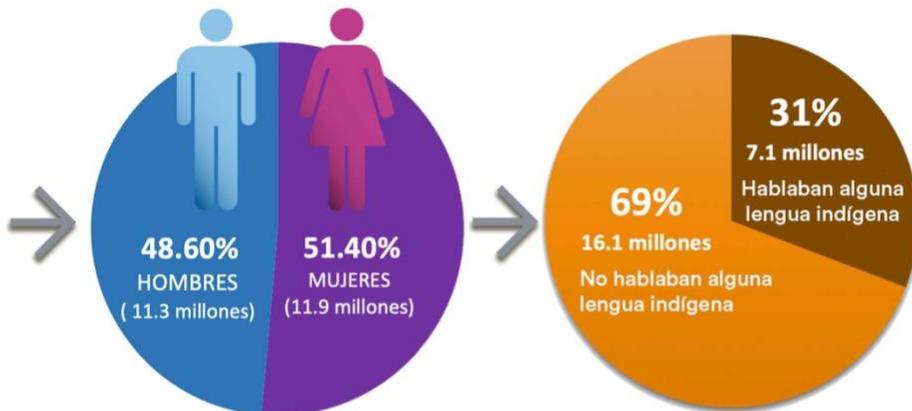


ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA ELECTORAL PARA QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA AL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

• **2020** | En México **23.2 millones** de personas de 3 o + años se autoidentificaron como indígenas.



POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA

Las entidades federativas con mayor porcentaje de población hablante de lengua indígena fueron:

1. OAXACA
2. CHIAPAS
3. YUCATÁN
4. GUERRERO

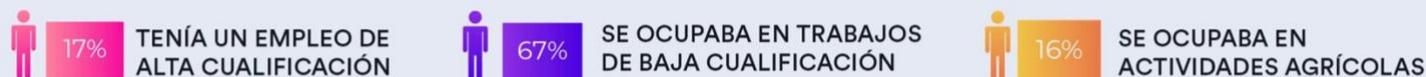
Estas cuatro entidades acumularon **50.5%** del total de hablantes de alguna lengua indígena en el país.



PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS QUE ENFRENTA LA POBLACIÓN

EL REZAGO EDUCATIVO. SU TASA DE ANALFABETISMO: en el 2020 = 20.9% de su población total. Como referencia: la tasa de analfabetismo para la población no indígena fue del 3.6%.

LA BRECHA LABORAL. En el 2015, las personas indígenas en un:



El rezago educativo y la brecha laboral son dos factores que explican los altos niveles de pobreza de los pueblos originarios, que ascendieron a 9.69 millones de indígenas en el 2020.

→ De acuerdo con el derecho comparado internacional, en América Latina: Bolivia, Colombia y Venezuela han instrumentado acciones afirmativas para sus pueblos originarios, reservando: entre 1 y 7 asientos parlamentarios para esta población.

→ En Oceanía, se encontró evidencia en Nueva Zelanda de aplicar esta política a favor del pueblo maorí, reservando: hasta 7 asientos en su parlamento.



SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA ELECTORAL PARA QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA AL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

**COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA NACIONAL
DE BIBLIOTECAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Dip. Wendy González Urrutia, Presidenta
Dip. Ma Teresa Rosaura Ochoa Mejía
Dip. Shirley Guadalupe Vázquez Romero
Sen. Gabriela Benavides Cobos
Sen. Manuel Añorve Baños

SECRETARÍA GENERAL

Lic. Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General

**SECRETARÍA DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

Lic. Hugo Christian Rosas de León
Secretario

**COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE
INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO**

Lic. Carolina Alonso Peñafiel
Coordinadora

**DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN
Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS**

Mtra. Fabiola E. Rosales Salinas
Directora

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

Dr. Reyes Tépac Marcial
Subdirector
Autor / Responsable

Dra. Rocío Morales Álvarez
Auxiliar de investigación / Responsable

Primera edición. Enero, 2023. (SAE-ASS-01-23).

Lic. Adriana Robledo Ortiz.
Diseño de Infografía.

El presente documento es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible

La presente publicación contribuye a abordar temáticas enmarcadas en los siguientes ODS:

1. Fin de la pobreza;
5. Igualdad de género;
8. Trabajo decente y crecimiento económico;
10. Reducción de las desigualdades y
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.



ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA ELECTORAL PARA QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA AL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

Contenido

Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible	4
Síntesis	6
Summary	7
Resumen Ejecutivo.....	8
Introducción.	10
1. Concepto de lo indígena y el marco demográfico de los pueblos originarios. 12	
1.1. Breve acercamiento al complejo concepto de lo indígena.....	12
1.2. Marco demográfico de la población indígena.....	15
2. Algunas problemáticas socioeconómicas de la población indígena en México. 17	
3. Cuotas electorales para indígenas en América Latina y Nueva Zelanda	23
3.1. Bolivia.....	23
3.2. Colombia.....	25
3.3. Venezuela.....	26
3.4. Nueva Zelanda.....	27
Conclusiones	29
Bibliografía.....	31
Marco Legal:.....	32
Páginas Web:	34
Índice de gráficas y cuadros.	35

Síntesis

Esta investigación tiene como objetivo identificar los modelos aplicados en diferentes países y regiones del mundo, referente a la acción afirmativa de reservar un mínimo de escaños para la población indígena, con la finalidad de garantizar a ésta una representación en sus respectivos parlamentos.

Para ello, esta investigación parte de definir e identificar a la la población indígena en nuestro país. Los problemas socioeconómicos que enfrentan, tales como el rezago educativo, su brecha laboral y los niveles de pobreza. Lo que justifica la aprobación de un sistema de cuotas electorales en nuestro país para los pueblos originarios.

