

LAS OTRAS ELECCIONES.

Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca,
del reconocimiento a la praxis

Víctor Leonel Juan Martínez
Juan Carlos Martínez Martínez
David Recondo
Coordinación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Las otras elecciones.
Los sistemas normativos
indígenas en Oaxaca,
del reconocimiento a la praxis

Editorial ТЕРЖ

Las otras elecciones.
Los sistemas normativos
indígenas en Oaxaca,
del reconocimiento a la praxis

Víctor Leonel Juan Martínez
Juan Carlos Martínez Martínez
David Recondo
Coordinación



**PLURAL
CIESAS**
Programa Pluralismo Jurídico
& Eficacia de Derechos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2021

340.113 M6
O789e

Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis / Moisés Jaime Bailón Corres [y otros once]; Juan Martínez, Víctor Leonel, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo, coordinadores; Mata Pizaña, Felipe de la, prólogo. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.

1 recurso en línea (290 páginas): diagramas, ilustraciones, mapas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-579-9

1. Derecho electoral - Justicia electoral - México. 2. Autoridades electorales - Tribunales electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 3. Régimen electoral - Sistemas electorales - Sistemas normativos internos. 4. Proceso legislativo - Reformas - México. 5. Autonomía municipal. 6. Paridad de género. 7. Ética judicial. 8. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de los indígenas. 9. Derechos políticos. 10. Derecho a tutela jurídica efectiva. I. Bailón Corres, Moisés Jaime, autor. II. Juan Martínez, Víctor Leonel, coordinador. III. Martínez Martínez, Juan Carlos, coordinador. IV. Recondo, David, coordinador. V. Mata Pizaña, Felipe de la, prólogo. VI. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las otras elecciones.

Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis

1.ª edición, 2021.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-579-9

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Prólogo	11
<i>Felipe de la Mata Pizaña</i>	
Introducción	17
<i>Víctor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo</i>	
Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo xx.	
Las primeras siete décadas	33
<i>Moisés J. Bailón</i>	
Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca.	
Veinte años edificando autonomía	71
<i>Angélica Castro Rodríguez y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa</i>	
Innovando la tradición.	
Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca	93
<i>Víctor Leonel Juan Martínez</i>	

Autonomía bajo tutela. Alcances y límites de la justicia con perspectiva intercultural en elecciones por sistemas normativos indígenas	127
<i>David Recondo</i>	
Efectos del Poder Judicial en San Juan Cotzocón, México. Voto universal por tejido social.	155
<i>Juan Carlos Martínez Martínez</i>	
¡Atzompa, tierra de usos y costumbres! Un recorrido por el reconocimiento legal en un municipio conurbado	177
<i>Ricardo Méndez</i>	
Derechos políticos de las mujeres indígenas y la justicia electoral	203
<i>Roselia Bustillo Marín</i>	
Mujeres indígenas, del solar al municipio. Perfiles y desafíos del prestigio comunitario.	229
<i>Zaira Alhelí Hipólito López</i>	
Alebrijes institucionales, 20 años después <i>Nidia Martínez Esteva</i> <i>y Juan Pablo Morales García.</i>	257
Autorías y colaboraciones	285

Prólogo

México es un país pluricultural, ejemplos de ello sobran en un Estado con una diversidad cultural que se enmarca en todo su territorio, y apenas un cuarto de siglo ha pasado desde que se reconoció, por primera vez, legalmente esta característica que identifica a sus ciudadanos como nación.

En concreto, lo anterior se dio, en el caso del derecho a la libre determinación, al autogobierno y a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, en 1995; pero ello no fue en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ni en una constitución estatal, sino en un código local electoral: el de Oaxaca.

Así, hace 25 años fue reconocida la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres en Oaxaca, actualmente nominados sistemas normativos internos o sistemas normativos indígenas (SNI).

El recuento de ese cuarto de siglo, en el que se consideraron por primera vez en la legislación oaxaqueña las elecciones de las autoridades de las comunidades indígenas, es el que aporta y expone de forma notable este libro.

Se trata de un texto que incluye diversos análisis de especialistas relacionados con las políticas del reconocimiento de los comicios de los pueblos y las comunidades, de la tutela de los derechos y del cambio de criterios electorales por los que han pasado las autoridades, locales y federales, en la materia. La mirada que recorre los 25 años deriva de

la reflexión, de cuestionamientos y de posibles respuestas referentes a un estudio continuo de las elecciones por SNI.

