



125

**En busca de la igualdad:
minorías etnoculturales y gobierno
democrático**

Francisco Ibarra Palafox

DERECHO CONSTITUCIONAL

Enero de 2009

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

En el presente artículo me referiré a las instituciones que facilitarán el acceso de las minorías etnoculturales al gobierno y a la toma de decisiones en las democracias representativas. Estas instituciones son distintas al otorgamiento de la ciudadanía, el reconocimiento de la autonomía o el federalismo multinacional, sobre las que ya he hablado en otro lugar.

Las principales minorías etnoculturales que se encuentran en el interior de los Estados Nacionales, son las siguientes: los pueblos originarios (por ejemplo, mayas, zapotecos, inuits, guaraníes, etcétera), las naciones subestatales (como los catalanes y vascos en España y los quebequenses en Canadá) y las minorías que se han conformado como consecuencia del fenómeno migratorio global, entre quienes se encuentran los inmigrantes por razones económicas, los trabajadores temporales y los buscadores de asilo. Hay además diversos grupos en desventaja que se pueden beneficiar de las instituciones a las que me referiré en este artículo, como es el caso de las mujeres.

La presencia de estas minorías a las cuales se les niega sistemática el acceso a las instituciones de la democracia representativa, nos confronta con uno de los problemas más importantes que tienen lugar en los Estados constitucionales contemporáneos: ¿Cómo puede ser realmente democrático un Estado que en su interior no establece las condiciones mínimas de igualdad para que los integrantes de las minorías etnoculturales accedan a los cargos públicos del Estado? ¿Cuál puede ser la legitimidad de un gobierno en el cual los justos reclamos de las minorías no son atendidos? ¿Podríamos llamar democrático a un Estado cuyo gobierno, no obstante que es obedecido por sus minorías etnoculturales, éstas no tienen una posibilidad real de participar en su control o en su conformación?

Es claro que normalmente las minorías etnoculturales han sido excluidas de los procesos democráticos de los Estados nacionales, pues en sociedades con diversidad etnocultural, éste segmento de la población no ha accedido en igualdad de condiciones a las libertades políticas básicas, ni a los cargos públicos del Estado en las mismas condiciones que lo hacen los integrantes de la sociedad predominante.

Esta afectación al principio de la igualdad no es una afectación menor a la democracia como forma de gobierno, pues para ésta ha sido fundamental el desarrollo de este principio. En efecto, ya Locke atribuía a los hombres una especie de igualdad intrínseca que era decisiva para ciertos fines, en particular para los del gobierno, ya que Locke “comparte con muchos la creencia fundamental de que al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, «todas las personas» son iguales en cierto sentido, o así deberían ser considerados”.¹ En otras palabras, sin igualdad no hay democracia plena, o cuando menos la democracia se ve significativamente mermada.

Establecido lo anterior, es conveniente preguntarnos de qué manera podemos facilitar el acceso en condiciones de igualdad, de los integrantes de las minorías etnoculturales a las instituciones de la democracia representativa. Ciertamente, al momento de pensar en el acomodo institucional de las minorías etnoculturales, debemos tener en cuenta que las instituciones democráticas encargadas de ello satisfagan de la mejor manera posible, por una parte el principio de

¹ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 105-107

igualdad para gozar de los derechos y las libertades básicas, y por otra el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos del Estado.

Antes de examinar algunas de las instituciones que permitirían este acceso, es importante señalar que la democracia representativa tiene dos formas principales de organizarse. En efecto, entre las muchas maneras de organizar a la democracia y la gran variedad de instituciones democráticas, estas tienden a agruparse en dos tipos principales: la democracia mayoritaria y la democracia consensual².