Se identifican tres países en América Latina y uno en Oceanía, en los cuales se instrumentan acciones afirmativas, relacionadas con la creación de escaños reservados para garantizar una representación mínima para los pueblos originarios en el Poder Legislativo: Bolivia, Colombia y Venezuela y Nueva Zelanda, respectivamente.

Palabras claves:

Población indígena, asientos, cuotas electorales, acciones afirmativas, Poder Legislativo.

Summary.

The objective of this research is to identify the models applied in different countries and regions of the world, regarding the affirmative action of reserving a minimum number of seats for the indigenous population, with the purpose of guaranteeing their representation in their respective Parliaments.

To this end, this research starts by defining and identifying the importance of the Indigenous Population in our country. The socio-economic problems they face, such as educational backwardness, their employment gap and poverty levels. This justifies the approval of an electoral quota system in our country for Indigenous Peoples.

Three countries in Latin America and one in Oceania are identified, in which affirmative actions are implemented, related to the creation of reserved seats to guarantee a minimum representation for native peoples in the Legislative Branch: Bolivia, Colombia and Venezuela and New Zealand, respectively.

Keywords:

Indigenous Population, seats, electoral quotas, affirmative actions, Legislative Branch.

Resumen Ejecutivo

Respecto a la población indígena existente en México, con base en la información proporcionada por el Censo de Población y Vivienda 2020, se estimó que, de acuerdo con su cultura, 23.2 millones de personas de tres años y más se autoidentificaron como indígenas (*INEGI, 2022a*).

De este universo, 51.4% (11.9 millones) fueron mujeres y 48.6% (11.3 millones), hombres, asimismo, el 7.1 millones (30.8%) hablaban alguna lengua indígena y 16.1 millones (69.2%), no (*INEGI, 2022a*).

Las entidades federativas con mayor porcentaje de población hablante de lengua indígena fueron: Oaxaca (31.2%), Chiapas (28.2%), Yucatán (23.7%) y Guerrero (15.5%). Estas cuatro entidades acumularon 50.5% del total de hablantes de lengua indígena en el país (*INEGI, 2022a*).

Del conjunto de problemas socioeconómicos que enfrenta la población indígena, se destaca el rezago educativo, particularmente, su tasa de analfabetismo, que en 2020 fue del 20.9% de su población total; como referencia, la tasa de analfabetismo para la población no indígena fue del 3.6% (*INEGI, 2022b*).

Otro problema es la brecha laboral. Así, en el 2015, sólo el 17% de personas indígenas tenía un empleo de alta cualificación; 67% se ocupaba en trabajos de baja cualificación y el 16% restante en actividades agrícolas (*Rojas et al. 2019*).

El rezago educativo y la brecha laboral son dos factores que explican los altos niveles de pobreza los pueblos originarios, que ascendieron a 9.69 millones de indígenas en el 2020 (*CONEVAL, 2021*).

Una política para atender las problemáticas indígenas, es la aprobación de acciones afirmativas en materia de cuotas electorales en México, para garantizar un mínimo de asientos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los pueblos originarios. Sus representantes populares impulsarían la agenda legislativa relacionada con este grupo poblacional.

De acuerdo con el derecho comparado internacional, en América Latina, países como Bolivia, Colombia y Venezuela han instrumentado acciones afirmativas para sus pueblos originarios, reservando entre 1 y 7 asientos parlamentarios para esta población. En Oceanía, se encontró evidencia en Nueva Zelanda de aplicar esta política a favor del pueblo maorí, reservándoles hasta 7 asientos en su parlamento (*Constitución Política de los países estudiados y leyes secundarias en la materia*).

Introducción.

El pasado 28 de abril del 2022, el Presidente de México, Lic. Andrés Manuel López Obrador, presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma política-electoral, que tiene por objeto:

Adecuar al sistema electoral mexicano a las transformaciones políticas que ha vivido México en los últimos años. Específicamente, se busca ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad en los poderes públicos; insertar el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos; facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la vida pública; fortalecer a los órganos administrativo y jurisdiccional en materia electoral salvaguardando el equilibrio de poder y su imparcialidad en las contiendas electorales, y homologar los procesos electorales locales y el método de representación.

El análisis y discusión de esta iniciativa en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, abre la posibilidad de incorporar acciones afirmativas, para garantizar que algunos grupos poblacionales accedan a los asientos del Poder Legislativo en nuestro país, para comprometerse con la resolución de los múltiples problemas que enfrentan.

Los pueblos originarios constituyen un grupo poblacional que se podría beneficiar con una política de acción afirmativa, consistente en reservar un número mínimo de escaños en el Poder Legislativo Federal, para garantizar su representación en la vida parlamentaria de nuestro país.

Este grupo de población enfrenta múltiples problemáticas socioeconómicas, las cuales se podrían compactar en una agenda legislativa que sea atendida por los representantes indígenas en el Congreso de la Unión, con la finalidad de construir las políticas públicas que permitan su movilidad social.

Esta investigación tiene como objetivo, identificar los modelos aplicados en diversos países relacionados con la acción afirmativa relacionada con las cuotas electorales, que garantizan un mínimo de asientos para los pueblos indígenas en diversos Congresos del mundo.

De esta manera, si el Congreso de la Unión analiza la viabilidad de aplicar esta acción afirmativa a favor de los indígenas del país, podrá contar con elementos de análisis y parámetros aprobados por otros parlamentos en el mundo en el diseño de esta política.

Para alcanzar este objetivo se desarrollaron tres apartados, los cuales se explican brevemente:

En el primero, se desarrolla un acercamiento al complejo concepto de lo indígena, asimismo, se expone información estadística sobre el tamaño de su población, su ubicación geográfica, lenguas originarias, entre otros importantes tópicos propios de los pueblos originarios.

En el segundo, se analizan algunos problemas socioeconómicos que han padecido los pueblos originarios, a saber: el rezago educativo, la brecha laboral y el nivel de pobreza de esta población.