Los coordinadores, Víctor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo, recopilaron trabajos tanto de su autoría como de otros especialistas que escriben, desde diversas disciplinas, acerca de contextos políticos, históricos, antropológicos, legislativos y jurídicos.

Así, en los nueve capítulos que integran esta obra, se identifica a autoras y autores que muestran años de luchas y conflictos por el reconocimiento de los derechos políticos, la autonomía y la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas; aportan no solo los logros, sino también las inquietudes respecto a la materialización de las normas legales y constitucionales que reconocen esos derechos.

De su contenido se advierte un repaso de los procesos de cambio que se han producido no solo en ámbito estatal, específicamente en Oaxaca, sino también de los criterios y la jurisprudencia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha generado desde el primer caso que llegó a su jurisdicción: el caso Tlacolulita de Oaxaca, en 1999.

En el primer artículo, Moisés J. Bailón presenta un texto que abarca siete décadas de historia respecto a la lucha por los derechos comiciales de los oaxaqueños en los procesos de elección de autoridades municipales desde las primeras décadas del siglo xx.

Por su parte, Angélica Castro Rodríguez y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa aportan un panorama de las propuestas de reformas para modificar los usos y costumbres a SNI en los ámbitos federal y estatal, y, a partir de ello, describen lo sucedido en dos décadas del reconocimiento y tutela de los derechos indígenas.

En un tercer texto, Víctor Leonel Juan Martínez escribe de los conflictos respecto de la autonomía indígena en diversas comunidades que eligen a sus autoridades por SNI: cómo estos han llegado a problematizarse, por lo que se ha acudido cada vez más a la jurisdicción comicial; además, cuenta de los efectos de las resoluciones electorales en la vida y dinámica diaria de las comunidades.

David Recondo, en el cuarto apartado, analiza la jurisprudencia del TEPJF —de 1999 a 2020— acerca de los sistemas normativos indígenas y plantea los alcances y límites de juzgar con perspectiva intercultural.

Por su parte, Juan Carlos Martínez Martínez, en un estudio de caso del municipio San Juan Cotzocón, examina los efectos de la resolución del TEPJF en el voto universal de sus integrantes.

En otro capítulo, Ricardo Méndez analiza el caso del municipio de Atzompa respecto al reconocimiento de los usos y costumbres y su relación con los partidos políticos.

Roselia Bustillo Marín escribe acerca de los derechos políticos de las mujeres indígenas en los sistemas normativos internos y su tutela desde la justicia electoral, y propone al feminismo intercultural como elemento para juzgarlos.

Asimismo, Zaira Alhelí Hipólito López presenta un texto relacionado con el ejercicio de los derechos políticos de cinco expresidentas municipales, en el que explica las estrategias comunitarias que les permitieron ocupar un cargo en el SNI.

El capítulo final, de la autoría de Nidia Martínez Esteva y Juan Pablo Morales García, analiza, desde la ciencia política y el derecho, el concepto de los SNI; los autores señalan que este no se sostiene desde una sola mirada ni tampoco como una institución ancestral.

Como se puede ver, el presente libro contiene estudios desde diversas disciplinas, lo que lo hace aún más interesante. La historia, la sociología, la antropología, la ciencia política y el derecho, una visión panóptica y holística de un tema, pues si lo que se pretende es fortalecer los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas como grupo social, estos solo pueden abordarse desde la multi- e interdisciplinariedad.

Desde esas ópticas, la jurisdicción electoral igualmente se enriquece, porque las críticas, las sugerencias y las recomendaciones abonan a la labor de un tribunal constitucional como lo es el TEPJF, a fin de dialogar, observar y juzgar, no solo con la perspectiva intercultural, sino con otras herramientas de las ciencias sociales que colaboran en la tutela y el ejercicio real y efectivo de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas, específicamente en sus SNI.

De esa forma se relata la historia del reconocimiento, en el ámbito legal, de los derechos de autonomía y libre determinación y sus efectos locales, y se favorece la comprensión del arribo de la perspectiva

intercultural como elemento para juzgar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, la cual, además, ha conllevado la maximización de su tutela, hasta reparar en el principio de mínima intervención.