Para explicar lo que significa cada una de ellas pensemos en la famosa definición de la democracia como un gobierno del pueblo y para el pueblo, y entonces preguntemos cómo opera la democracia cuando la gente está dividida y tienen intereses divergentes. Una respuesta a este problema es cuando la democracia opera por mayoría y el “pueblo” quiera significar *la mayoría* de ese pueblo. Una respuesta alternativa es incluir *tanta gente como sea posible* en el proceso de toma de decisiones, y en este caso el “pueblo” significaría un segmento de ese pueblo. La primera respuesta nos lleva a la democracia mayoritaria, que concentra el poder político en manos de la mayoría. La segunda respuesta nos dirige a la democracia consensual, la cual trata de arribar a un consenso lo más amplio posible mediante la restricción de la regla de la mayoría, así como de compartir, dispersar y limitar el poder político.

Podemos decir que la democracia mayoritaria se caracteriza por lo siguiente: un ejecutivo que está dominado por el partido mayoritario y que predomina sobre el legislativo; un sistema bipartidista y unidimensional, en el cual los dos principales partidos difieren básicamente en asuntos socioeconómicos y en todo lo demás tienen una plataforma común; un sistema electoral desproporcionado y donde coexisten una pluralidad de intereses grupales. El Reino Unido y Nueva Zelanda proporcionan los ejemplos empíricos más claros al respecto, los Estados Unidos también se encuentran en este sitio. En cambio, las democracias consensuales tienen las seis características opuestas: un ejecutivo formado por una coalición multipartidista; un equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo; un sistema multipartidista; un sistema partidista multidimensional, en el cual los partidos difieren en asuntos distintos a los socio-económicos como son por ejemplo, los religiosos, urbanos, rurales y en la política exterior; normalmente incluyen el principio de proporcionalidad; y finalmente poseen un sistema de intereses grupales corporativos”.³ Suiza se acerca lo más posible al ideal de la democracia consensual; en cambio, México es un sistema de mayoría con algunas formas de democracia consensual, sobre todo por lo que respecta a la existencia de un sistema multipartidista y de la regla de la proporcionalidad.

A diferencia de la democracia mayoritaria, la democracia consensual cuenta con mayores recursos para alcanzar y mantener un gobierno democrático en una sociedad con diversidad étnico-cultural y su elemento más importante es la conformación de un gobierno de coalición con los principales líderes políticos de todos los segmentos significantes de una sociedad. En efecto, la democracia consensual tiene la virtud de incluir a aquellas minorías étnoculturales significantes en la conformación de los gobiernos correspondientes, mientras que las democracias mayoritarias, por su propia naturaleza las excluyen.

² Lijphart, Arend, Forms, Performance, and Constitutional engineering, en *European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política)*, No. 25, 1994, pp. 1-3.

³ Idem.

Además del gobierno de coalición, entre las instituciones políticas básicas de la democracia consensual se encuentran las siguientes: 1) el veto en el gobierno, que puede servir como una protección a los intereses de las minorías; 2) la proporcionalidad como principio estándar de la representación política para la designación de los puestos del servicio público y la canalización de los fondos públicos; 3) un sistema multipartidista y 4) el reconocimiento de la autonomía y el federalismo multicultural.⁴

Como decía arriba, el primer y más importante elemento de una democracia consensual es la formación de un poder ejecutivo a través de una gran coalición de los líderes políticos de todos los segmentos significantes de la sociedad, tanto de parte de la sociedad predominante como de las minorías etnoculturales. Esta coalición puede tomar diferentes formas, tales como un gabinete de coalición en un sistema parlamentario o una coalición con un presidente y otros oficiales mayores que representen a las minorías dentro de un sistema presidencial.

Ahora bien, en virtud de que un régimen presidencial implica el predominio de un solo líder que normalmente representa los intereses de un único partido, este sistema es menos adecuado a un gobierno consensual que uno parlamentario o semiparlamentario que posea un gabinete colegiado, en el cual las minorías etnoculturales pueden ser representadas. En consecuencia, los sistemas parlamentarios o semiparlamentario al otorgar la posibilidad de que las minorías accedan al gobierno a través de los gabinetes de coalición en los cuales pueden obtener alguna representación, tienen la posibilidad de dar satisfacción a favor de las minorías al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, algo que no se encuentra en posibilidades de realizar el sistema presidencial.