En el tercero, se exponen las acciones afirmativas que en materia electoral han adoptado diversos países del mundo, para garantizar a sus pueblos originarios un porcentaje mínimo de representación en sus respectivos parlamentos, considerando los casos de Bolivia, Colombia y Venezuela, en América Latina; y de Nueva Zelanda, en el resto del mundo.

1. Concepto de lo indígena y el marco demográfico de los pueblos originarios.

El concepto de lo indígena es complejo por toda la historia e instituciones que rodean a los pueblos originarios. De allí, la importancia de realizar un breve acercamiento para comprender su definición.

1.1. Breve acercamiento al complejo concepto de lo indígena.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1995: 14), el término de “indio” y, por lo tanto, el de indígena, fue acuñado por los países europeos durante la fase de colonización del continente americano, para referirse a la amplia variedad de pueblos que habitaban en éste, con una doble intención: la de marcar la subordinación de esos pueblos a los conquistadores y la de crear una identidad homogénea, omitiendo con ello su diversidad lingüística y cultural y, por lo tanto, su identidad étnica.

La CEPAL (1995: 14) adiciona que el término indio, o indígena, hace referencia a la relación entre los pueblos originarios y la sociedad no indígena, aunque no a la identidad de los primeros que está determinada por: la vinculación de los individuos con un determinado grupo con quien comparte origen, territorio, cultura y valores; y, por el reconocimiento y la aceptación por parte del grupo de esos individuos.

Por su parte, Durston (1980: 435-436), citado en la CEPAL (1995), definió al indígena como alguien:

... que se autoidentifica como integrante de alguna etnia específica... que es aceptado como tal por los otros integrantes de la misma unidad social y cultural y considerado como tal por las personas que no son miembros de esa etnia... implica algún grado de herencia genética autóctona, alguna

participación en las instituciones sociales y en creencias y valores comunes que caracterizan al grupo étnico.

Es decir, que los aspectos raciales, la ascendencia familiar y aspectos socioculturales como el idioma o la vestimenta no son centrales a la hora de definir y, por supuesto, censar a la población indígena. Lo central radica en la auto percepción de las personas, en si éstas se asumen como indígenas o no.

Aguilar (2006: 106-119), en una amplia disertación que sostuvo en su obra aquí citada, afirmó que, los pueblos originarios han reconocido ante las instancias multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la auto adscripción como criterio decisivo para determinar la indigeneidad, para determinar la protección y los derechos de este grupo poblacional.

En el caso de la OIT, este criterio quedó reflejado en el Convenio 169 sobre los Pueblos Originarios y Tribales (Convenio 169), que en su artículo 1, numeral 1, inciso b) y numeral 2, establece elementos fundamentales para la identificación de los pueblos indígenas y el reconocimiento y la protección de los derechos de éstos, al señalar que se considera como indígenas:

1. ...
a)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

De conformidad con la conceptualización que establece el Convenio 169 de la OIT, se destacan como elementos fundamentales para la identificación de los pueblos indígenas y el reconocimiento y la protección de sus derechos, que sean descendientes de poblaciones precolombinas que habitaron en una región geográfica durante el periodo de conquista, colonización o antes del trazado actual de las fronteras estatales; y que las poblaciones conserven instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias.

De la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio 169, de la OIT, se afirma que el criterio internacional determinante para pertenecer a la población indígena y estar bajo la protección de este Convenio es “la conciencia de su identidad indígena o tribal”.

En el año 2001, se reformó el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar una definición de los pueblos indígenas que se apegara al principio de la autodefinición, estableciendo que:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Nótese que México firmó el Convenio 169 de la OIT en 1990 y en el 2021 elevó a rango constitucional los derechos a este grupo poblacional, aceptando la existencia de “instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias” para la conceptualización de lo indígena, también adicionó el principio de la “identidad” en armonía con el Convenio 169 de la OIT.

1.2. Marco demográfico de la población indígena.

Respecto a la población indígena existente en México, con base en la información proporcionada por el Censo de Población y Vivienda 2020, particularmente en el Comunicado de Prensa Núm. 430/22 del Instituto Nacional de Estadística (INEGI, 2022a: 1), se estimó que:

“...de acuerdo con su cultura, 23.2 millones de personas de tres años y más se autoidentificaron como indígenas. De estas, 51.4% (11.9 millones) fueron mujeres y 48.6% (11.3 millones), hombres. De los 23.2 millones de personas que se autoidentificaron como indígenas, 7.1 millones (30.8%) hablaban alguna lengua indígena y 16.1 millones (69.2%), no.”

En el Comunicado de Prensa Núm. 430/22 del INEGI (2022a: 1-7), se reportan estadísticas de algunas instituciones indígenas, tales como:

- a. Los hogares: En 2020, se contabilizaron 2 millones 858 mil 588 hogares censales indígenas, lo que se traduce en 8.1% del total de hogares censales (35 millones 219 mil 141) en México. De estos, 90.7% eran hogares de tipo familiar, 67.6% hogares nucleares y 31.7%, ampliados. De los hogares indígenas, 73.9% refirió que es hombre el «jefe de familia» y 26.1%, mujer. El

tamaño promedio de los hogares indígenas resultó de 4.1 personas, lo que es mayor al promedio nacional, que era de 3.6 integrantes por hogar.

- b. Población de habla indígena: En el Censo de Población y Vivienda 2020 se identificó que en México había 7 millones 364 mil 645 personas de tres años y más hablantes de alguna lengua indígena, lo que equivale a 6.1% de la población total de ese rango de edad. De esta, 51.4% eran mujeres y 48.6% eran hombres.

