el contrato de los individuos con la divinidad, y las relaciones que de allí surgen son el elemento por medio del cual el sistema religioso en su conjunto se desarrolla y se renueva constantemente. Tiene, como todo acto de intercambio, un sentido utilitarista, y aunque lo que se intercambien no sean solo objetos de valores mercantiles, en el centro de ello se encuentran bienes altamente apreciados: Dios, la Virgen y los santos dan bienestar, salud, etcétera, y los hombres su esfuerzo y sacrificio, las penalidades físicas y, con mucha frecuencia, fuertes sumas de dinero para costear los gastos que implica cumplir con la manda.”¹¹⁴

El yoreme que desea obtener algún beneficio de la divinidad—generalmente es salud para sí o para algún individuo cercano—tiene que dar algo a cambio. Estos obsequios son las promesas que dan origen a los fariseos, rezadores, fiesteros, presidentes de iglesias entre otros. Es por ello que los usos y costumbres mayos, para la elección de sus autoridades tradicionales no pueden ser entendidos si no es a partir de la concepción religiosa del indigena mayo.

Como ya lo dije, en el municipio de Huatabampo fue donde se estuvo más apegado a lo que podríamos considerar como usos y costumbres de la etnia mayo, y fue este municipio el único de los tres donde el regidor permaneció durante los tres años del gobierno municipal.

La versión del entrevistado¹¹⁵ fue que en este proceso de selección del RE, los partidos políticos no metieron las manos¹¹⁶.

Pudiera pensarse entonces en una correlación positiva entre usos y costumbres—como era el ideal del Código Estatal Electoral, sin intromisión de los partidos políticos—y el funcionamiento de esta figura en las administraciones municipales.

¹¹⁴ Ibid: p. 253

¹¹⁵ Víctor Manuel Valenzuela Díaz, Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, H. Ayuntamiento de Huatabampo

¹¹⁶ Sin embargo hay que valorar que al momento de la entrevista, el entrevistado era un funcionario de la administración municipal que en cierta forma debía su cargo tanto al presidente municipal como al RE, para el cual trabajó durante la administración.

En otras palabras, según esta versión, tanto en Navojoa como en Etchojoa, el RE no prosperó porque su elección no se apegó a las estructuras políticas de la comunidad indígena, y porque los partidos políticos se vieron inmersos en este proceso.

De ser así. De existir esta correlación positiva, podríamos pensar que los regidores étnicos que han logrado permanecer en las administraciones municipales, es porque cuentan con el respaldo de la población yoreme que los ha elegido mediante sus usos y costumbres. Y algo más importante en términos democráticos, sería el hecho de la legitimidad de estos representantes políticos.

Si la elección está apegada a los usos y costumbres de la etnia, esto favorecería, al menos, la permanencia de estos regidores en las administraciones. Y si los usos y costumbres (entendidos estos como las instituciones que la etnia utiliza para elegir a sus autoridades) son aceptados y respetados por la comunidad yoreme, esto le daría a este representante un buen grado de legitimidad frente al grupo al que representa. Uno de los problemas que se pueden observar, para el caso concreto de la etnia mayo, es que las estructuras que existen al interior de la etnia funcionan únicamente en el ámbito religioso.

Como regla general, las autoridades tradicionales mayo no reciben remuneración alguna por ocupar dichos puestos. Por el contrario—como se expuso párrafos anteriores—los individuos que se desenvuelven dentro de estas estructuras tradicionales, más que recibir algo a cambio, tienen que darlo. Ser parte de esta estructura implica una inversión de tiempo, sudor y recursos económicos.

Por ello es muy improbable que alguien se oponga a que ciertos individuos lleguen a ser fiesteros, fariseos, maestros rezadores o cualquier otra autoridad tradicional.

Resumiendo, ser autoridad indígena—excepto gobernado mayo, por razones expuestas más adelante—no significa un beneficio (entendido en términos de beneficios económicos o cotas de poder), sino más bien un sacrificio. Un dar, antes que un recibir.

Así las cosas, estas estructuras indígenas no encuentran ninguna dificultad para funcionar en el ámbito religioso o folclórico, ya que no existen las fricciones entre los grupos que se originan cuando de por medio están intereses económicos y/o políticos.

Un ejemplo claro de este problema es la disputa por ocupar el puesto de gobernador mayo, ya que es por medio de esta figura por donde fluyen o se canalizan los recursos

económicos que los gobiernos (estatales o federales) han venido destinando para hacer frente a la situación de pobreza y marginación en la que se encuentran estos pueblos.

Como este puesto tradicional sí puede implicar el aprovechamiento de recursos económicos, generalmente éste puesto se encuentra en disputa por diferentes líderes indígenas.

Ser gobernador mayo significa tener acceso a los programas gubernamentales mediante los cuales se destinan diversos apoyos económicos. Ser fariseo, fiestero o maestro rezador significa tener que invertir tiempo y dinero para la celebración de las festividades religiosas, sin obtener nada a cambio, salvo la satisfacción personal.

El espacio que representa la regiduría étnica es sin duda un medio para hacerse de recursos económicos y de poder político. De tal manera que es un espacio que sí origina buen grado de fricción entre los individuos y los grupos de la etnia.

Es decir que toda esa organización indígena estructurada bajo un esquema del dar, antes que recibir, no puede funcionar de la misma manera cuando existen recursos económicos o políticos de por medio. Es decir, cuando es más lo que se recibe, que lo que se da.

Esto explica por qué el RE en los tres municipios estudiados fue elegido de manera distinta, y es que este espacio de representación sí provocó la fricción entre los grupos que existen al interior de la etnia, de tal manera que los mecanismos tradicionales para elegir a las autoridades se volvieron incompatibles, y se tuvo que recurrir (o se tuvieron que inventar) bizarros y conflictivos mecanismo de elección.

4.3 El problema con el marco jurídico de los mecanismos de elección municipal y de los usos y costumbres

Los ordenamientos jurídicos que se encargan del establecimiento y regulación de las formas de elección de los representantes políticos municipales, parten del artículo 115 de la Constitución Política de México, el cual establece que el municipio “será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Así mismo, en los artículos 128 y 130 de la Constitución Política para el estado de Sonora, se estipula que “los ayuntamiento serán órganos colegiados deliberadamente integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que sean designados

por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de elección de mayoría relativa, y en el caso de los Regidores habrá también de representación proporcional, de conformidad con las bases que establezca la ley”.

Cabe distinguir que la Constitución Política de México, deja en manos de las entidades federativas el sistema por el cual deberán elegirse los ayuntamientos y únicamente establece que será mediante elección popular directa. El estado de Sonora, por medio de su constitución local, optó por el sistema de elección de mayoría relativa con representación proporcional. Hasta aquí, tanto en el ordenamiento federal como en el local, el principio de igualdad política (de una persona un voto) no tiene mayor dificultad. El acotamiento que hace la Constitución local únicamente se refiere a la manera en que los votos deberán ser contados para la conformación de los ayuntamientos.

Los Municipios sonorenses, al momento de una elección, son considerados como una sola circunscripción electoral plurinominal. Esto quiere decir que en todo el municipio se elegirá más de un representante político, dependiendo del número de población de cada municipio. En otras palabras, Presidente Municipal, Síndico y Regidores son elegidos dentro de un mismo distrito electoral (el municipio).

Que el sistema de elección sea de mayoría relativa implica que la planilla que más votos obtenga en una elección, gana prácticamente todos los puestos de representación en el ayuntamiento. Posteriormente se asignan Regidores por el principio de representación proporcional a los partidos que hayan contendido en la elección y que hayan cumplido con el piso requerido por la ley electoral, pero siempre garantizando que el partido o la planilla ganadora conserve más del 50 por cien de la representación en el ayuntamiento.

El artículo 19 del Código Estatal Electoral establece que “el municipio (...) estará administrado por un ayuntamiento integrado por los miembros de la planilla que haya resultado electa por el principio de mayoría relativa. Esta integración se podrá completar con regidores de representación proporcional...”

Como se vio en el capítulo tercero, tanto regidores de mayoría como de representación proporcional, obedecen al principio de igualdad política, por tanto su mecanismo de elección son los procesos electorales.

El mismo artículo 19 establece que además de los Regidores de representación proporcional, los ayuntamientos se podrán complementar con un RE, mismo que será elegido mediante los usos y costumbres de la etnia de la cual provenga.

La Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora, en su artículo 25, también contempla al RE como integrante de los ayuntamientos. Tanto en la ley electoral como en la municipal, el principio de igualdad política, tal y como es entendido en nuestra ley suprema, se rompe para el caso de un integrante (el RE), en virtud de que el mecanismo de elección ya no es el voto libre, secreto y directo, sino los usos y costumbres. Esto implica que el RE no tenga un marco jurídico que regule su elección, ya que la ley no determina qué será entendido por usos y costumbres. Así mismo, al no encontrarse el RE en la Constitución local y, además, contravenir el sistema de elección estipulada por esta, el RE es un representante elegido inconstitucionalmente.

Esto tiene serias implicaciones. Para empezar, cualquier miembro de un ayuntamiento, excepto el RE, que quiera ser retirado de una administración—por las imputaciones que sean—tiene que pasar por un procedimiento político en el que se ve implicado tanto el ayuntamiento mismo, como el Congreso del Estado.

Si alguien deseara que el RE no se incorpore a las administraciones municipales basta con que se cumpla con un procedimiento judicial donde se exponga que dicho representante político vulnera la Constitución política local, ya que es elegido mediante un procedimiento que no es reconocido en la misma.

Es como si se dijera, en alguna ley secundaria (como lo son la ley electoral y la ley municipal), que a los ayuntamientos también podrán integrarse aquellos individuos que hayan recibido más llamadas telefónicas, hayan tenido más aplausos o, simplemente, así lo deseen, siempre que garanticen por algún medio el apoyo popular.

La cuestión no tiene dificultad alguna. La constitución establece el mecanismo de elección de los ayuntamientos, y este simplemente debe ser respetado, o en su defecto, reformada la constitución.