Es un tema que sigue en construcción y que marca la notoria necesidad de mantener el diálogo continuo entre las otredades para enriquecer la democracia constitucional, el reconocimiento pluricultural en México y la protección y tutela de los derechos humanos indígenas.

Por otra parte, cabe resaltar que este libro llega en un momento oportuno, porque en el aniversario 25 del reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas se observa que ello fue el parteaguas y la apertura a las reformas que posteriormente vendrían. Más allá de otros movimientos políticos en el país que plantearon el reconocimiento de la pluriculturalidad nacional y de los derechos de la población originaria, el 14 de agosto de 2001 se publicó el contenido del nuevo artículo 2 de la CPEUM, por lo que en 2021 se cumplen 20 años de esa histórica reforma que cambió la mirada hacia lo que México es como nación.

Sin duda, esta obra contribuye al estudio del derecho electoral constitucional indígena porque, entre otras cuestiones, presenta un panorama amplio de la diversidad de los temas incluidos en la línea jurisprudencial acerca de la tutela de los derechos de los pueblos y las comunidades, conformada, en su mayoría, por criterios derivados de elecciones por SNI en Oaxaca.

En ese contexto, la lectura de este libro será obligatoria para las personas interesadas en la justicia electoral intercultural, ya que es clave para comprender los conflictos relacionados con la tutela de derechos políticos, la autonomía y la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, así como un impulso para hacer efectivos, aún más, los derechos políticos de la ciudadanía indígena.

En fin, se invita a las y los lectores a la reflexión profunda acerca de los sucesos y contextos en torno al ejercicio de esos derechos en Oaxaca, para ampliar la mirada y poder mejorar su tutela, pues estos no solo están relacionados con el derecho electoral, sino con hechos políticos, antropológicos, históricos y sociales. Lo anterior, como referente para estudiar los casos de otras entidades federativas y conocer las diversas historias que en cada lugar de este país se viven respecto al tema.

Son de celebrarse los 25 años de ese camino recorrido en la construcción del ejercicio del derecho a la autonomía y a la libre determinación en las elecciones por SNI en Oaxaca.

Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado de la Sala Superior
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Introducción

En 2020, se cumplieron 25 años de la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), que legalizó los entonces llamados usos y costumbres. Esta iniciativa, aprobada por el Congreso local el 30 de agosto de 1995, tenía como fin reglamentar las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” (POELSO 1990, 4), cuyo reconocimiento quedó plasmado en la Constitución de Oaxaca en 1990, sin que se hubiese construido el mecanismo normativo para hacerlo operable. Así, pues, el Libro Cuarto del CIPPEO aludió, por primera vez, a la “renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres” (CIPPEO, Libro Cuarto, 1995).

Tal reforma, que en su época pusiera a esta entidad del sureste mexicano a la vanguardia en la política del reconocimiento en México y América Latina, tuvo impactos diversos en la reconfiguración política local, pero también incidió en transformaciones importantes en el aparato jurisdiccional mexicano, en las instituciones electorales y en los nuevos derroteros y perspectivas que tomaría el movimiento indígena en el país. Grandes transformaciones se han dado desde entonces.

En 2007 se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En Ecuador y Bolivia, sendos cambios legislativos empujaron a la creación de un constitucionalismo plurinacional y con perspectiva intercultural. En el caso mexicano, el movimiento indígena —una lucha por la autonomía y el reconocimiento constitucional de sus derechos—, en 2001, alcanzó, de manera

incipiente, ambigua y limitada, a una lucha por la defensa del territorio y sus recursos naturales, pero con un ejercicio cada vez más activo de la autonomía política.

En Oaxaca, los cambios de denominación de las reglas que reconocen a la autonomía política contextualizan y explican las vicisitudes y transformaciones de ese régimen electoral y los cambios sociales, políticos, jurídicos y culturales que han tenido en comunidades y en el sistema regional de dominio.

En la reforma del 9 de octubre de 1997, el CIPPEO se refirió a tales reglas como normas de derecho consuetudinario, expresión que sería reemplazada por la de sistemas normativos internos (SNI), en el flamante Libro Sexto (“De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”), creado por la reforma político-electoral de agosto de 2012.

El 30 de junio de 2015, el legislador local acuñó el término sistemas normativos indígenas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Esa expresión quedó en la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, aprobada por el Congreso estatal el 9 de julio de 2015, pero invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 5 de octubre del mismo año, por “vicios y desaseo” en el proceso legislativo y por la inconstitucionalidad de varios artículos. Sin embargo, dos años más tarde, este nuevo término se integró en el Libro Séptimo de la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, aprobada por la Legislatura local el 29 de agosto de 2017, que es la que rige en la actualidad.