Las entidades federativas con mayor porcentaje de población hablante de lengua indígena fueron: Oaxaca (31.2%), Chiapas (28.2%), Yucatán (23.7%) y Guerrero (15.5%). Estas cuatro entidades acumularon 50.5% del total de hablantes de lengua indígena en el país.

Los estados con menor porcentaje de población hablante de lengua indígena fueron: Zacatecas (0.3%), Guanajuato (0.2%), Aguascalientes (0.2%) y Coahuila (0.2%).

- c. Número de lenguas indígenas: En la actualidad, se hablan 68 lenguas indígenas en México. Las más frecuentes son náhuatl (22.4%), maya (10.5%) y tseltal (8.0%). De cada 100 personas de tres años y más que hablan alguna lengua indígena, 12 no hablan español.

2. Algunas problemáticas socioeconómicas de la población indígena en México.

La educación constituye una de las principales políticas públicas para que los grupos marginados (incluyendo a la población indígena), tengan una dinámica movilidad social.

De acuerdo con los tabulados del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2022b), se muestra el marcado rezago educativo de la población indígena del país, lo que dificulta su movilidad social.

Con base en la información de los tabulados del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2022b), se afirma que la tasa de analfabetismo de la población indígena fue del 20.9% de su población total en el 2020; por su parte, la tasa de analfabetismo para la población no indígena fue del 3.6% de este estrato poblacional.

De estos tabulados del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2022b), se extrae el siguiente análisis:

- a. La tasa de analfabetismo diferenciada por sexo, muestra que, en el 2020, el 26.2% de las mujeres hablantes de una lengua indígena es analfabeta y el 15.1% de los hombres indígenas; frente al 4.1% y 3.2% de la población masculina y femenina no indígenas, respectivamente.
- b. En ese mismo año, la tasa de escolaridad de la población indígena de 15 a 64 años fue de 6.2 grados. Esto es, que el grado educativo promedio entre los pueblos originarios de México es de apenas la primaria terminada, un indicador que también es sustancialmente menor al de la población no indígena, cuya escolaridad promedio es de 10 años.

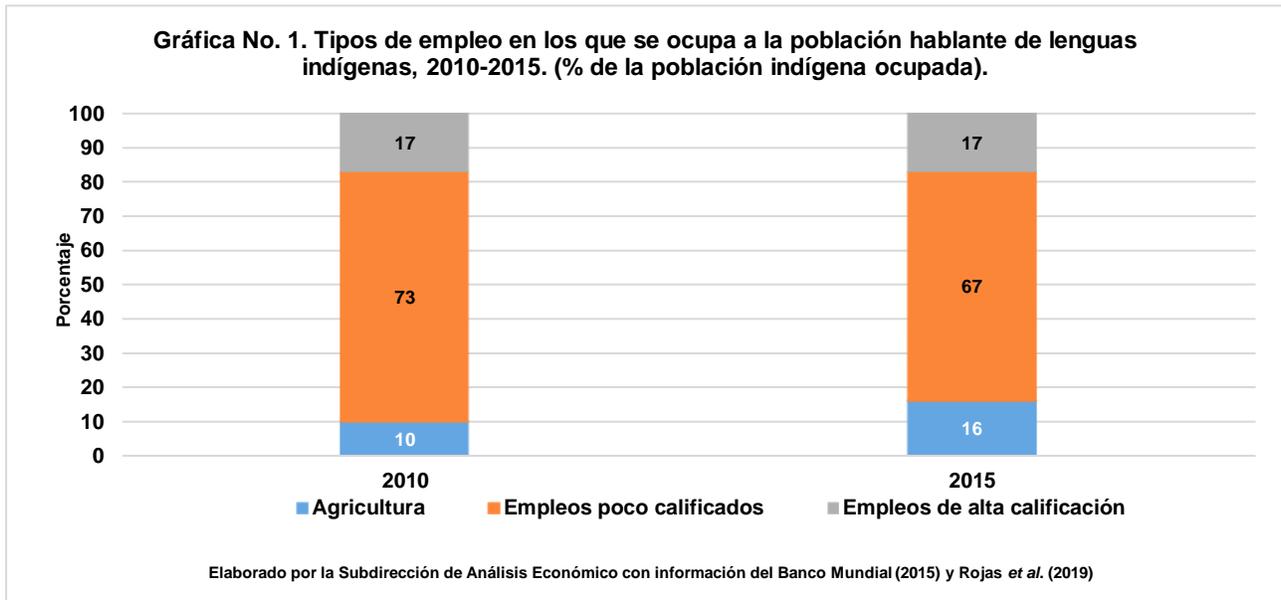
- c. Para las mujeres indígenas mayores de 15 años, la escolaridad media es de sólo 5.8 años; lo que implica que no terminan la primaria, frente a los hombres que tienen 6.7 años de escolaridad, es decir, no concluyen el primer año de secundaria. Por su parte, las mujeres no indígenas tienen 9.9 años de escolaridad promedio y los hombres 10.1 años, alcanzando el nivel medio superior, respectivamente. (Ver cuadro número 1).

Cuadro No. 1. Tasas de analfabetismo y escolaridad en la población indígena de 15 años y más, 2020.			
Variable	Sexo	Población Indígena	Población no indígena
Analfabetismo (% de la población indígena total)	Total	20.9	3.6
	Mujer	26.2	4.1
	Hombre	15.1	3.2
Escolaridad promedio (años de educación)	Total	6.2	10.0
	Mujer	5.8	9.9
	Hombre	6.7	10.1

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museos adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con información de los tabulados del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2022b).

El rezago educativo es un factor que retroalimenta la brecha laboral de la población indígena, con respecto a la no indígena. De acuerdo con el Banco Mundial (2015: 67), en 2010 sólo el 17% de la población indígena ocupada tenía un empleo altamente cualificado; 73% se ocupaba en trabajos de baja cualificación; y el 10% restante se ocupaba en labores agrícolas.