Como diría Dieter Nohlen (1998):

“en la constitución se determinan la bases de las instituciones que luego son desarrolladas en los cuerpos normativos que integran el derecho electoral. Una premisa fundamental consiste en que se necesita concordancia entre el

derecho constitucional y el derecho electoral. Es decir, el derecho electoral no tiene que contradecir al texto constitucional en el desarrollo de sus contenidos¹¹⁷,”

Esto ha traído como consecuencia que cuando los grupos étnicos del estado instan a instituciones estatales como el Congreso del Estado o el Consejo Estatal Electoral, con la finalidad de que resuelvan las controversias que suscitan los usos y costumbres como medio de elección del RE, estas instancias carezcan de herramientas jurídicas para resolver el problema. En otras palabras, el RE no puede ingresar a las administraciones, si es que no se da un consenso entre los grupos de la etnia y el resto de los integrantes del ayuntamiento.

Esto fue pues lo que pasó en el Municipio de Huatabampo, donde sí funcionó esta figura. Las fricciones que provoca el RE entre los grupos indígenas no fue tan drástica como en el municipio de Etchojoa y Navojoa, de tal forma que hubo más o menos un consenso entre los grupos. Además de esto, a ningún miembro del ayuntamiento le preocupó que el representante indígena tomara protesta.

Me atrevo a afirmar que si cualquiera de las dos cosas hubiera pasado en este municipio—es decir, que los conflictos grupales no fueran superados o que algún miembro del ayuntamiento se hubiera opuesto rotundamente a la toma de protesta de este representante—, el RE tampoco hubiera funcionado en el municipio de Huatabampo.

La cuestión, pues, de la entrada en funciones de los RE depende más de la voluntad de los actores políticos locales, que de los mecanismos jurídicos establecidos para ello. Cosa que se contrapone a los propósitos del estado de derecho.

4.4 El problema con los partidos políticos

Otra variable que analizamos—independiente de los usos y costumbres—por la cual los regidores étnicos de Etchojoa y Navojoa (no así el de Huatabampo) no pudieron desempeñar el cargo, es el problema que representa la intromisión de los partidos políticos en los asuntos de la etnia.

Según el señor Antolin Vázquez¹¹⁸, la diferencia de Huatabampo con respecto a Navojoa y Etchojoa es que la administración del municipio de Huatabampo fue priísta, y Etchojoa y Navojoa fueron perredistas.

¹¹⁷ NOHLEN Dieter; *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*; (Fondo de Cultura Económica, México; 1998); p. 20

La premisa de la variable que pretendemos analizar en este apartado es que los gobiernos municipales priístas favorecen el funcionamiento de esta regiduría, ya que esta figura proviene de una propuesta de un gobernador priísta de mucha influencia sobre la clase política de Sonora¹¹⁹.

Según la versión de éste entrevistado, en la elección del RE del municipio de Huatabampo, también se vieron involucrados los partidos políticos. La diferencia es que el Revolucionario Institucional, por medio del gobierno del estado, siempre ha mantenido una relación muy estrecha con ciertos grupos de los diferentes pueblos indios del estado a través de diversos programas asistenciales. Es por ello que muchos de los líderes indígenas sean simpatizantes o militantes de este partido.

La disputa por la regiduría étnica, en este sentido, es la disputa de estos grupos favorecidos por el gobierno estatal contra otros grupos en los que han venido ganando terreno los otros partidos (PRD y PAN). A final de cuentas, no es más que la misma contienda partidista por hacerse del voto, en este caso, de los pueblos indios.

De tal manera que para un gobierno municipal no priísta, el RE—extraído de una comunidad principalmente priísta—puede representar en muchos de los casos un regidor priísta más, por lo que generalmente es preferible no tenerlo en cabildo. En cambio, para un gobierno priísta, este regidor no representa problema alguno, sino por el contrario, es un regidor más para el partido que gobierna.

Esta hipótesis llevada a un extremo lógico podría concluir que la regiduría étnica solo podría funcionar en los gobiernos municipales priístas. Al menos para el caso concreto de los municipios mayos estudiados así fue. En las dos administraciones perredistas (Etchojoa y Navojoa) el RE no prosperó, más sí funcionó en el ayuntamiento de Huatabampo, con una administración priísta.

Sin embargo, la observación empírica global, es decir, de todos los municipios del Estado donde se previó que funcionara el RE—como veremos— no es tan determinista.

¹¹⁸ Durante la etapa de trabajo de campo para esta investigación, intenté identificar a las personas que más se encontraban relacionadas con las cuestiones indígenas de la etnia mayo, ya fuera por pertenecer a la etnia, o por haber trabajado de alguna manera con ella. Antolin Vázquez es el encargado de la Casa de la Cultura Indígena, ubicada en el Júpate, Huatabampo, Sonora, y es una de las personas que mas conocimientos e información objetiva tiene respecto los grupos que existen al interior de la etnia, sus intereses y conflictos.




¹¹⁹ El entrevistado se refería al ex gobernador de Sonora Manlio Fabio Beltrones. Recordemos que la figura del RE venía implícita en las propuestas de reformas al Código Estatal Electoral enviadas por el gobernador en el año de 1996.

En la lista de municipios con asentamientos indígenas del Consejo Estatal Electoral se contemplan 20 municipios con estas características. De esos 20 municipios con asentamientos indígenas, solo en dos no se registraron candidatos a RE¹²⁰: Pitiquito y Quiriego.

De los 18 municipios donde existió la propuesta de ciertas personas para ocupar el puesto de RE, únicamente en 8 prosperó este representante: Huatabampo, Cajeme, San Ignacio Río Muerto, Guaymas, Álamos, Puerto Peñasco, San Luis Río Colorado y Hermosillo.

En esos ocho municipios donde sí funcionó la figura del RE, el mapa político quedó de la siguiente manera:

Cuadro No. 8 Municipios con RE

Partidos Políticos				Total de municipios con Regiduría étnica
Municipios Ganados	Huatabampo, Cajeme, Álamos y, Puerto Peñasco	Guaymas, S. L. Río Colorado, Hermosillo	S. I. Río Muerto	8

Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000) y el Consejo Tradicional de Pueblos Indios

Es decir, solo la mitad de los municipios con RE tuvieron gobierno priísta, la otra mitad son panistas y un perredista.

Esto da al traste con la idea de que en los gobiernos no priístas el RE no puede prosperar. Si esto fuera cierto, únicamente hubiera funcionado dicha figura en los municipios de Huatabampo, Cajeme, Álamos y Puerto Peñasco, sin embargo, los otros 4 municipios donde sí hubo RE son panistas y perredistas.




Analizando esta variable de manera inversa, es decir, que los gobiernos priístas favorecen el funcionamiento del RE, se tendría que esperar que en los 10 municipios restantes donde hubo propuesta de RE, pero no prosperó, estos fueran principalmente no priístas, sin embargo nuevamente cincuenta por ciento de los municipios donde hubo

¹²⁰ Según un documento proporcionado por el Consejo Tradicional de Pueblos Indios de Sonora (con sello de recibido en la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora), donde se registran los presuntos individuos que ocuparían el cargo de RE.

propuesta, pero no prospero, fueron gobernados por el PRI y el otro cincuenta se distribuye entre los otros dos partidos.

Cuadro No. 9

Municipios sin RE

Partidos Políticos				Total de municipios donde no prospero la Regiduría étnica
Municipios Ganados	Benito Juárez, Yecora, Altar, Saric, Bacerac	Caborca,	Etchojoa, Navojoa, Bácum, Plutarco Elías Calles	10

Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000) y el Consejo Tradicional de Pueblos Indios

Esto nos estaría diciendo que la hipótesis de que los gobiernos municipales priístas favorecen el funcionamiento del RE—o a la inversa: los gobiernos no priístas no lo favorecen—tiene que ser tomada con ciertos matices.

Es decir que probablemente los gobiernos emanados del PRI—por las razones antes expuestas—si puedan tender a favorecer el funcionamiento de esta figura, pero esto no significa que en todo gobierno municipal del PRI habrá RE, o que en los gobiernos del PRD y del PAN no lo habrá.

Dependerá pues del caso particular de cada municipio, de la influencia que tengan los partidos políticos a nivel municipal, del consenso entre los grupos, y la voluntad del resto de los integrantes de los ayuntamientos.

4.5 El problema del sistema electoral municipal

Una cuarta variable en cuanto a las dificultades que enfrenta el RE, está estrechamente relacionada con la fórmula de toma de decisiones en los cabildos sonorenses, ya que mediante el Sistema Electoral Municipal se favorece al partido gobernante para que éste tome las decisiones en cabildo de manera independiente y hasta autoritaria, sin que medie el consenso entre el resto de los integrantes de cabildo.

Aquí la premisa es que como quedó expuesto en el capítulo segundo apartado 2.2.2 (Imposibilidad del RE de representar al grupo), el RE es incluido a las administraciones locales como “umbral mínimo” de representación, pero como vimos en ese mismo capítulo, para que el “umbral mínimo” pueda resultar, el funcionamiento de los órganos

representativos (en este caso cabildo) a la hora de tomar decisiones tiene que ser principalmente consensual, cosa que para el caso de la mayoría de los ayuntamientos mexicanos, y para la totalidad de los ayuntamientos sonorenses, está muy lejos de serlo.

4.5.1 Sistema electoral municipal

El sistema electoral que ha prevalecido en nuestro país, a partir de 1983 tras las reformas al 115 constitucional, donde se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, es el conocido como sistema mixto de dominante mayoritaria¹²¹.

Este sistema, vigente en 25 entidades del país, tiene como característica que el partido que gana la elección automáticamente se le asignan el total de las regidurías de mayoría relativa y las de representación proporcional se distribuyen entre los partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local, de acuerdo con el método establecido en la misma¹²². Esto ha provocado que un partido político tenga una excesiva sobrerrepresentación política—a costa de la representación de otros partidos—y el control de los ayuntamientos, aun sin haber obtenido la mayoría absoluta de los votos.

Debido a que el número de regidores de cada ayuntamiento depende del total de la población, el problema de la sobrerrepresentación se acentúa más en aquellos municipios con poca población (menos de 30,000 habitantes), debido a que existen menos puestos que repartir.