La gran coalición puede ser complementada por otros instrumentos o acuerdos institucionales secundarios: el veto, el sistema proporcional y el multipartidismo. Cualquiera de éstos se encuentran estrechamente asociados entre sí e implican desviaciones de la regla de la mayoría para facilitar el acceso de las minorías etnoculturales al gobierno.

Por lo que respecta al veto, éste puede proporcionar a cada una de las minorías etnoculturales una garantía completa de protección política y la seguridad de que se respetarán sus derechos de igualdad y libertad. Esto con independencia de que las minorías participen en las coaliciones, pues esta forma de asociación no constituye una absoluta e infalible protección a las decisiones que tienen que ser tomadas en su interior sobre los intereses de las minorías etnoculturales, pues tales decisiones normalmente son tomadas a través de un voto mayoritario. En estos casos y cuando tales decisiones afecten los intereses vitales de las minorías, un veto de éstas puede agregarse al principio de coalición.

Es importante señalar que el veto sólo será un instrumento valioso cuando recaiga sobre aquellas materias que sean de especial interés e importancia para que las minorías etnoculturales gocen plenamente de los derechos y las libertades básicas que toda sociedad democrática debería garantizar, pues de no ser así el veto podría representar un peligro que nos pueda llevar a la tiranía de las minorías o alguna forma parecida. Por ejemplo, en el caso de los Estados nacionales que posean pueblos originarios, como es el caso de México, parece indispensable que se otorgue a estos pueblos el veto sobre todas aquellas leyes que afecten, por ejemplo, su base territorial mínima. Igualmente, es necesario que se otorgue el veto a los pueblos originarios en algunas ma-

⁴ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, 1977. Hay traducción al español: *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, México, Prisma, 1988, p. 25.

terias legislativas indispensables para su desarrollo, como pueden ser la materia educativa, lingüística o alimenticia. Con esto se podría garantizar que, por ejemplo, los servicios públicos esenciales que ofrece el Estado también se pudieran otorgar en sus lenguas vernáculas, pues sin tribunales que entiendan el idioma de estos pueblos no hay posibilidad alguna de que ellos accedan a los derechos y libertades básicas de cualquier estado constitucional.

Por otra parte, también el principio de proporcionalidad en los sistemas democráticos nos puede auxiliar para facilitar el acceso de las minorías etnoculturales en condiciones de justicia frente a la sociedad predominante. Efectivamente, el sistema proporcional emplea distritos en los que se puede elegir a más de un representante a través de las llamadas listas de partidos y generalmente, producen una representación parlamentaria que refleja la división del voto entre los múltiples partidos que compiten en el sistema. De esta manera, las minorías etnoculturales pueden obtener un número de escaños que sea proporcional al número de votos que hayan obtenido ya sea a nivel regional o nacional, garantizando de esa manera su acceso a los gobiernos.