Para 2015, Rojas *et al.* (2019: 19), exponen que sólo el 17% de personas indígenas tenía un empleo de alta cualificación; 67% se ocupaba en trabajos de baja cualificación y el 16% restante en actividades agrícolas. (Ver gráfica número 1).



Por otra parte, de acuerdo con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI, 2015: 490-552), para 2015:

- El 11.9% de la PEA indígena carecía de ingresos frente al 3% de la no indígena;
- El 16.8% de la PEA indígena percibía menos de un salario mínimo, en contraste con el 7.8% de la no indígena;
- El 30.4% de la PEA indígena percibía entre uno y dos salarios mínimos, contra el 26.6% de la no indígena; y
- El 30% de la PEA indígena ganaba más de dos salarios mínimos, frente al 52.9% de la no indígena.

Estos indicadores muestran la profunda brecha laboral de la población indígena, la cual tiene rezagos significativos respecto a la población no indígena, sintetizándose en los siguientes parámetros: el 11.9% de la fuerza de trabajo indígena no percibe ingresos, el 47.2% recibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos y el 30% percibía más de dos salarios mínimos. En los estados que tienen una mayor proporción de población indígena, como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán, la brecha laboral se hace más pronunciada. (Ver cuadro número 2).

Por citar un caso, la PEA indígena que no percibía un salario era 24.5 puntos porcentuales mayor al promedio de la población no indígena, en tanto que, para el nivel salarial más alto que se reporta, más de dos salarios mínimos, la proporción de PEA indígena de Chiapas se encuentra 20.1 puntos porcentuales por debajo de la media de la PEA no indígena. (Ver cuadro número 2).

Cuadro No. 2. Población indígena ocupada en México, según nivel de ingresos en salarios mínimos, por entidad federativa, 2015. (Número de personas indígenas y % de la población indígena estatal).

Entidad federativa	Salarios							
	Población sin ingresos. (Número de personas indígenas).	% de la población indígena estatal.	Población que percibe menos de 1 SM. (Número de personas de la población indígena).	% de la población indígena estatal.	Población que percibe de 1 a 2 SM. (Número de personas de la población indígena).	% de la población indígena estatal.	Población que percibe más de 2 SM. (Número de personas de la población indígena).	% de la población indígena estatal.
Aguascalientes	73	1.9	325	8.5	1,033	26.9	2,317	60.3
Baja California	319	0.7	2,089	4.6	16,742	36.8	22,683	49.9
Baja California Sur	61	0.5	259	2.3	3,383	29.8	6,510	57.3
Campeche	4,824	6.5	12,815	17.3	24,201	32.7	26,029	35.2
Coahuila	20	0.4	231	4.1	1,490	26.7	3,309	59.2
Colima	32	0.7	475	10.9	1,173	26.9	2,274	52.1
Chiapas	158,530	36.4	92,949	21.3	75,999	17.5	42,948	9.9
Chihuahua	3,781	10.7	3,274	9.3	12,304	34.8	12,266	34.7
Ciudad de México	2,048	1.4	12,323	8.2	48,203	31.9	75,395	49.9
Durango	379	5.7	567	8.5	1,836	27.6	3,124	47.0
Guanajuato	354	3.1	817	7.1	3,907	33.8	5,758	49.8
Guerrero	38,700	23.2	37,474	22.5	38,835	23.3	30,002	18.0
Hidalgo	13,593	7.7	42,178	23.9	58,320	33.1	41,876	23.7
Jalisco	740	2.0	2,187	6.0	9,854	26.8	20,691	56.3
Estado de México	14,361	3.6	38,429	9.7	134,103	34.0	167,365	42.4
Michoacán	4,837	5.7	15,629	18.6	29,848	35.5	23,275	27.7
Morelos	1,172	3.5	4,740	14.1	11,479	34.1	13,464	40.0
Nayarit	1,714	9.7	2,390	13.5	5,744	32.5	6,347	35.9
Nuevo León	257	0.5	1,404	2.5	9,077	16.0	41,308	73.0
Oaxaca	87,729	18.5	79,914	16.9	112,109	23.7	124,209	26.2
Puebla	35,247	10.0	82,674	23.5	126,947	36.1	74,380	21.2
Querétaro	792	3.4	2,314	10.0	6,090	26.3	11,587	50.1
Quintana Roo	10,068	5.0	15,385	7.7	54,554	27.3	103,694	51.9
San Luis Potosí	7,834	8.6	27,395	30.0	30,555	33.5	16,273	17.8
Sinaloa	311	0.9	1,852	5.3	17,367	49.5	12,522	35.7
Sonora	580	1.1	3,683	6.7	26,157	47.9	20,259	37.1
Tabasco	2,872	7.3	4,555	11.6	10,412	26.6	16,996	43.4
Tamaulipas	25,726	1.5	2,177	8.5	10,182	39.6	10,075	39.2
Tlaxcala	974	2.9	4,667	14.0	13,416	40.1	11,852	35.4
Veracruz	35,862	11.5	71,925	23.1	102,645	33.0	65,151	20.9
Yucatán	22,651	5.6	69,482	17.3	153,612	38.3	123,673	30.8
Zacatecas	96	4.0	273	11.3	706	29.1	1,158	47.7
Total de población indígena	451,200	11.9	636,851	16.8	1,152,283	30.4	1,138,770	30.0
Total nacional	1,342,981	3.0	3,519,983	7.8	12,005,144	26.6	23,848,731	52.9