Para intentar ejemplificar lo anterior, tomaremos los extremos (en cuanto a número de población se refiere) que se contemplan en nuestra legislación: de acuerdo a esta, en los municipios cuya población no exceda de treinta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, un Síndico, tres Regidores de mayoría relativa y hasta dos Regidores según el principio de representación proporcional. En los municipios cuya población exceda de cien mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, un Síndico y doce Regidores de mayoría relativa y hasta ocho Regidores según el principio de representación proporcional.¹²³

El siguiente cuadro refleja la desproporción que existe entre votos y escaños en dos municipios diferentes en cuanto al número de población. Como puede observarse, el




¹²¹ ACEDO, Blanca; Op. Cit; p. 13

¹²² Id

¹²³ Artículo 30, fracción primera y tercera. “Ley de Gobierno y Administración Municipal”

problema se acentúa en el municipio que tiene menor población (30,000 mil habitantes o menos).

Cuadro No. 10 Diferencia entre porcentaje de votación y porcentaje de representación

Partido	Porcentaje de la votación	Población con 30,000 habitantes o menos		Población con 100,000 habitante o mas	
		Espacios ocupados	Porcentaje de representación	Espacios ocupados	Porcentaje de representación
PRI 	32 %	1	14.2 %	4	18 %
PAN 	32 %	1	14.2 %	4	18 %
PRD 	36 %	5*	71.6 %	14	64 %
Total	100 %	7	100 %	22	100 %

* Se han sumado la presidencia y la sindicatura.

Elaboración propia, de acuerdo a la fórmula que contempla el Código Electoral para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional

Esto ha llevado a plantear algunas reformas en materia electoral municipal. Dentro de las más significativas se encuentran las que proponen adoptar el principio de representación proporcional en la distribución de todas las regidurías, buscando con esto un equilibrio entre el porcentaje de votación obtenido por cada partido y el número de espacios que deberá ocupar en el cabildo.

4.5.1.1 Resultados del sistema electoral municipal en los tres municipios

En los cuadros que a continuación se muestran puede observarse los resultados que arrojó este sistema electoral municipal en los municipios de Etchojoa, Huatabampo y Navojoa, en el periodo 2000-2003.

Cuadro No. 11 Número de regidores por ayuntamiento

Municipio	Población*1	Regidores de representación proporcional	Regidores de mayoría	Regidor étnico	Total de puestos a ocupar
Etchojoa	56129	4	6	1	13
Huatabampo	76296	4	6	1	13
Navojoa	140650	8	12	1	23
Total	273,075			3	49

* Hemos agregado la presidencia municipal y sindicatura




*1 Datos del XII censo general de población y vivienda, 2000

Elaboración propia con datos del INEGI y el Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000)

Los problemas de representación del regidor étnico, los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo (2000-2003)

Cuadro No. 12

Resultados en el municipio de Etchojoa

	Votación por partido	Porcentaje de la votación	Puestos ocupados por partido	Porcentaje de representación
PRI 	8,942	41 %	3	23 %
PAN 	1,080	4.9 %	1	7.6 %
PRD 	11,722	54 %	6+2*	62 %
RE			1	7.7 %
Total	21,744		13*₁	

* ocho puestos de los cuales 6 son regidurías de mayoría, mas el puesto de presidente municipal y el de sindico.

*₁ Sumado el RE




Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000)

En este municipio, el partido que resultó más afectado es el Partido Revolucionario Institucional ya que obtuvo el 41% de la votación y solo el 23% de la representación. El Partido Acción Nacional, por su parte, con una escasa votación de 4.9% se vio favorecido con el 7.6% de la representación municipal.

Al Partido de la Revolución Democrática, como ganador de la contienda con un porcentaje de la votación del 54%, se le ha garantizado la mayoría de la representación en el cabildo, es decir un 62%.

Cuadro No. 13

Resultados en el municipio de Huatabampo




	Votación por partido	Porcentaje de la votación	Puestos ocupados por partido	Porcentaje de representación
PRI 	13,080	47 %	6+2	62 %
PAN 	2,404	8.7 %	1	7.7 %
PRD 	11,580	41.5 %	2	15 %
PAS 	832	3 %	1	7.7 %
RE			1	7.7 %
Total	27,896		13	

Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000)

En el municipio de Huatabampo la situación fue similar. El PRI gana la contienda con un 47% de la votación, por lo que se la garantiza la mayoría de la representación, en menoscabo del PRD (en primer lugar) y del PAN (en segundo lugar).

El PAS por su parte se vio favorecido, ya que con tan solo el 3% de la votación obtuvo el 7.7% de la representación municipal.

Cuadro No. 14 Resultados en el municipio de Navojoa

	Votación por partido	Porcentaje de la votación	Puestos ocupados por partido	Porcentaje de representación
PRI 	15,035	29 %	4	17 %
PAN 	17,807	34 %	4	17 %
PRD 	19,554	37 %	11 ¹²⁴ +2	57 %
RE			1	4 %
Total	52,396		23	

Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral (Memoria del Proceso Electoral 2000)

En el municipio de Navojoa, la contienda entre los tres principales partidos estuvo mas reñida que en los dos municipios anteriores. Esto trajo como consecuencia que los efectos del sistema electoral municipal fueran más drásticos que en los otros dos municipios.

4.5.2 Sistemas de representación proporcional y sistemas de mayoría

A simple vista el problema no parece tener la mayor dificultad y la lógica nos podría indicar que un sistema de representación verdaderamente justo es aquel que refleja, los más exactamente posible, el porcentaje de votación obtenido en una contienda por un partido político, con la representación que tiene éste en los órganos diseñados para este propósito, en este caso el cabildo. Es decir, que si el partido “A” obtuvo 60% de la votación, el partido “B” el 30% y el partido “C” el 10%; la lógica nos indicaría que A, B y C deberán tener el 60%, 30% y 10% respectivamente de la representación en el cabildo; sin embargo, como hemos visto, esto no ocurre así en los cabildos sonorenses.

Pese a lo lógico que pueda parecer el argumento de que a cierto porcentaje de votos debería corresponder el mismo porcentaje de representación, el problema no es tan sencillo, y para ello tenemos que tener una noción más o menos clara de lo que se está hablando cuando se hace alusión a los sistemas electorales.

¹²⁴ Faltó un regidor de mayoría porque el mismo había ocupado el puesto en el periodo pasado. De haberlo tenido el Partido de la Revolución Democrática hubiese ocupado el 61 % de los puestos.

Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules¹²⁵ y, básicamente, pueden clasificarse según dos principios: el principio de la elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional.¹²⁶ El principio mayoritario tiene sus orígenes en Inglaterra, mientras que el de representación proporcional en Francia.¹²⁷

Además de estos principios básicos, existen también una inmensa gama de sistemas electorales, producto de la mezcla de ambos principios. A estos sistemas se les conoce como sistemas mixtos, y pueden tener inclinaciones o tendencias hacia alguno de los dos. Es decir, podemos encontrarnos con sistemas electorales mixtos (que combinan el principio de mayoría con el de representación proporcional), pero que tiende, por ejemplo, hacia el principio de mayoría. Tal es el caso del sistema electoral que prevalece en nuestros municipios.

Para cada principio hay argumentos a favor y argumentos en contra, de igual manera, hay autores que se inclinan hacia alguno de estos dos polos.

Tradicionalmente, la representación por mayoría y la representación proporcional han sido definidas de la siguiente manera: se habla representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos. La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre partidos¹²⁸.

Parafraseando a Sartori, en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad está compensada por todo lo que se gana en claridad e inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido que gobierna. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden, grosso modo, otros tantos escaños en el parlamento, pero

¹²⁵ SARTORI, Giovanni (1994); *Op. Cit*; p. 15

¹²⁶ NOHLEN, Dieter; "*Sistemas Electorales y Partidos Políticos*"; (ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992); p. 34

¹²⁷ El tipo inglés de sistema representativo está basado en un método electoral uninominal que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece a un sistema bipartidista; mientras que el tipo francés está basado en un sistema sobre un método electoral proporcional que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas multipartidistas (SARTORI, Giovanni (1999); *Op. Cit*; p. 269).

¹²⁸ NOHLEN, Dieter (1992); *Op. Cit*; p. 88

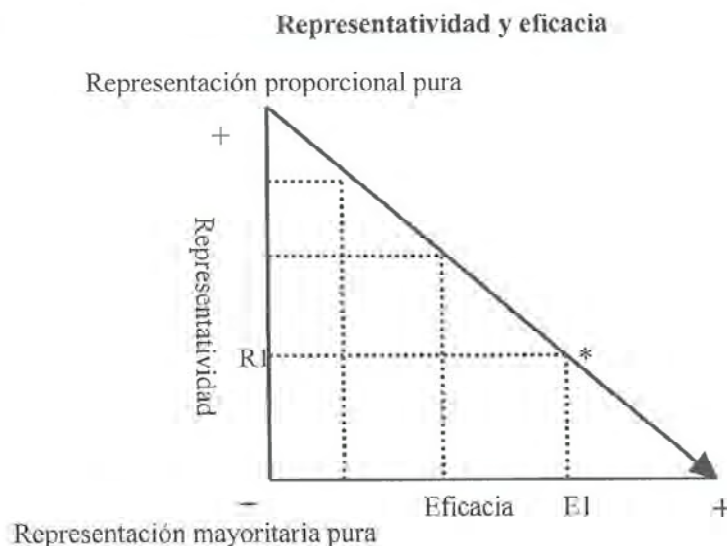
la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabilidad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos.¹²⁹

El argumento de Sartori es que a mayor representatividad, menor eficacia¹³⁰ en los gobiernos y, a menor representatividad, mayor eficacia en los gobiernos.

Gráficamente, el argumento anterior estaría representado por un plano atravesado por una línea vertical decreciente, en el cual un eje representa la representatividad del sistema, mientras que el otro eje representa la eficacia del mismo.

En el extremo superior (+) del eje que representa la representatividad del sistema se encontraría el sistema de representación proporcional puro, mientras que en el extremo inferior (-) se encontraría el sistema de mayoría pura.

Gráfica No. 1



Elaboración propia

Como ya se explicó, el sistema electoral municipal es un sistema mixto que tiende al de mayoría. En la gráfica estaría representado por el punto (*), con poca representatividad (R1) pero con mucha eficacia (E1). Esto nos estaría diciendo que la representación de los partidos políticos que contienden en una elección municipal, y que no ganaron, se sacrifica

¹²⁹ Op. Cit; p. 270

¹³⁰ La eficacia debe ser entendida como la capacidad que tienen los gobiernos para establecer opciones claras de políticas públicas (REYNOSO, Diego; *Ponderando Votos. Distritos Electorales y Representación Territorial* (sin publicar. Versión corregida julio 2002)). No hay que confundir la eficacia con la calidad de las decisiones. Es decir, que un gobierno sea eficaz (en los términos planteados) ni significa necesariamente que sus decisiones tengan mucha calidad. Por el contrario (y esta es una posición personal) mientras mayor sea la representatividad de un sistema, este, por lógica, arrojará políticas públicas de mayor calidad, aun que en menor número.

en pos de la eficacia del gobierno. Es decir, se permite que el partido que ganó la contienda electoral tenga más del cincuenta por ciento de la representación (aunque la votación que obtuvo haya sido menor a esta cifra), para que pueda gobernar eficazmente.