La regla de la proporcionalidad tiene dos importantes funciones: la primera, como método para asignar puestos a las minorías etnoculturales en el servicio público conforme a la votación que hayan obtenido, en segundo lugar puede ser un excelente método para destinar recursos financieros entre las diferentes minorías etnoculturales asegurando el acceso a los beneficios socioeconómicos en la proporción en que se encuentren representados en la población. Es importante señalar que para que la regla de la proporcionalidad opere a favor de las minorías etnoculturales, se debe considerar un mínimo de votos para que se asignen puestos públicos o recursos financieros. Este mínimo debe operar conforme a las condiciones particulares de cada Estado nacional. Pongamos un ejemplo: una sociedad que exigiera un mínimo de 8% de la votación (ya sea regional o nacional) para asignar puestos públicos a las minorías etnoculturales, quizá las dejaría totalmente fuera de la posibilidad de acceder a los cargos del Estado. Aunque normalmente las democracias establecen un mínimo que va de 1.5% a 7% de la votación general para comenzar a asignar puestos de representación proporcional,⁵ al respecto hay que subrayar que no hay una regla definida, pues este mínimo dependerá de cada caso especial. De esta forma, en aquellos países donde las minorías etnoculturales cuentan con muy escasos recursos para competir electoralmente y han sido marginadas de las instituciones democráticas por largo tiempo, lo que les exige de un arduo e inevitable proceso de adaptación, el porcentaje mínimo de votos requerido deberá ser pequeño, no más del 1.5% de la votación, ya que de otra manera se les estaría impidiendo el acceso a los puestos públicos ante la inequidad en la que se encontrarían en la competencia electoral. En cambio, en aquellos Estados en los cuales las minorías nacionales o etnoculturales posean mayores recursos, experiencia en las contiendas electorales o presencia dentro de la sociedad dominante, ese mínimo podría ser mayor, según sus propias particularidades.

Así las cosas, el modelo proporcional es aquel en el cual las minorías pueden asegurar su acceso a los puestos del gobierno y a los recursos socioeconómicos en proporción a su fuerza numérica, lo cual satisface mejor el principio de igualdad en comparación con los sistemas de mayoría. Además, la proporcionalidad cuando va unida al principio de la coalición, puede agregar un punto fino a esta institución: no sólo todas las minorías etnoculturales importantes deben

⁵ Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2002, pp. 20 y 21.

estar representadas en las coaliciones de gobierno, sino que también deben estar representadas en forma proporcional.⁶

Adicionalmente, una democracia consensual con presencia de minorías etnoculturales será más propicia si existe un sistema multipartidista. Esto en virtud de que en una sociedad multicultural con elecciones libres, las divisiones culturales pueden trasladarse o reflejarse mejor en un sistema de múltiples partidos, donde algunos de los partidos políticos pueden ser las manifestaciones políticas de las minorías etnoculturales, actuando como sus representantes políticos y proveyendo un buen método para la selección de los líderes de las minorías que participarán en las coaliciones, en las asambleas o parlamentos nacionales.

En un sistema multipartidista, los partidos políticos se encuentran entre los medios institucionales más importantes que puedan existir para colocar en el escenario político y en los cargos públicos aquellas exigencias de los distintos grupos etnoculturales que conforman una sociedad multicultural. En consecuencia, es de la mayor importancia la relación entre el sistema de partidos y las minorías etnoculturales dentro de un Estado nacional, pues mientras más dividida se encuentre la sociedad más indispensable será que el sistema multipartidista pueda integrar a las minorías a la competencia electoral.⁷ Infortunadamente, esto no siempre sucede pues es común que los sistemas multipartidistas se resistan a integrar los intereses de las minorías etnoculturales, como es el caso de muchos países, incluido México, en donde ninguno de los partidos políticos existentes ha integrado en su plataforma política a los intereses de los pueblos originarios ni ha fungido como medio para la elección de sus candidatos, ya que los grandes partidos nacionales fundamentalmente representan los intereses y valores de la sociedad predominante. No obstante lo anterior, es importante insistir en que los sistemas multipartidistas a diferencia de los bipartidistas, son mucho mejores para facilitar el acceso de los representantes de las minorías etnoculturales a los cargos públicos.⁸

Igualmente, es importante señalar que un sistema multipartidista con relativamente pocos partidos y pocas divisiones etnoculturales, digamos tres o cuatro, constituye una base más favorable para la democracia consensual que uno con muchos más partidos y segmentos, pues esto podría ocasionar una elevada fragmentación social. La razón es que la cooperación entre los grupos se hace más difícil conforme aumenta el número de participantes. Sin embargo, es importante destacar que una configuración moderada y múltiple es preferible a una dual. En otras palabras, el acceso de todos en igualdad de condiciones a los cargos públicos, tanto de los integrantes de la sociedad predominante como de las minorías etnoculturales, se realiza mejor en una democracia consensual con un sistema multipartidista moderado, que un sistema bipartidista con un balance dual del poder o con una hegemonía por parte de uno solo de los grupos, como sucede en sociedades más homogéneas o en los sistemas de mayoría.