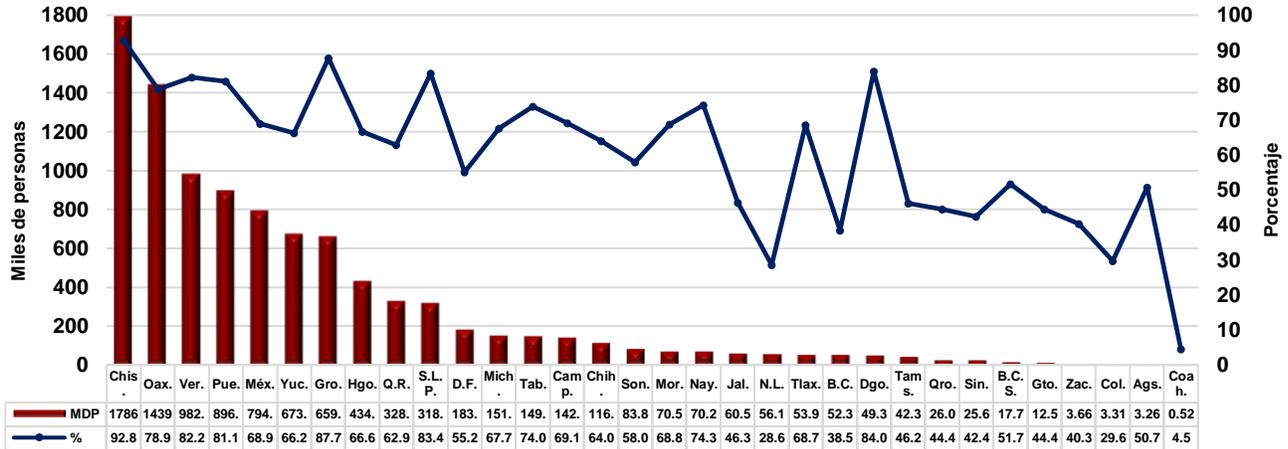
Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museos adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con información del INPI (2015).

El rezago educativo y la brecha laboral, son factores socioeconómicos que explican la situación de pobreza de la población indígena en México. Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), estableció la línea de pobreza extrema por ingreso en 1 mil 170.92 pesos para zonas rurales y en 1 mil 640 pesos para zonas urbanas. Por su parte, la línea de pobreza fue establecida en 2 mil 086.57 pesos y en 3 mil 202.64 pesos, respectivamente.

Con esas líneas como referente, y con información del CONEVAL (2021), se afirma que en 2020 existían 108 mil 032 indígenas que vivían por debajo de la línea de pobreza extrema por ingreso, (0.84% del total de población indígena).

Con respecto a los niveles de pobreza, de acuerdo con los datos de CONEVAL (2021), 9.69 millones de indígenas vivía en situación de pobreza (74% de la población indígena total estatal del año 2020). De éstos, en Chiapas existían 1.78 millones; en Oaxaca, 1.44 millones; en Veracruz, 0.98 millones; en Puebla, 0.89 millones; en el Estado de México, 0.79 millones; en Yucatán, 0.67 millones; y en Guerrero, 0.66 millones de personas indígenas en situación de pobreza por ingreso. En estos estados, la proporción de población indígena pobre de cada estado fluctúa entre el 66.2% de Yucatán y 92.8% de Chiapas. (Ver gráfica número 2).

Gráfica No. 2. Población indígena en situación de pobreza, por entidad federativa, 2020. (En miles de personas y como % de la población indígena estatal)



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información de CONEVAL, 2021.

3. Cuotas electorales para indígenas en América Latina y Nueva Zelanda

A raíz de la incorporación del Convenio 169 de la OIT, algunos países firmantes han introducido a su Constitución, y/o en sus leyes secundarias, acciones afirmativas orientadas a garantizar la representación de los pueblos indígenas en el Poder Legislativo, ya sea mediante cuotas de candidaturas o la creación de circunscripciones especiales.

En América Latina, se identificaron tres países que han creado un marco regulatorio que garantiza a los pueblos originarios contar con representación en sus respectivos parlamentos: Bolivia, Colombia y Venezuela. Adicionalmente, en la revisión que se ha realizado de otros marcos jurídicos, se identificó que Nueva Zelanda ha aprobado legislación en esta materia. En todos los casos se trata del establecimiento de escaños reservados.

3.1. Bolivia.

En Bolivia, de acuerdo con el Censo de 2011, del total de la población boliviana, el 41% mayor de 15 años es indígena. Para ellos, la *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, en su artículo 146, fracción VII, establece circunscripciones electorales especiales, al señalar que:

Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.

Respecto a las circunscripciones especiales, la *Ley No. 026, del Régimen Electoral (Ley Electoral)*, en el artículo 50, inciso e), establece que para la elección de diputados nacionales hay siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígena originario campesinos.

Estas circunscripciones especiales, de acuerdo con la *Ley Electoral*, corresponden a: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y Pando. A cada una le corresponde un escaño de representación especial, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la misma Ley. (Ver cuadro número 3).

Cuadro No. 3. Relación de departamentos, naciones indígenas minoritarias y número de escaños de las circunscripciones especiales en Bolivia.		
Departamento	Naciones indígenas minoritarias	Número de escaños
La Paz	Afro boliviano, Mositén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona.	1
Santa Cruz	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré - Mojeño.	1
Cochabamba	Yuki y Yuracaré.	1
Oruro	Chipaya y Murato.	1
Tarija	Guaraní, Weenayek y Tapiete.	1
Beni	Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mositén y Yuracaré.	1
Pando	Yaminagua, Pacahuara, Esse Eija, Machinerí y Tacana	1
Total de escaños:		7

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, elaborada con información de la Ley 026 de Bolivia.

Las fracciones IV y VII, del artículo 61, de la *Ley Electoral*, mandatan que la determinación de los asientos electorales de estas circunscripciones especiales, se regirán por las mismas normas de paridad que el resto de los escaños del Poder Legislativo, por lo que deben presentar un representante titular y suplente, lo que implica que el 50% de las candidaturas titulares deben ser para mujeres. Las organizaciones postulantes deberán estar debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional. Además de las circunscripciones especiales indígenas, cualquier partido político puede presentar en sus listas a candidatos indígenas para escaños de representación general.