La respuesta al diseño del sistema electoral municipal puede buscarse en el sentido de que de los tres niveles de gobierno, el municipal es el que se encuentra más en contacto con el ciudadano, de tal manera que debe tener mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas; es decir, los gobiernos municipales, por naturaleza, deben ser eficaces.

Actualmente el sistema electoral municipal es sumamente criticado, argumentándose que se ha utilizado como una herramienta del sistema político mexicano para mantener la hegemonía del PRI. No pretendo continuar con ésta discusión. Mi argumento aquí, se limita a intentar demostrar como este sistema socava la representación del RE.

Continuando con la discusión anterior, el argumento de que a mayor representación menor eficacia y viceversa, se encuentra sustentado en la idea de que mientras sean menos los que toman las decisiones, éstas serán adoptadas más rápidamente. En otras palabras, es más fácil que tome una decisión uno a que se pongan de acuerdo muchos.

Una vez clara la cuestión del diseño del sistema electoral municipal, el por qué del mismo y sus consecuencias pasemos a lo siguiente.

4.5.3 El sistema electoral municipal como obstáculo para el RE

Como se vio en el primer capítulo, el tema de la representación política no es nada sencillo ¿Qué es un representante? ¿Qué debe hacer éste? ¿Cómo se debe dar la relación representante-representado? Todas estas son preguntas que pueden tener infinidad de respuestas, dependiendo del enfoque por medio del cual sean abordadas. A pesar de ello, puedo afirmar que la tarea del RE (como representante político) es canalizar, a través de él, las demandas, principalmente, de la comunidad indígena.

Quien afirme que la tarea del RE debe ser la misma que la da cualquier otro regidor, es que no está conciente de que el tipo de representación que se pretende con el RE es la representación descriptiva, es decir, aquella que busca la similitud del representante con el representado; aquella que afirma que para conocer las necesidades de las mujeres, es necesario ser mujer, igualmente, para conocer las necesidades de los indígenas, es necesario ser indígena.

Ahora bien, estoy completamente convencido de que los legisladores que plasmaron la figura del RE en nuestra legislación, pasaron por alto cualquier discusión respecto de lo que es y lo que representa realmente el RE, y se incorporó con un afán benevolente, pero hipócrita (hipócrita en el sentido de que no hubo una discusión realmente interesada en buscar el beneficio de los pueblos indios de nuestro estado, sino que fue una decisión, como tantas otras, que se veía muy bien, progresista, para los tiempos en lo que lo indígena era reivindicado). Sin embargo, el querer ver al RE como cualquier otro regidor, contradice la misma existencia de éste.

Para intentar explicar lo anterior. El simple hecho de que haya un RE da por supuesto que antes de que existiera, la etnia carecía de representante (o bien, que esta no se sentía representada). Si esto no fuera así, si la etnia no careciera de representante (o esta se sintiera bien representada) no habría la necesidad de un RE.

Así pues, pese a lo que se diga, y pese a lo deficiente del marco legal dentro del cual se circunscribe esta figura, ésta debe ser entendida como un representante especial. Si esto no es así, entonces el RE no tiene ningún sentido.

Si, por lo tanto, el RE es el medio por el cual deben fluir las demandas de la etnia, éste también debe tener, entonces, cierta capacidad para posicionar estas demandas en el proceso de instrumentación de políticas. Igualmente, si no tiene la más mínima capacidad de posicionar estas demandas, entonces el RE igual carece de sentido alguno.

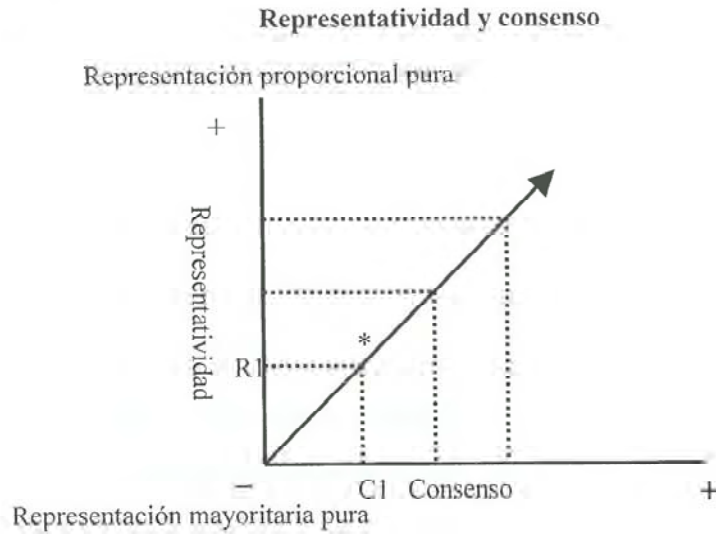
En otras palabras, si lo único que se pretende es dar voz a las etnias, no es necesario un representante político (cualquier foro es suficiente). Pero si lo que se quiere es hacer participe a la etnia en el proceso de instrumentación de políticas públicas, si es necesario entonces una representación política seria de la etnia.

Mi argumento aquí es que el RE carece de sentido en las administraciones, porque éste no tiene la más mínima capacidad de posicionar las demandas de los pueblos indios que representa, y no puede posicionar estas demandas porque el órgano representativo que toma tales decisiones no está diseñado para el consenso de sus miembros, sino para la eficacia del gobierno municipal.

Podemos afirmar que un sistema principalmente mayoritario, elimina la necesidad del consenso entre sus miembros, mientras que un sistema principalmente representativo lo favorece.

Gráficamente lo podemos expresar de la siguiente manera:

Gráfico No. 2



Elaboración propia

De nueva cuenta, el punto (*) representa la posición en la que se encuentra el sistema electoral municipal, con poca representatividad (R1) y por lo tanto con poca necesidad de consenso (C1).

Concluyo diciendo que el RE tiene que ser visto como un representante especial, como un umbral mínimo de representación de los pueblos indios de nuestro estado, pero recordemos que para que este tipo de representación política garantizada (o umbral mínimo de representación) pueda realmente funcionar, se debe circunscribir en un órgano que permita el consenso, y el cabildo sonorense no es precisamente ese órgano, sino que más bien se asemeja a su contrario, un sistema mayoritario donde la necesidad del consenso es muy poca, y a veces nula.

CONCLUSIONES

En el año que fue aprobada la reforma electoral para el estado de Sonora (1996), a nivel nacional, se vivía un momento (en diferentes niveles) de discusión por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas del país, detonado por lo que fue el levantamiento armado del primero de enero de 1994.

Es muy probable que estas condiciones que se vivían en todas las esferas nacionales hayan facilitado la incorporación de la figura del RE sin que mediara discusión.¹³¹ Simplemente, había que abordar el tema indígena en la reforma electoral, y el RE era una opción para salir del paso. Solo así se pueden explicar errores tan obvios, como el que el RE solo esté en la legislación electoral y la Ley de Gobierno y Administración Municipal (leyes secundarias) y no en la Constitución Política del Estado de Sonora. Sencillo detalle, que desde mi óptica, constituye un error muy grave desde el punto de vista de la técnica jurídica.

Sin embargo, el error funcional de este representante, no reside en este hecho. Más bien tiene que ver con su mecanismo de elección, que no está ni regulado, ni delimitado, simplemente se encuentra enunciado como “usos y costumbres”.

Las legislaciones electorales se encargan de regular, de la manera más exacta posible, los procesos electorales, tratando con ello de reducir cualquier tipo de controversias que se puedan suscitar. Delimitan desde el cómo se desarrollará un proceso electoral, quienes son las autoridades competentes para conocer y resolver las diferentes controversias que se pudieran presentar y, los medios y mecanismos mediante los cuales dichas controversias deberán ser resueltas.

En el caso del RE no existe nada de esto. Al cambiar el mecanismo de elección para este representante, automáticamente se cambian las reglas del juego, y la legislación electoral, así como las autoridades, se vuelven totalmente incompetentes para conocer del asunto.

¹³¹ Fueron revisadas las minutas del Congreso de Sonora para ver si había existido alguna discusión relevante, sin embargo, el tema del RE pasó casi desapercibido. A lo más que se llegó, fue a plantearse si las etnias tenían el derecho de renunciar a su representante, o si sería obligatorio que las etnias contaran con dicho representante.

Con toda razón, el Consejo Estatal Electoral, el Congreso y los cabildos, manifestaron que si la etnia no se ponía de acuerdo en cuanto a quien querían como representante, ellos nada podían hacer al respecto.

El problema podría sugerir la regulación de los usos y costumbres—como han comentado algunos entrevistados—como mecanismo de elección del RE, sin embargo, cualquier reforma que se haga a la legislación electoral, sin que en la constitución local se reconozcan los usos y costumbres, seguirá sin resolver una cuestión esencial: la inconstitucionalidad de este representante. De tal forma que, antes de cualquier reforma en leyes secundarias, un primer paso que se tendría que dar es la reforma constitucional, para que se reconozca el mecanismo de elección del RE. Posteriormente se tendrían que hacer las reformas al código electoral, regulando los usos y costumbres.

Se puede decir que en materia electoral, lo que la Constitución enuncia, la legislación electoral lo regula. Así pues, si se quieren regular los usos y costumbres, primero los tiene que validar nuestra constitución, de otra forma, no hay nada que regular.

Sin embargo, considero que la regulación de los usos y costumbres es una tarea sumamente difícil. Implica un estudio serio respecto de lo que los diferentes pueblos indígenas de nuestro estado entienden como usos y costumbres. Por si esto fuera poco, hay ocasiones—como sucede en el caso de la etnia mayo— en que estos usos y costumbres son incompatibles para elegir a un representante político.