En concreto, más allá de sus denominaciones, con esas reformas legales se reconoce el derecho a la autonomía política indígena. Si bien el reconocimiento se centra y acota, inicialmente, lo que el marco constitucional federal establece como la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano, el municipio, de manera natural, en el contexto sociopolítico oaxaqueño, pero también a merced de un activismo jurídico, en los tribunales se ha ampliado su base y se ha establecido, mediante resoluciones jurisdiccionales —aun cuando no necesariamente se expresa con claridad—, el reconocimiento al cuarto ámbito de gobierno: la comunidad.

No es casual que la política del reconocimiento a la elección de acuerdo con las reglas propias de municipios y comunidades inicie en la entidad federativa con mayor diversidad del país (Oaxaca), en la que coexisten 15 de los 68 pueblos indígenas de México; se encuentran 570 municipios, 23 % del total nacional, y, en su organización estatal, 417 municipios se rigen por SNI (73 % del total estatal).

Por otra parte, en el régimen de tenencia de la tierra se refleja la diversidad y fortaleza de sus pueblos: la superficie oaxaqueña es de 9,314,700 hectáreas. En Oaxaca existen 1,537 núcleos agrarios; de estos, 702 son comunidades, que representan 65.44 % del territorio estatal y abarcan una propiedad comunal de 6,095,540 hectáreas. Los restantes 835 son ejidos, que se encuentran en una superficie correspondiente a 17.52 %; es decir, 1,630,072 hectáreas (Cepiadet s. f.); esto es, 82 % del territorio oaxaqueño es propiedad social.

Ese contexto sociopolítico, de diversidad cultural, de propiedad comunal de la tierra y de ejercicio concreto de la autonomía, ha marcado la historia de Oaxaca, entidad con una memoria histórico-normativa de reconocer derechos a los pueblos y las comunidades indígenas, expresada en las diversas constituciones estatales, como en múltiples leyes secundarias.

El reconocimiento ha generado diversas preguntas: ¿los cambios en el dispositivo legal e institucional han contribuido a fortalecer los procesos electorales comunitarios?, ¿los mecanismos de mediación y resolución de controversias han mejorado?, ¿cómo ha variado el nivel de conflictividad en las elecciones?, ¿han cambiado las razones y las expresiones de los conflictos?, ¿qué efectos ha tenido la judicialización de los conflictos electorales?, ¿se ha ampliado la participación a nuevos actores (mujeres, habitantes de las agencias, migrantes, vecindados, etcétera)?, ¿el reconocimiento y la jurisprudencia han permitido a las comunidades o municipios indígenas acceder a un mayor grado de autonomía en el ejercicio del gobierno local?

Como puede apreciarse en esta obra colectiva, para tener una visión panorámica de lo que ha sucedido y de los retos a enfrentar, se considera pertinente bordar el análisis respecto de tres ejes, que en la mayoría de las ocasiones se entretajan:

- 1) Los cambios normativos e institucionales en materia de autonomía política indígena.
- 2) Los criterios empleados en las resoluciones jurisdiccionales, al resolver procesos relacionados con las elecciones por sistemas normativos.
- 3) Los procesos de cambio político-social en municipios y comunidades, en torno al ejercicio de la autonomía, la representación política y la participación ciudadana.

Este libro es el fruto de una reflexión permanente acerca de las distintas aristas de la autonomía indígena que se han impulsado y realizado desde el Programa de Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Plural-CIESAS), el cual ha incluido seminarios, diplomados, dictámenes socio-antropológicos y distintas investigaciones efectuadas en los últimos años. Esta publicación reúne las voces de académicos, representantes de la sociedad civil y exconsejeros electorales.

Los distintos trabajos que se presentan buscan dar respuestas a las preguntas antes mencionadas, y se guían y analizan desde diferentes perspectivas, los diversos ámbitos y ángulos, tanto de las políticas del reconocimiento (sus alcances y limitaciones), como de los procesos sociopolíticos que se han dado en las comunidades de Oaxaca, con o sin relación directa con el andamiaje legal, institucional y las políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas. Los trabajos presentan una panorámica de un cuarto de siglo desde que este régimen electoral fue reconocido legalmente.