3.2. Colombia.

En la República de Colombia, de acuerdo con el último censo de población del 2018, el 3.95% de su población total es indígena (*Departamento Administrativo Nacional Estadístico, 2019*), a quien la *Constitución Política de Colombia* les garantiza tener representación, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

En el caso del Senado, el artículo 171 Constitucional, párrafo 2, establece que:

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. [...]

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Para ocupar una de las circunscripciones especiales para los indígenas en el Senado, el artículo 171 Constitucional establece que es necesario haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su comunidad o ser líder de una organización indígena, que será acreditado por certificado de la organización y refrendado por el ministerio de Gobierno. Además deben cumplir con los requisitos señalados en el artículo 172 constitucional para acceder al cargo de senador: ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

Respecto a la representación en la Cámara de Representantes, el artículo 176 Constitucional establece que de las 4 circunscripciones especiales que aseguran la participación en dicha Cámara de los grupos minoritarios, una de ellas corresponde a los indígenas. Para ocupar esta circunscripción especial en la Cámara de Representantes, los candidatos indígenas deben cumplir los mismos requisitos que los candidatos a representar a las comunidades indígenas en el Senado, con la única diferencia que el requisito de edad es de 25 años cumplidos, de conformidad con el artículo 177 constitucional.

3.3. Venezuela.

En Venezuela, de acuerdo a su último censo poblacional de 2011, el 2.66% de la población total es indígena. Asimismo, el artículo 125 de la *Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela* garantiza a este grupo poblacional la representación en la Asamblea Nacional, al establecer que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”.

Al respecto, la *Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE)*, en el artículo 179, establece que la circunscripción para la elección de diputadas y diputados de representación indígenas se integra por las regiones de Occidente, Sur y Oriente. A estas corresponde un total de tres diputados, de acuerdo con el artículo 180 de la *LOPE*. (Ver cuadro número 4).

Cuadro No. 4. Circunscripciones electorales indígenas de Venezuela y los estados que la integran		
Circunscripción electoral	Estados	Núm. de escaños indígenas
Occidente	Zulia Mérida y Trujillo	1
Sur	Amazonas y Apure	1
Oriente	Azoátégui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre	1

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, elaborada con datos de la LOPE

El artículo 181 de la *LOPE*, establece que los candidatos de la circunscripción especial deben cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- a. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
- b. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
- c. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
- d. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

3.4. Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda, desde 1867, estableció escaños de representación especial para la población maorí, como se denomina a la etnia que habitaba la isla antes de la colonización británica. Originalmente, la medida tenía un carácter temporal y limitado, pues sólo contemplaba cuatro escaños (uno por cada distrito electoral), pese a que la población indígena era proporcionalmente mayor al resto de la población.

En la *Ley Electoral de 1993* esta acción afirmativa se reformó. La nueva Ley derogó el carácter temporal que se otorgó a la representación maorí en 1867 y modificó el número de escaños reservados, que ya no son fijos, actualmente, se establecen en función de la población electoral maorí.

De acuerdo con el artículo 3, numeral 1 de la *Ley Electoral*, este grupo poblacional se integra por:

- a. Los maoríes inscritos en el registro electoral de los distritos especiales para la población indígena;

- b. Una proporción de neozelandeses de ascendencia maorí que no estén inscritos en ningún registro electoral; y
- c. Una proporción de población de ascendencia maorí menor de 18 años, respetando las disposiciones establecidas en la propia ley electoral para el cálculo de esta proporción.

Los distritos indígenas son establecidos por la Comisión Electoral. De acuerdo al procedimiento determinado en los artículos 35, 45, 76, 77 y 269 de la *Ley Electoral*, la Comisión debe considerar: la población maorí registrada para votar en los distritos especiales (es opcional para este grupo étnico), los datos del último censo poblacional y la distribución geográfica de la población originaria. Con base en ello, calcula la población electoral maorí y la divide entre la cuota de distritos que corresponde a la Isla Sur de Nueva Zelanda. El resultado es el número de distritos especiales. Con base en dicho procedimiento, y de acuerdo con Harris *et al.* (2017: 23), la representación maorí se ha fijado en 7 escaños desde 2002.

El cuadro número 5, muestra el diseño de la política de acción afirmativa, relacionada con las cuotas electorales para la población indígena de los países objeto de análisis.

País	Población total	Población indígena		Cámara	Escaños totales	Escaños de representación indígena	% de representación indígena
		Número	%				
Bolivia 1/	6,838,606	2,806,592	41	Diputados	130	7	5.38
				Senadores	32	-	-
Colombia 2/	48,258,494	1,905,617	3.95	Diputados	108	2	1.85
				Senadores	172	1	0.58
Venezuela 3/	27,227,930	724,592	2.66	Unicameral	277	3	1.08
Nueva Zelanda 4/	4,900,000	850,500	17.35	Unicameral	Hasta 120	Variable, en función de la población electoral indígena. Actualmente se encuentra en 7 escaños.	5.83

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información de la Constitución, las Leyes y censos de cada país.

1/ Los datos de población total y población indígena corresponden a 2011.

2/ Los datos de población total y población indígena corresponden a 2018.

3/ Los datos de población total y población indígena corresponden a 2011.

4/ Los datos de población total y población indígena corresponden a las estimaciones oficiales para 2018.

Conclusiones

PRIMERA. La población indígena de México representa casi un 20% de la población total del país, y se concentra principalmente en entidades federativas como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán y Guerrero, aunque mantiene presencia en todo el país. Este grupo poblacional presenta un marcado rezago educativo y una amplia brecha laboral, lo que explica que una alta proporción se encuentren en situación de pobreza.