Para evitar todos estos problemas y, si la única intención es que haya un miembro de las etnias en los cabildos (como parece serlo), yo propondría una salida mas sencilla.

Así como funciona la cuestión de género, en materia indígena se puede hacer algo parecido. Es decir, se puede obligar a los partidos políticos que compiten a nivel municipal, para que integren sus planillas—además del 70%-30% de género— con un miembro de la etnia que se encuentre asentada en el municipio por el cual competirá. Así, si hay tres partidos políticos en competencia, cada uno de ellos estará obligado a tener, al menos, un regidor indígena en sus planillas. Con esto se estaría garantizando que, gane el partido que gane, la etnia tendría al menos un representante en el cabildo.

Además, al ingresar por medio de los partidos políticos, esto implicaría que no se estaría vulnerando el principio de igualdad política de “una persona un voto”, por lo que no habría necesidad de hacer reformas constitucionales, sino simplemente a la legislación

electoral y, a final de cuentas, para efectos prácticos, se tendrían los mismos resultados: la garantía de un regidor indígena en cabildo.

Por otro lado, al estar sometiendo al representante indígena a las mismas reglas del juego que cualquier otro competidor a nivel municipal, esto le daría las mismas garantías jurídicas que a cualquier otro. Es decir, ahora sí habría autoridades competentes para que resuelvan sus controversias y, ahora sí habría un marco jurídico dentro del cual circunscribirse.

Hasta aquí solo estaríamos abarcando la primera parte de lo que esta tesis se planteó como problemas de representación del RE. Es decir, la parte que corresponde a todas aquellas dificultades por los cuales los representantes indígenas, en ocasiones, no pueden ingresar a las administraciones; así también, planteó cuáles pudieran ser las soluciones más viables y sencillas para solucionar dicho problema.

Considero que hasta el momento las soluciones propuestas no representan dificultad alguna ya que, hasta aquí, el problema es menos complejo. Sin embargo, aun falta lo que se planteó en la segunda parte de esta tesis: ¿qué pasa una vez que el RE ya está dentro de las administraciones? Mi posición al respecto es que los RE no pueden desempeñar una función real de representación de los intereses de la etnia, debido a que la conformación de cabildo, producto del sistema electoral municipal, se lo impide.

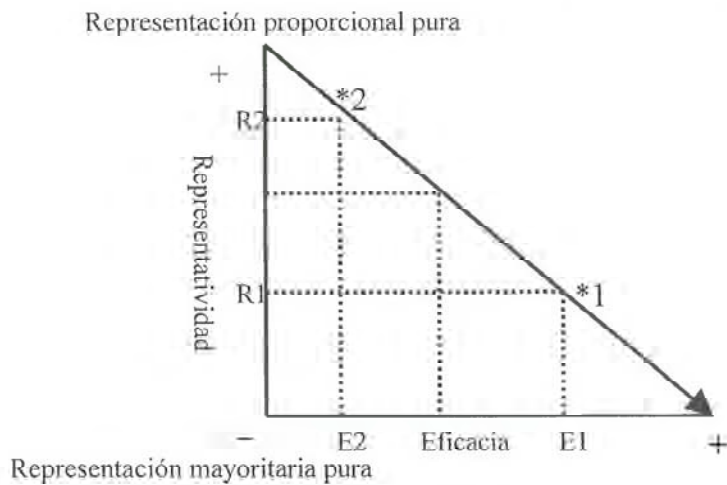
La idea general es que para que los umbrales mínimos de representación (como lo es el RE) puedan funcionar, tienen que estar inmersos en órganos de representación que favorezcan el consenso. Así pues, expuse cuales son las razones por las que la manera en que están integrados los cabildos sonorenses no facilitan dicho consenso.

Mi argumento es que mientras la integración de cabildo obedezca, principalmente, a un principio mayoritario (y no a uno proporcional), la necesidad de consenso disminuye; e inversamente, a mayor representatividad en la integración de los cabildos, mayor necesidad de consenso entre sus integrantes.

Siguiendo con mi argumento, para que los RE puedan tener una función real dentro de las administraciones municipales, se tendría que invertir la fórmula de integración de los cabildos, pasando de ser principalmente mayoritaria a principalmente proporcional. Gráficamente, tendríamos que pasar de (E1) con mucha eficacia, pero poca representatividad (R1) a (E2) con poca eficacia, pero mucha representatividad (R2).

Gráfico No. 3

Aumento de la representatividad en los ayuntamientos

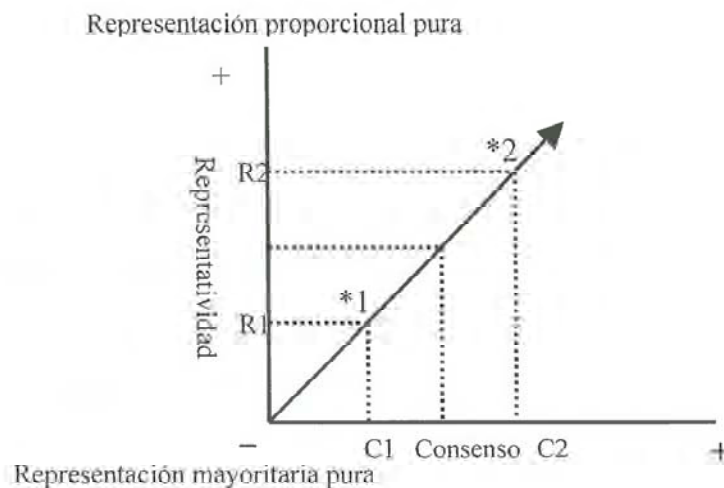


Elaboración propia.

Con esto estaríamos pasando automáticamente de (C1), en nuestra segunda gráfica, a (C2). Lo cual significa favorecer la representatividad, para con ello aumentar la necesidad de consenso entre los miembros de cabildo.

Gráfico No. 4

Aumento de consenso en los ayuntamientos



Elaboración propia.

Ahora bien, ¿cómo podemos pasar de (*1) en nuestra primera gráfica a (*2), para pasar, automáticamente, de (*1) de nuestra segunda gráfica a (*2)?

La respuesta, teóricamente es muy sencilla, aunque políticamente no creo que sea tan viable—entiéndase viabilidad en términos de la posibilidades de que se concrete—, al

menos en nuestro estado; aunque es un tema que ya se ha discutido en la agenda nacional y, creo, a nivel local, también encontraría posiciones a favor.

Lo que se tendría que cambiar es el sistema electoral municipal, para que todos y cada uno de los regidores que integran los cabildos, sean elegidos por el principio de representación proporcional.

Actualmente, todos los regidores son elegidos dentro de una sola circunscripción electoral, que es el municipio. Es decir, cabildo se elige en lo que puede ser considerado como un distrito plurinominal. Y de acuerdo a las tendencias de los sistemas electorales, los distritos plurinominales generalmente son empleados para fórmulas de representación proporcional. En cambio, en las fórmulas mayoritarias, generalmente los candidatos son elegidos en distritos uninominales. Esto quiere decir que los regidores tendrían que ser elegidos (votados) individualmente, dentro de una circunscripción territorial o distrito electoral municipal.

Pues bien, al hacer que todos los regidores de los ayuntamientos sean elegidos por el principio de representación proporcional, se estaría adecuando al municipio a las tendencias generales de los sistemas electorales, y como consecuencia de ellos, se estaría dando funcionalidad a la figura del RE.

Para los que pudieran estar pensando que con estos cambios se estaría restando eficacia o capacidad de respuesta a los gobiernos municipales, pues efectivamente, la teoría eso nos estaría diciendo. Concluyo con lo siguiente: ¿Vale la pena sacrificar la representatividad en los municipios, en pos de la eficacia de sus gobiernos? O mejor dicho, y fuera de cualquier valoración teórica ¿son realmente eficaces los gobiernos municipales?

Las respuestas a estas interrogantes pueden ser tema para otra investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca; *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*; Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.; México, 2000.
- AGUIRRE, Gonzalo; *Formas de Gobierno Indígena*; Fondo de Cultura Económica; 3ª edición; México; 1991.
- CANO Bueso, Juan; En Torno a las Transformaciones de la Representación; Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXIV, número 101 mayo-agosto 2001(www.juridicas.unam.mx).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Gobierno de la República; Monografías de los pueblos indígenas; Mayos (puede verse en http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=301)
- DAHL, Robert; *La Democracia y sus Críticos*; ed. Paidós; 1999.
- DE VEGA, Pedro; *Legitimidad y Representación en la Crisis de la Democracia Actual*; Working Paper n. 141; Universidad Complutense de Madrid, Barcelona, España, 1998.
- FAYA Biesca, Jacinto; *Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano*; Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; Instituto nacional de Administración Pública (INAP); Número 8-9; octubre 1982 a marzo 1983.
- FIGUEROA, Alejandro; *Por la Tierra y Por los Santos, Identidad y Persistencia Cultural Entre Yaquis y Mayos*; Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes; México, 1994.
- Gobierno del Estado de Sonora; *monografías de los municipios del Estado*, Etchojoa; (puede verse en <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg195.asp>) en
- Gobierno del Estado de Sonora; *monografías de los municipios del Estado*, Navojoa; (puede verse en <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg211.asp>)
- Gobierno del Estado de Sonora; *monografías de los municipios del Estado*, Huatabampo; (puede verse en <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg202.asp>)

- HERNÁNDEZ Navarro, Luis y Vera Herrera (Comp.); *Acuerdos de San Andrés*; ed. ERA, S.A. de C.V. México; 1998.
- HERRASTI Aguirre, María; *Manual del Regidor y la Regidora*; Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C; 2ª impresión; México DF; 2001.
- INEGI; XII censo general de población y vivienda, 2000
- KYMLICKA, Will; *Ciudadanía Multicultural*; ed. Paidós; México; 1996
- Los Pueblos Indígenas en la Legislación Nacional*; recopilación de disposiciones específicas en materia indígena; Instituto Nacional Indigenista; agosto del 2000.
- MONEDERO, Juan; Diccionario crítico de Ciencias Sociales (tomo I), Universidad Complutense de Madrid, 2002 (www.ucm.es/info/eurotheo/diccionarioR.htm).
- NOHLEN, Dieter y Picado Sonia (compiladores); *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*; Fondo de Cultura Económica, México; 1998.
- NOHLEN, Dieter; *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*; Fondo de Cultura Económica, México; 1992.
- OCHOA Campos, Moisés; *La estructura del municipio mexicano*; Centro Nacional de Estudios Municipales (Secretaría de Gobernación); Número 10; Jul-Ago 1986.
- OCHOA Campos, Moisés; *La Reforma Municipal*; 2ª edición; ed. Porrúa; México, 1968.
- PITKIN, Hanna; *The concept of Representation*; Berkeley, 1967.
- REYNOSO, Diego; *Ponderando Votos. Distritos Electorales y Representación Territorial* (sin publicar. Versión corregida julio 2002).
- RUIZ Mondragón, Laura; *Como Votan los Indios*; Etcétera. Semanarios de Política y cultura, México, núm. 363, 13 de enero del 2000.
- RUIZ Mondragón, Laura; *Las Propuestas Electorales para los Indígenas de México 2000-2006*; Estudios y Análisis A.C.; México; 2000.
- RUIZ Mondragón, Laura; *Los Pueblos Indios en las Plataformas Electorales 1997-2000*; Instituto Nacional Indigenista.
- SARTORI, Giovanni; *Elementos de Teoría Política*; ed. Alianza, S.A; Madrid, España, 1999.
- SARTORI, Giovanni; *Ingeniería Constitucional Comparada*; ed. Fondo de Cultura Económica; México, DF; 1994.