I. Los cambios normativos e institucionales tienen una clara incidencia en este régimen electoral, pero también, otros efectos no tan evidentes. Tras el reconocimiento y las distintas reformas electorales que buscaban precisar de mejor manera la normatividad aplicable a este régimen electoral, en 2007 se pretendió cubrir una laguna legal: la ausencia de medios de impugnación para la ciudadanía de esos municipios. En ese año, se añadió a la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca un libro específico para ello, pero que fue una mala copia de los recursos establecidos para los partidos políticos, por lo cual sus efectos fueron infortunados, tanto por su falta de pertinencia

cultural, como por una posición positivista de los tribunales y un empleo instrumental de los nuevos recursos legales por personas o facciones en las comunidades de ese régimen electoral.

Al mismo tiempo, también en el órgano administrativo electoral —que de acuerdo con la legislación es el encargado de calificar las elecciones de dicho régimen electoral— hubo cambios de nombre, perspectiva y competencia. Las fases se observan con claridad con sus distintas denominaciones: Instituto Estatal Electoral (IEE), hasta 2011; Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), entre 2011 y 2014, y, actualmente, si bien con la misma denominación, pero considerado un organismo público local electoral (OPLE), hay transformaciones de diversa naturaleza.

En su trabajo en este libro, Angélica Castro Rodríguez y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa hacen un recuento pormenorizado de los procesos de movilización de organizaciones indígenas y de las reformas electorales que respondieron parcialmente a estas. Además, analizan los cambios legales e institucionales que han sido promovidos la última década, en gran medida, gracias a las presiones e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los autores realizan un balance valorativo de los logros en materia de consolidación de formas propias de autogobierno y de ampliación de la participación ciudadana en la política local, así como de la agenda pendiente de reformas legales e institucionales.

En esta expresión histórica del órgano electoral, hay una primera etapa del IEE, al que la reforma electoral de 1995 había creado como un órgano autónomo en el ámbito local, que enfrentó las iniciales experiencias institucionales con relativa comprensión de la nueva realidad y cierta autonomía, aunque sin dejar la raigambre unipersonal, vertical y ligada al gobierno en turno (de 1995 a 2001). Posteriormente, justo en la etapa en que distintos autores califican que en Oaxaca se instauró una expresión del autoritarismo subnacional o la constitución de un enclave autoritario,¹ el IEE, acorde con esa característica, se mostró

¹ El concepto de enclave autoritario es desarrollado por Wayne A. Cornelius (Cornelius, Eisenstadt y Hindley 1999). Por otra parte, Edward L. Gibson acuña el término de autoritarismo subnacional, señalando como uno de los mejores ejemplos de ello al exgobernador de Oaxaca, José Murat.

sumiso a los gobiernos en turno, señalado de conculcar la autonomía de los municipios y de interferir facciosamente en las elecciones por sistemas normativos (2001-2011) para favorecer el control gubernamental y la injerencia del entonces partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional [PRI]).

Un dato puede ilustrar esa situación: en los comicios de 2010 se presentaron 82 municipios con conflictividad electoral; en 50 de ellos o no se realizaron las elecciones o estas fueron anuladas por los tribunales, y en ese medio centenar hubo que nombrarse a administradores municipales, que no han sido sino instancias de intermediación y control del gobierno hacia los municipios y particularmente, a partir de esa década, tornaron también en un mecanismo de manejo de los recursos, que eran usados como caja chica de los partidos políticos o de los legisladores que designaban a quienes ocupaban esas posiciones.

En ambas experiencias del órgano electoral, esto es, entre 1995 y 2010, pese a que hubo un reparto de posiciones entre los partidos políticos predominantes, en el Consejo General el control lo tenía el PRI.

En 2010 se presentó la alternancia en el gobierno estatal. El sistema regional de dominio parecía encaminarse en una ruta de transformación, aunque finalmente no fue así, algunos esfuerzos se hicieron también en la arena electoral y, particularmente, en el régimen de sistemas normativos. En el municipio mixteco de San Andrés Cabecera Nueva, por ejemplo, la derrota del priismo, se dio justo en la coyuntura de una ruptura interna del grupo hegemónico en la demarcación, que estaba vinculado al partido tricolor. La disidencia buscó aliados en los partidos de la nueva coalición gobernante, particularmente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con lo cual disputó el poder local, lo que generó que, ante las irregularidades realizadas por el grupo gobernante, la elección se anulara y se impusiera a un administrador municipal.