Este rezago socioeconómico de la población indígena justifica la existencia de acciones afirmativas, una de ellas está asociada con la aprobación de una cuota electoral para garantizar un determinado número de asientos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

SEGUNDA. Del análisis realizado en materia de derecho comparado internacional, se encontró evidencia que en tres países de América Latina se han aprobado acciones afirmativas para los pueblos originarios, asociadas con un sistema de reserva de asientos en sus respectivos parlamentos. Estas naciones son Bolivia, Colombia y Venezuela. En Oceanía, Nueva Zelanda también ha implementado circunscripciones especiales para el pueblo maorí, para garantizar su representación parlamentaria.

TERCERA. En México, no se han instrumentado acciones afirmativas para garantizar la representación indígena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si se tuviera que aprobar una política de esta naturaleza, el análisis del derecho comparado internacional, nos muestra la existencia de dos modelos: en América Latina, el criterio seguido es el de reservar un número mínimo de asientos en los parlamentos para este grupo poblacional. En Oceanía, Nueva Zelanda asigna asientos en función del tamaño de su población originaria.

CUARTA. La aprobación de una política de acción afirmativa para la población indígena en México, que tenga representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, relacionada con cuotas electorales, beneficiaría a una población de 23.2 millones de personas de tres años y más que se autoidentificaron como indígenas. Se tendrían que aplicar medidas paritarias de género, porque aproximadamente el 50% de los pueblos originarios se conforman de hombres y el otro 50% de mujeres, los principales estados que podrían tener representación popular serían Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Guerrero, donde están asentados más del 50% de este grupo poblacional.

Bibliografía.

Aguilar, G. (2006). La aspiración indígena a la propia identidad. *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 1(21), 106-119. <https://goo.su/XlRnN46>.

Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI. Primera década*. Grupo Banco Mundial. <https://goo.su/NkBXtRH>.

CEPAL. (1995). El etnodesarrollo de cara al siglo XXI. *División de Desarrollo Social*, LC/R.1578. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30523>.

CONEVAL. (junio, 2020). *Actualización de las Líneas de Pobreza por Ingresos*. [Boletín]. <https://acortar.link/t4SUeO>.

_____. (2021). *Medición de la pobreza. Pobreza por grupos poblacionales a escala municipal 2010, 2015 y 2020*. [Base de datos]. <https://goo.su/sqDQJs>.

INEGI. (agosto 8, 2022a). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 2022*. [Comunicado de Prensa Núm. 430/22]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf.

_____. (2022b). *Censo de Población y Vivienda 2020*. [Tabulados de Etnicidad y Educación]. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.

INPI. (2015). Población indígena ocupada, según nivel de ingresos en salarios mínimos mensuales por Municipio. En *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. <https://goo.su/Ntb3>.

Harris, M., Wilson, D., Bagnal, D. y Sharma, P. (Eds.) (2017). *Parliamentary Practice in New Zealand* (4a. ed.), Oratia Books. <https://goo.su/ep0S>.

OIT. (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf.

Rojas, M. A., Aguad, J. y Morrison, J. (2019). Diversidad étnico-racial en México y su influencia en la movilidad social. *División de Género y Diversidad. Sector Social*, DB-TN-1674. <https://publications.iadb.org/es/diversidad-etnico-racial-en-mexico-y-su-influencia-en-la-movilidad-social>.

Marco Legal:

Bolivia:

Constitución Política del Estado Plurinominal de Bolivia [Const.]. 7 de febrero de 2009. <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (junio 30, 2010) Ley N. 026. *Del Régimen Electoral*. <https://goo.su/dG7MtS>.

Instituto Nacional de Estadística (2012) *Censo de Población y Vivienda 2012. Bolivia. Características de la población*. <https://goo.su/iD69>.

Colombia

Constitución Política de Colombia. [Const.]. 7 de julio de 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019, septiembre, 16) *Población Indígena de Colombia, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://goo.su/rj58d>.

México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Const.]. 5 de febrero de 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Ejecutivo Federal (2022). Iniciativa con por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. Publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 28 de abril de 2022. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>.

Nueva Zelanda:

House of Representatives. (1993). *Electoral Act 1993*. <https://legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>

Venezuela:

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. 15 de diciembre de 2009. <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Ley Orgánica de los Procesos Electorales*. Disponible en: http://www4.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_los_Procesos_Electorales.pdf

Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela (2011)
Resultados de la Población Indígena. Disponible en:
[http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/
pdf/ResultadosBasicos.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/ResultadosBasicos.pdf)

Páginas Web:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>

Instituto Nacional de Información, Geografía e Informática:
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Stats Tauranga Aotearoa: [https://www.stats.govt.nz/information-
releases/estimated-resident-population-2018-base-at-30-june-2018#new](https://www.stats.govt.nz/information-releases/estimated-resident-population-2018-base-at-30-june-2018#new)

Índice de gráficas y cuadros.

		Página
Gráfica número 1.	Tipos de empleo en los que se ocupa a la población hablante de lenguas indígenas, 2010-2015.	17
Gráfica número 2.	Población indígena en situación de pobreza, por entidad federativa, 2020.	20
Cuadro número 1.	Tasas de analfabetismo y escolaridad en la población indígena de 15 años y más, 2020.	16
Cuadro número 2.	Población indígena ocupada en México, según nivel de ingresos en salarios mínimos, por entidad federativa, 2015.	19
Cuadro número 3.	Relación de departamentos, naciones indígenas minoritarias y número de escaños de las circunscripciones especiales en Bolivia	22
Cuadro número 4.	Circunscripciones electorales indígenas de Venezuela y los estados que la integran.	24
Cuadro número 5.	Representación de los pueblos indígenas el Poder Legislativo en países seleccionados de América Latina y Oceanía. 2022.	26