TAYLOR, Charles; *El multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*; Fondo de Cultura Económica; México, 1993.

TRUJILLO Pérez, Javier; *Relación Entre los Conceptos de Representación y Responsabilidad Política*; Facultad de Derecho, Universidad Málaga (<http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Trujillo.doc.>).

Revistas

DÍAZ Polanco, Héctor; *Derechos indígenas en la actualidad*; Revista Memoria; No. 117; Noviembre de 1998.

REYNOSO, Diego; *La sobrerrepresentación distrital electoral en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada*; Revista Región y Sociedad; No. 29; El Colegio de Sonora, 2004.

Diarios

TOURAINÉ, Alain; *Desencadenó el EZLN un proceso democratizador*; La Jornada 1 de agosto de 1996.

VILLORO, Luis; *El futuro de los pueblos indígenas*; La Jornada viernes 24 de julio de 1998.

Leyes

CONSTITUCIONES LOCALES de los Estados de: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES o su Equivalente para los Estados de: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

CÓDIGOS ESTATALES ELECTORALES o su Equivalente para los Estados de: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

Otros documentos

“Exposición de Motivos” que hace el ejecutivo en la iniciativa presentada ante el congreso local para reformar la ley electoral.

Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la constitución política del estado de sonora.

Ley que reforma el artículo 19 de la ley orgánica de administración municipal.

“Exposición de Motivos” de la ley de gobierno y administración municipal.

<http://www.ini.gob.mx/eventos/noroeste/yoreme.html>.

<http://www.lutisuc.org.mx/mayos.htm>.

IFE; *Cuadernos de divulgación*; eslabón introductorias (puede verse en www.deceyec.ife.org.mx)

Entrevistas

CHÁVEZ Ley, Rafael; Regidor por el PRI (2000-2003); H. Ayuntamiento de Etchojoa.

GÁMEZ, José; Asesor de la fracción parlamentaria del PAN, en asuntos indígenas (2000-2003); Congreso del Estado de Sonora.

GARCÍA Briazo, Maria del Rosario; Regidora por el PRD, H. Ayuntamiento de Etchojoa.

LIMÓN Cota, Francisco; Regidor por el PAN (2000-2003); H. Ayuntamiento de Navojoa.

MARQUEZ Gracia, Miriam; Regidora por el PRD (2000-2003); H. Ayuntamiento de Navojoa.

ROSAS López, Gorgonia; Regidora por el PRD (2000-2003); H. Ayuntamiento de Huatabampo.

VALENZUELA Díaz, Víctor; Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (2000-2003); H. Ayuntamiento de Huatabampo.

YOCUPICIO Leyva, Damián; Director de Comunidades Rurales (2000-2003); H. Ayuntamiento de Navojoa.

Otras obras consultadas

BONFIL Batalla, Guillermo; *México Profundo: una civilización negada*; primera edición; Secretaría de Educación Pública; 1987.

BONFIL Batalla, Guillermo; *Obras Escogidas*; tomo 1, INI, 1995.

CASTRO Neira, Yerko; “*Acerca del multiculturalismo, México Indígena*”; Vol. 1, número 3, diciembre del 2002; Publicación trimestral del Instituto Nacional Indigenista.

DUNN, William N; *Public Policy Analysis. An introduction*; segunda edición; ed. Prentice-Hall, United States of America; 1994.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, “Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena”, Coordinador, Cuitláhuac Bardán Esquivel, México DF; 2002.

Secretaría de Formación Política del CEN del Partido de la Revolución Democrática, “Autonomía indígena. Fundamentos jurídicos y políticos”; México DF; 1999.

TOURAINÉ, Alain; *¿Qué es la Democracia?*; Fondo de Cultura Económica, 2000.

ANEXOS

Cuadro No. 1 **Municipios con asentamiento de grupos étnicos en Sonora**

Municipio	Grupos étnicos	Localidades
YÉCORA	Pimas	Mayboca, Los Altares, La Dura, El Encinal, El Quipor, Los Alisos, y la Colonia Pima en la población de Yécora
HERMOSILLO	Seris	Bahía de Kino Viejo Punta Chueca
PITIQUITO	Seris	Desemboque
BACERAC	Kikapoo	Tamichopa
CABORCA GRAL. PLUTARCO ELÍAS CALLES SÁRIC ALTAR Y PUERTO PEÑASCO	O,Othoma (Pápagos)	Pozo Prieto, Las Norias, San Francisquito Quitovac, Sonoita El Bajío de Pozo Verde, El Pozo Verde Las Mochomeras, El Cubabi, El Cumarito
SAN LUIS RÍO COLORADO	Cucapah	Pozas de Arvizu
ÁLAMOS QUIRIEGO	Guarijios	Mesa Colorada, Baviacora Guajaray, Los Bajios
HUATABAMPO ETCHOJOA BENITO JUÁREZ NAVOJOA ÁLAMOS	Mayos	Con una diversidad de localidades
CAJEME BÁCUM SAN IGNACIO RÍO MUERTO GUAYMAS	Yaquis Conformándose de ocho pueblos y cada pueblo tienen sus propias autoridades	Vicam Existe dualidad de autoridades Pótam Guaymas y San Ignacio Río Muerto, existe dualidad de autoridad Tórim Guaymas Ráhum Guaymas Loma de Bácum Bácum Huirivis Guaymas Cócorit Loma de Guamuchil Cajeme Belcm Guaymas Existe dualidad de autoridad

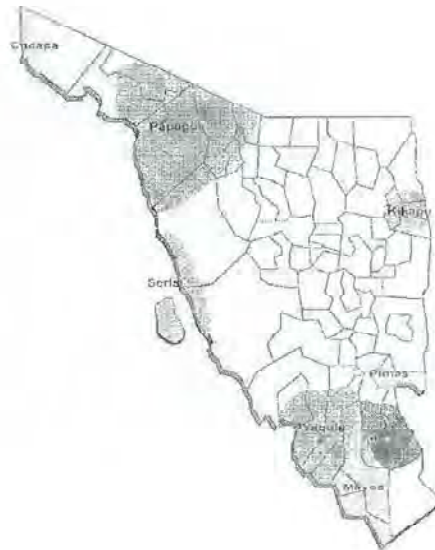
Fuente: Instituto Nacional Indigenista

Mapa No. 2

Pimas

Ubicación: Municipio de Yécora.
***Población:** 455 indígenas.
Problemática principal: Invasión de su territorio, carencia de agua potable, electrificación, poca presencia institucional, narcotráfico, desempleo y analfabetismo.
Perspectiva: Diseño de un programa integral de atención, que fortalezca la presencia de la instituciones de gobierno. Reforzamiento de sus proyectos productivos existentes.
Estructuras de Gobierno: Gobernador Tradicional, Presidente de Bienes Ejidales, Regidor Étnico.
Presencia Institucional: Secretarías de Salud y Educación del Estado, INI.

*FUENTE: XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados Básicos, INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Ubicación: Municipios de Alamos y Quiriego.

***Población:** 900 indígenas.

Problemática principal: comercialización del ganado limitada, caminos de acceso en mal estado, apoyo para la creación de un centro de acopio y falta de tierra para el grupo asentado en los Jacales, falta de servicios de energía eléctrica y desempleo.

Perspectiva: Rehabilitación de las praderas existentes, adquisición de un rancho y de un predio, diseño de su programa de desarrollo.

Estructuras de Gobierno: Gobernador Tradicional (2), Presidente de Bienes Ejidales, y Regidores Etnicos.

Presencia Institucional: Secretarías de Salud y Educación del Estado, Culturas Populares e INI.

En determinadas épocas se llevan a cabo brigadas del DIF. Cuentan con el Progresa.

*FUENTE: XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados Básicos. INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Mapa No. 4

Cucapah

Ubicación: Municipio de San Luis Río Colorado.

***Población:** 117 indígenas.

Problemática principal: el 95% de la tierra se encuentra rentada, alta incidencia de hipertensos y baja natalidad, tendencia a la desaparición como grupo, reconocimiento a su binacionalidad.

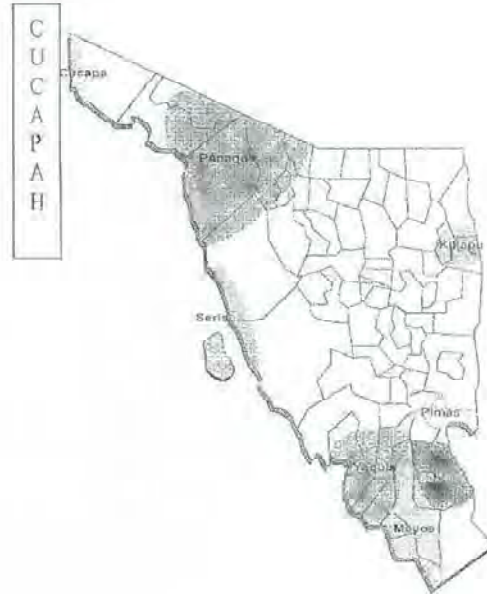
Perspectivas: intensificar la presencia de la instituciones de gobierno y apoyo para el diseño de su programa de desarrollo, en las vertientes; cultural y económica

Estructuras de Gobierno: Gobernador Tradicional, Presidente de Bienes Ejidales, y Regidor Étnico.