Además de las instituciones anteriores de la democracia consensual (coalición, veto, proporcionalidad, sistema multipartidista), existe *la representación especial de grupo*, a través de la cual las minorías etnoculturales podrían asegurar un porcentaje mínimo de representantes en los órganos de gobierno, principalmente en las asambleas legislativas. Dicho porcentaje puede estar

⁶ Lijphart, Arend, *Democracy in plural societies*, op.cit., nota 5, pp. 38-40.

⁷ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government, Forms and Performance in Thirty-six countries*, Estados Unidos de América, Yale University Press, 1999. p.61. Hay traducción al español: *Modelos de Democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

⁸ *Ibidem*, p. 81.

determinado proporcionalmente, conforme a la fuerza numérica de la minoría que se desea representar, o mediante un porcentaje fijo que permita una presencia justa de esas minorías para que puedan avanzar sus intereses dentro del Estado y sus instituciones.

La representación de grupo puede ser de mucha utilidad para aliviar otro problema de legitimidad en las democracias contemporáneas: el que está vinculado con un proceso democrático que no es representativo y que no consigue reflejar la diversidad cultural de la población. Esto debido principalmente a que en la mayoría de los países los órganos de gobierno, en particular los legislativos, están integrados únicamente por miembros de la sociedad predominante que no tienen ningún punto de contacto con las minorías etnoculturales. De esta forma, la desproporción en la representación de las minorías etnoculturales es ya un fenómeno general: así, por ejemplo, en los Estados Unidos y Canadá, las mujeres, las minorías religiosas y los pueblos originarios apenas representan un tercio de los escaños que les corresponderían conforme a su peso demográfico.⁹ México, por ejemplo, no obstante que posee una de las poblaciones indígenas más grande del continente americano, no tiene ningún tipo de representación especial en su constitución federal.

Hay varias formas de modificar esta desventaja y promover la representación especial de grupo. Una sería constreñir a los partidos políticos para que incluyeran entre sus candidatos a los integrantes de las minorías etnoculturales, en un porcentaje determinado que sea conforme a su densidad demográfica. Otra podría ser estableciendo algún tipo de cuotas en los cuerpos legislativos nacionales.

El problema de aceptar la representación de grupo radica en que la institucionalización de este tipo de representación parece entrar en conflicto con lo que ha sido el movimiento tradicional hacia la democracia, el cual se encuentra típicamente alejado de los temas de la representación grupal, pues los considera un privilegio y no instituciones de igualdad, por lo que prefiere un ideal abstracto de la representación y de la ciudadanía en el que los individuos cuenten igualmente, como un solo voto.

Sin embargo, el principal argumento en favor de la representación de grupo radica en la necesidad de satisfacer en favor de las minorías etnoculturales, el principio de igualdad en las sociedades democráticas, sobre todo la aquella igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado, así como asegurar el derecho de todos para gozar de los derechos y las libertades políticas, en particular del derecho y la libertad de ser votado. Esto debido a que la igualdad política no es garantizada por el simple derecho de voto que es considerado igual para todos los ciudadanos, ni tampoco por la denominada neutralidad de género, de raza o de credo religioso, derivada de la abstracción que realiza el liberalismo individualista. Lo anterior debido a que el individualismo abstracto impone una concepción unitaria de las necesidades humanas, así como de sus preocupaciones, lo que frecuentemente margina a aquellos grupos que pueden diferir etnoculturalmente de los intereses del grupo predominante.¹⁰ Desde luego que no se trata de sustituir a la representación general de partidos por la representación especial de grupo, la primera normalmente siempre será más importante. El problema es más bien de complementariedad,

⁹ Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 53 y 54.