Presencia Institucional: Secretarías de Salud y Educación del Estado e INI.

Apoyos de organismos no gubernamentales y de Derechos Humanos.

*FUENTE: XII Censo de Población y Vivienda, Tabulados Básicos, INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Mapa No. 5

Pápago

Ubicación: Municipios de Caborca, Altar, Plutarco Elías Calles, Sáric y Puerto Peñasco.

***Población:** 149 indígenas.

Problemática principal: Invasión de su territorio, dotación de tierras (titulación) del Bajío, Cubabi, Cumarito, finiquitar la conversión del régimen ejidal a comunal de las Norias, reconocimiento de su binacionalidad y reconocimiento de sus Autoridades Tradicionales.

Perspectiva: impulso de un programa agrario para titular las tierras, apoyo para la estructuración de su programa integral de desarrollo, en sus vertientes, cultura, jurídico y económico.

Estructuras de Gobierno: Gobernador Tradicional, Presidente de Bienes Comunales y Ejidales, y Regidores Étnicos.

Presencia Institucional: Secretarías de Salud y Educación del Estado, Procuraduría Agraria e INI.

***FUENTE:** XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados Básicos, INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Los problemas de representación del regidor étnico, los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo (2000-2003)

Mapa No. 6

Seris

Ubicación: Municipio de Hermosillo y Pitiquito.

***Población:** 499 indígenas.

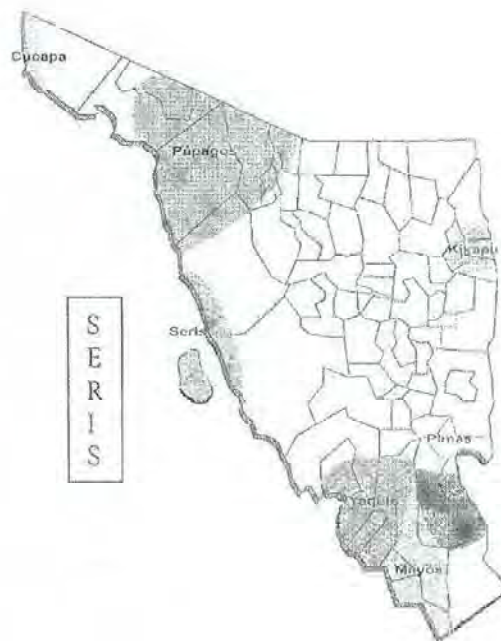
Problemática principal: Invasión de su territorio, carencia de agua potable, electrificación en El Desemboque, financiamiento para su plan de desarrollo y pesca furtiva en la zona del canal del infiernillo.

Perspectiva: Fortalecimiento del fideicomiso de la tribu, manejo de la Isla del Tiburón, desarrollo del plan de desarrollo en sus tres vertientes; territorio, salud/educación y desarrollo económico.

Estructuras de Gobierno: Gobernador Tradicional, Presidente de Bienes Comunales y Ejidales, Consejo de Ancianos y Regidores Étnicos.

Presencia Institucional: Secretarías de Salud y Educación del Estado, Culturas Populares, Instituto Sonorense de la Mujer e INI.

***FUENTE:** XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados Básicos. INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Mapa No. 7

Kikapoo

Ubicación: Municipios de Bacerae y Bavispe.

***Población:** 2 indígenas.

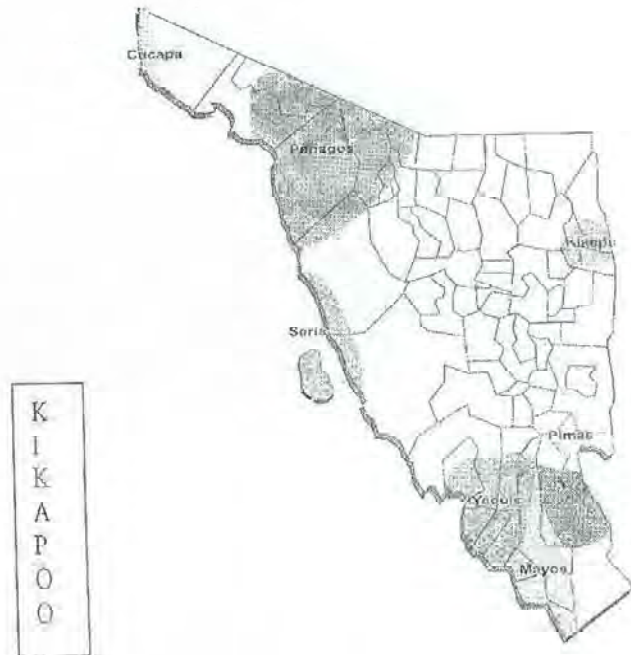
Problemática principal: la recuperación de sus terrenos. Faltan fuentes de empleo. La baja cantidad de población y la pérdida de la cultura. Inegi, 2000 esta registrando sólo dos kikapoos (H.L.I.) de sexo masculino. No cuentan con créditos para proyectos productivos.

Perspectivas: diseño de un programa de desarrollo acorde a la particularidad del grupo.

Estructuras de Gobierno:

Presencia Institucional: Secretarías de Salud, Educación, Culturas Populares, INI, Office of the Special Trustee for American Indians (Oficina para el fideicomiso de etnias norteamericanas).

***FUENTE:** XII Censo de población y Vivienda. Tabulados Básicos INEGI 2000



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Los problemas de representación del regidor étnico, los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo (2000-2003)

Mapa No. 8

Yaquis

Ubicación: Municipio de Bacum, Empalme, Guaymas, Cajeme.

***Población:** 14,891 Indígenas

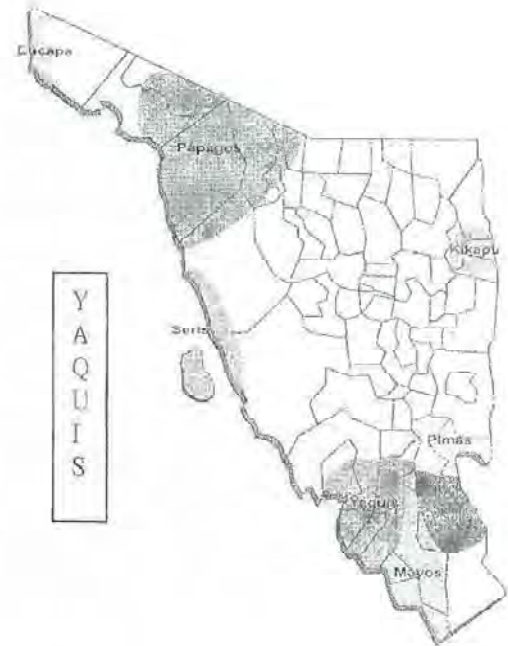
Problemática principal: Dualidad de Autoridades en Pótam, Vicam y Belem que acarrea enfrentamientos violentos. Sin resolver la demanda interpuesta en 1998 contra Ernesto Zedillo y funcionarios que firmaron el Convenio que indemniza a la tribu con el pago de 40 millones de pesos por las casi 2000 has. de la Cuchilla. En 1999 comienzan yaquis tradicionales a delimitar linderos afectando a particulares. Invasión de particulares al territorio de la tribu. Alto rentismo de la tierra, no son sujetos de crédito por estar en cartera vencida. Carecen de financiamiento para proyectos productivos. Falta de empleos permanentes y alternativas productivas. Salud: brucelosis endémica, mal nutrición, alcoholismo, y drogadicción.

Perspectiva: Cuentan con un Plan Estratégico de Desarrollo de la Tribu Yaqui 2001-2006, elaborado por los tradicionales. Abarca el desarrollo político, social y económico. Enfatizan la recuperación del territorio, la trasferencia del Distrito de Riego y la recapitalización del grupo.

Estructuras de Gobierno: Dualidad de Gobernadores Tradicionales, Regidor Étnico, El Consejo de Pueblos Indios del Estado y el Consejo Estatal de Pueblos Indios son organizaciones políticas con representantes dentro del grupo.

Presencia Institucional: Gobierno del Estado, Secretarías de Salud y Educación del Estado, Culturas Populares, Instituto Sonorense de la Mujer, INI, Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria,