¹⁰ Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Hay traducción al español de Álvarez, Silvina, *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer, 2000, pp.95.

pues se debe aceptar el acceso de las minorías etnoculturales a los puestos del gobierno en condiciones de igualdad, tal y como Iris Young propone cuando sugiere que hay que fortalecer la participación de las minorías dentro de las propuestas públicas que hacen los Estados.¹¹

Como señale antes, actualmente en México no existe en la Constitución Federal la representación de grupo para los pueblos indígenas mexicanos, algo que debería comenzar a implementarse en nuestro país para permitir el acceso de esos pueblos a los órganos de gobierno, y muy especialmente a las asambleas legislativas federales. Así, la asamblea legislativa federal mexicana debería poseer una representación especial para los pueblos originarios de alrededor del 10% para garantizar su acceso en términos de justicia. Para alcanzar este porcentaje, inclusive se podría comenzar con un porcentaje menor que se iría incrementando con el tiempo hasta alcanzar un porcentaje similar a la densidad demográfica de los pueblos originarios en el país. De esta manera y como ejemplo, se podría iniciar reconociendo a los pueblos originarios un 3 o 5 por ciento de representación en los órganos legislativos federales, porcentaje que se podría incrementar con los años y conforme los partidos políticos nacionales se vayan adaptando a esta institución.

Por su parte, los estados de la federación deberían permitir su representación de la manera proporcional en que se encuentren representados numéricamente esos pueblos. Una dificultad importante podría tener lugar en aquellas entidades federativas que posean importantes núcleos de población indígena, como Oaxaca, Chiapas, Puebla, Hidalgo o Yucatán, en los cuales aplicando semejante principio, la representación especial indígena podría no sólo ser muy numerosa sino además fragmentada al interior de los congresos locales. En estos casos sería más recomendable recurrir a la combinación de fórmulas de autonomía para asegurar el acomodo constitucional de los pueblos indígenas, al tiempo que se permite una representación especial moderada de los pueblos indígenas en las asambleas legislativas locales, en porcentajes que varíen según las necesidades de cada entidad.

El caso de la representación especial ha sido particularmente exitoso en las llamadas cuotas de género que han conseguido las mujeres activas en los partidos políticos de los países nórdicos, particularmente aunque no exclusivamente, por los partidos que se encuentran a la izquierda del espectro político. Efectivamente, en el curso de la década de los setenta un número cada vez mayor de partidos políticos adoptaron el principio de poseer al menos un 40 por ciento de su representación con integrantes de cualquiera de los sexos, así como para cualquiera de los niveles en las delegaciones electorales de los partidos. Los resultados fueron magníficos: mientras las democracias occidentales han incorporado apenas entre tres y doce por ciento de mujeres en sus asambleas legislativas, los países nórdicos permanecen como un paraíso relativo para las mujeres dedicadas a la política, donde llegan a ocupar entre un treinta y cuarenta por ciento de los puestos legislativos.

Con respecto a las cuotas políticas, podemos decir que aunque las feministas han empleado una gran variedad de argumentos en su favor, el argumento principal no debe descansar en una noción de representación de grupo, pues no se trata de privilegiar a ningún grupo en particular. Por el contrario, el *argumento debe descansar en reclamos de igualdad política*, es decir, en una demanda para que se satisfaga principalmente el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.

¹¹ *Ibidem*, p.168.

Cualquier argumento a favor de las cuotas de representación que tenga como objetivo corregir estas injusticias debe descansar en un argumento que pugne por la igualdad de oportunidad de todos para acceder a los cargos del Estado, más que en supuestas nociones de representación de grupo pues en este último caso nunca es posible determinar con precisión cómo se integra un “grupo” y qué es lo que quiere. En efecto, mientras la noción de género parece clara (masculino-femenino), hay otras que no lo son tanto. Por ejemplo, la noción general de “la comunidad negra” en los países anglosajones se disuelve rápidamente en una distinción entre diferentes subgrupos, pues en el Reino Unido o en los Estados Unidos esta comunidad se puede subdividir en los subgrupos africanos, asiáticos y afrocaribeños, y éstos a su vez entre un número mayor de muy diferentes y pequeños grupos subétnicos. Algo parecido podemos decir de los pueblos originarios en América, pues en este continente cada Estado nacional tiene múltiples y muy variados pueblos: por ejemplo, México tiene más de sesenta grupos étnicos, algunos grandes, como los nahuas, mayas o zapotecos, que están alrededor de un millón de habitantes, y algunos grupos muy pequeños, como los cakchiquel, cochimí o pápago, que apenas rebasan el ciento de personas.¹² Ahora bien, no obstante los problemas existentes, se deberá siempre hacer un esfuerzo para facilitar el acceso de estas minorías a los órganos de gobierno y a las instituciones de la democracia representativa. Y hay que insistir que en todos los casos se deberá atender a las particularidades de cada Estado nacional, ya que cualquier intento por establecer esos acomodos de antemano, lo único que conseguiría es petrificar tales categorías de manera prematura y antes de una discusión concreta.¹³

La aceptación de la representación especial de grupo implica una modificación y una defensa de la democracia liberal tal y como la conocemos, pues estoy convencido de que es peligroso ignorar los rasgos particulares de los individuos y de los grupos, como lo es la pertenencia cultural, pues pedirle a los ciudadanos que se despojen de sus diferencias culturales y se sumerjan en una noción abstracta de la representación como tradicionalmente se ha intentado, al final termina ocasionando una enorme desigualdad e impidiendo el acceso de estas minorías a los órganos de representación.

Finalmente, es importante insistir que el diseño de las instituciones y los procedimientos político-constitucionales que permitan el acceso de las minorías etnoculturales en los órganos de gobierno y en la toma de las decisiones que se adopten al interior de las democracias representativas, nunca tendrá por objeto crear espacios de privilegio para estas minorías. Nada más alejado de la verdad. Por el contrario, su objetivo está dirigido a poner en operación efectiva el principio de la igualdad de oportunidades de todos para acceder a los cargos públicos, ya que tradicionalmente las democracias constitucionales con sus mecanismos abstractos de representación han impedido la partición efectiva de las minorías en sus diferentes niveles de gobierno. Más aún, ha sido frecuente que en las democracias occidentales estas minorías carezcan de cualquier tipo de representación política. De esta manera, las instituciones sobre las que reflexiono en el presente artículo permitirán que los integrantes de las minorías etnoculturales, así como algunos grupos en desventaja, tengan la posibilidad de participar en los gobiernos democráticos de la manera proporcional y equitativa que cada caso particular requiera, pues no todas estas instituciones aplican

¹² *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, Instituto Nacional Indigenista, www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi_1_6.html

¹³ Phillips, *Democracy and Difference*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, 1993, p. 100.

para todas las minorías, ni para todos los Estados Constitucionales, ya que habrá que examinar cada caso en lo particular. Por el momento, lo urgente es también comenzar a distribuir el principio de igualdad para acceder a los cargos públicos del Estado en favor de las minorías, y no sólo en beneficio de los integrantes de la sociedad predominante.

BIBLIOGRAFÍA

- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, 1977. Hay traducción al español: *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, México, Prisma, 1988.
- Lijphart, Arend, Forms, Performance, and Constitutional engineering, en *European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política)*, No. 25, 1994.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government, Forms and Performance in Thirty-six countries*, Estados Unidos de América, Yale University Press, 1999.
- Phillips, *Democracy and Difference*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, 1993.
- Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2002.
- Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Hay traducción al español de Álvarez, Silvina, *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer, 2000.

Fuentes electrónicas

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Instituto Nacional Indigenista, www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi_1_6.html