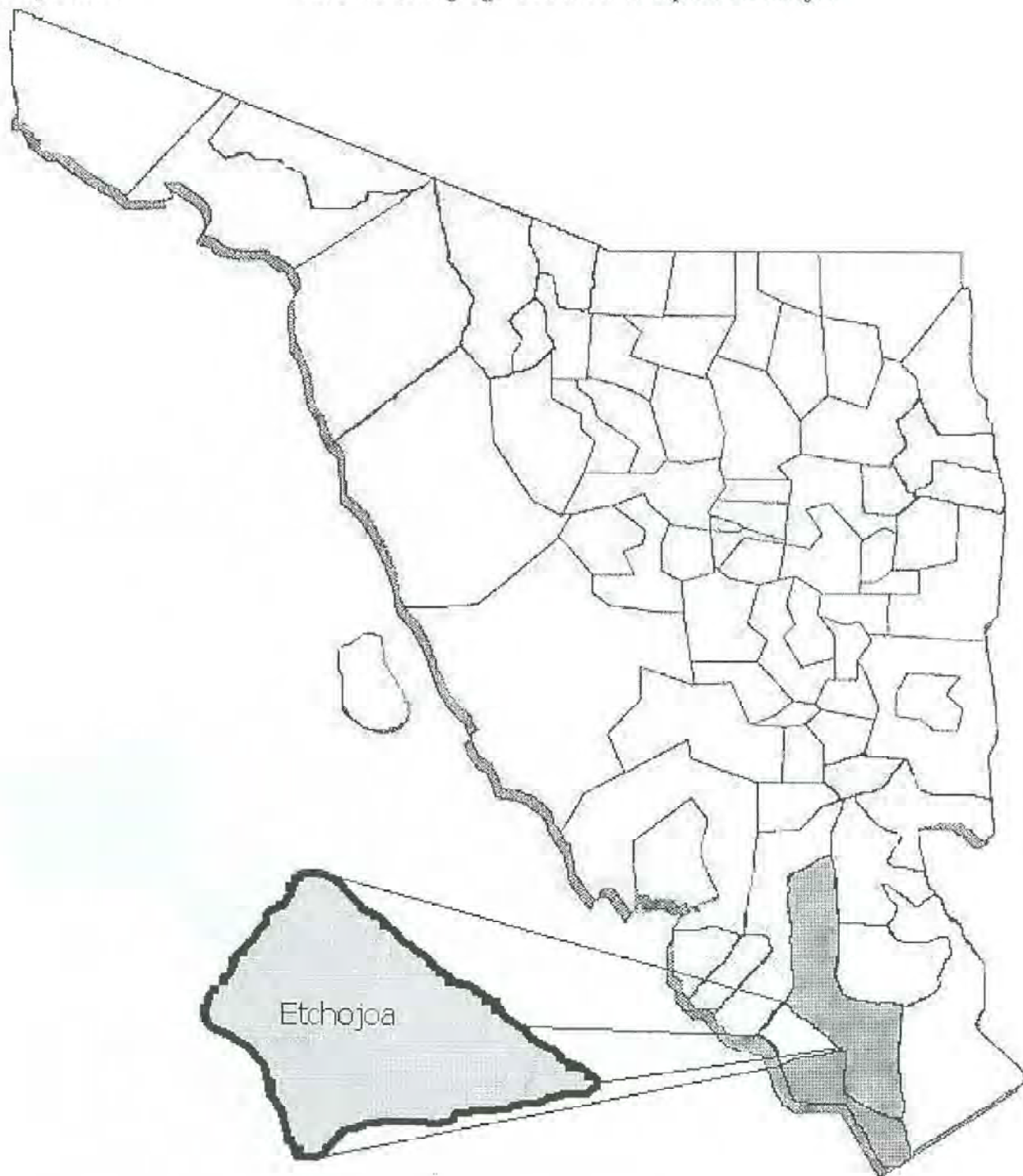
***FUENTE:** XII Censo de población y Vivienda Tabulados Básicos. INEGI, 2000 (cuyo criterio fue ser hablante de lengua indígena).



Fuente; RESTOR Rodríguez, Macrina; Unidad de Pueblos Indios, Colegio de Sonora

Mapa No. 9

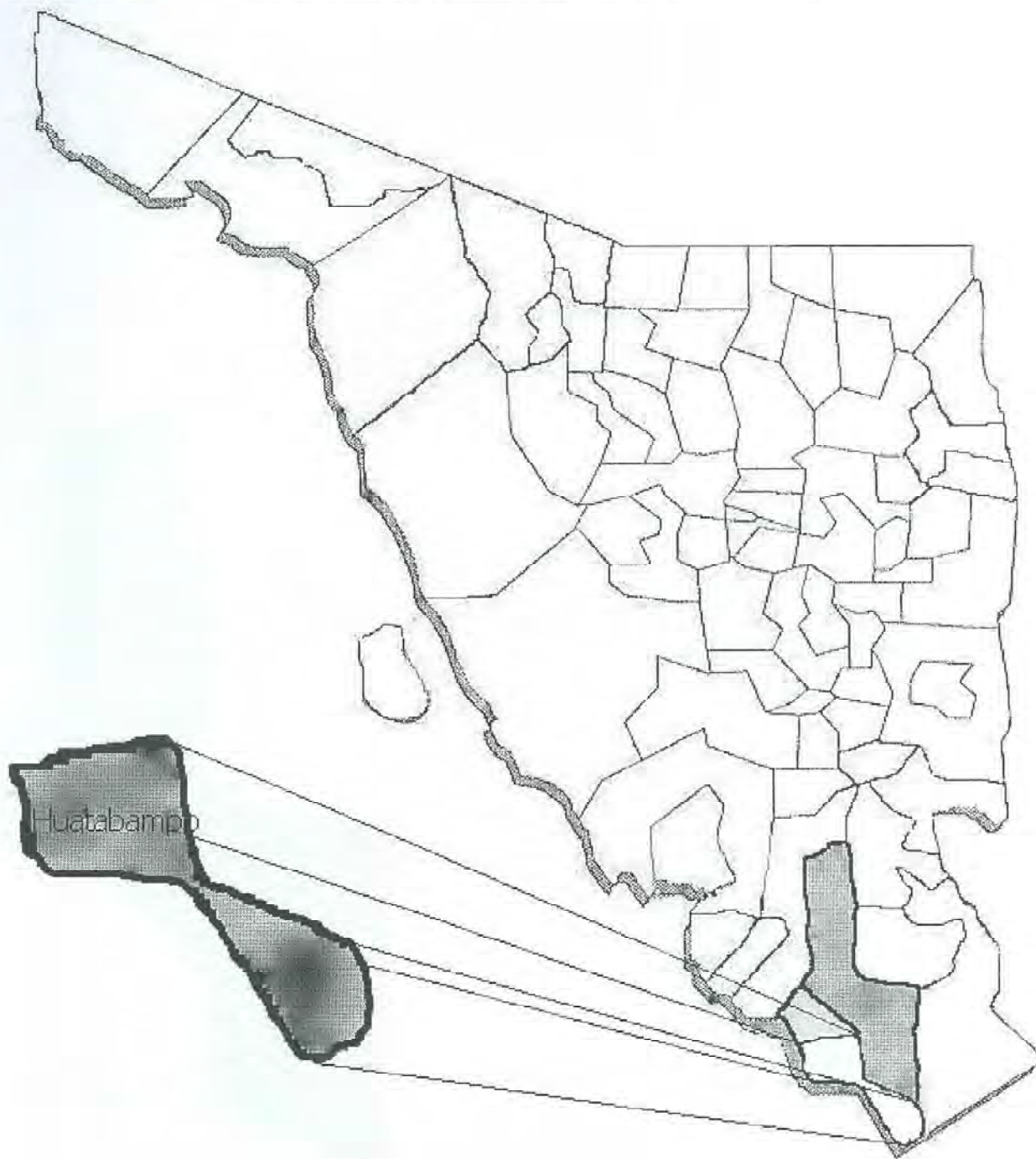
Localización geográfica del municipio de Etchojoa



Fuente: Elaboración propia en base a la división política del estado de Sonora

Mapa No. 10

Localización geográfica del municipio de Huatabampo

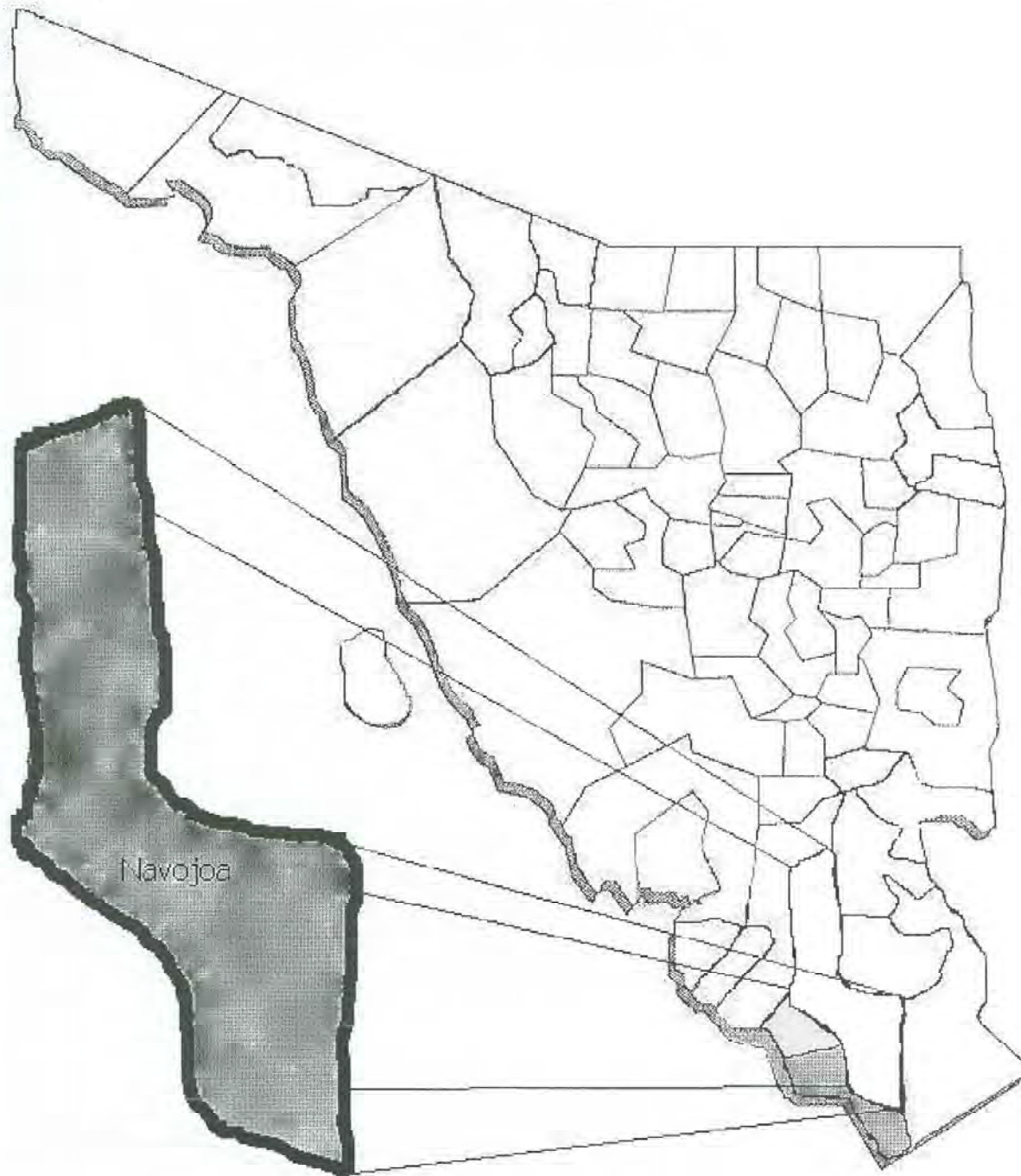


Fuente: Elaboración propia en base a la división política
del estado de Sonora

Los problemas de representación del regidor étnico, los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo (2000-2003)

Mapa No. 11

Localización geográfica del municipio de Navojoa



Fuente: Elaboración propia en base a la división política del Estado de Sonora