En ese contexto, la facción disidente promovió el cambio de régimen electoral del municipio. Así, en 2013, tras una controversial resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Cabecera Nueva cambió al régimen de partidos políticos. De 418 municipios de sistemas normativos que se habían sostenido desde 1998, actualmente la cifra en Oaxaca se sitúa en 417.

Mientras este proceso se presentaba en los municipios, también tocó el turno de renovación del órgano electoral, tanto de su cuerpo colegiado de toma de decisiones, el Consejo General, como de reestructuración del ámbito de su competencia. Entre 2011 y 2014, se constituyó una institución, el IEEPCO, cuya composición del máximo órgano de gobierno, el Consejo General, se integra de manera híbrida, esto es, hay cuotas de los partidos políticos —del Partido Acción Nacional (PAN) y PRD—, pero también consejeros desvinculados de ellos y con trayectoria en la academia y la sociedad civil; una situación y tensión que se reflejan en la estructura institucional y en el quehacer del órgano electoral:

se configuró un “híbrido”, es decir, un modelo independiente/mixto partidizado, con cuotas partidarias, pero con la inclusión de ciudadanos independientes de los partidos políticos. Y en dónde el gobernador Gabino Cué Monteagudo (2010-2016) se distinguió de sus antecesores por mantener una lejana distancia del Consejo General (López y Yescas 2014).

No obstante, inició una despartidización y una mejor pertinencia cultural para atender a las elecciones por este régimen electoral que, entre otras cosas, permite presentar una iniciativa de reformas al código electoral, la cual, en la parte que corresponde a la elección por sistemas normativos, fue construida con la coordinación de la Comisión de Sistemas Normativos del órgano electoral y la participación de organismos civiles, y de representantes de organizaciones indígenas, de la academia y de la Secretaría de Asuntos Indígenas, y que retomaba ejercicios anteriores de esa naturaleza, como los del Foro Ciudadano de Oaxaca, que reseñan Vásquez y Castro en su texto. Este aporte fue el aprobado en el código electoral del 2012, que, sin duda, marcó un gran avance normativo, al considerar las experiencias derivadas de comicios de los años previos.

Por su parte, en ese periodo, en la institución electoral se estableció, por primera vez, una comisión permanente de sistemas normativos; se creó la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos (antes solo había una unidad derivada de un acuerdo del Consejo General); se elaboró un diagnóstico sobre la conflictividad, como herramienta para realizar acciones preventivas ante el complejo panorama que se presentaba para el proceso electoral 2013; el Consejo General

emitió lineamientos para la mediación en conflictos, y se utilizó, también por primera ocasión, a la consulta indígena para resolver controversias en distintos municipios.

La reforma electoral federal de 2014 obligó a las entidades a armonizar su marco jurídico y centralizó las tareas institucionales en materia electoral, pues gran parte de las actividades de los, ahora, OPLE se encuentran normadas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y son coordinadas o supervisadas por el Instituto Nacional Electoral, que es la instancia que actualmente designa a los integrantes del Consejo General del IEEPCO, y cuya raigambre de cuotas partidistas —uno de los argumentos centrales de la reforma— no ha sido desterrada. Sin embargo, la tendencia en el área de sistemas normativos sí ha buscado una mayor profesionalización e institucionalización y ha continuado en la ruta de un ejercicio de mayor respeto a la autonomía comunitaria y aplicación del pluralismo jurídico, si bien con ambivalencias y limitaciones institucionales.

II. Otro importante ámbito en el que se han presentado cambios fundamentales que han incidido en los municipios de sistemas normativos internos es el de las resoluciones de los tribunales. Como David Recondo lo muestra en este libro, desde 2007 se advierte una tendencia a judicializar las controversias surgidas en procesos de elección de este régimen.

Recondo analiza uno de los fenómenos más novedosos de la última década: el proceso de judicialización de los conflictos electorales en el régimen de SNI. El autor muestra cómo la mediación administrativa y política ha sido paulatinamente sustituida por la resolución judicial de los conflictos, tanto ante el tribunal estatal como ante el federal. Además, resalta las implicaciones ambiguas de una jurisprudencia federal que, a la par que defiende el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas, tiene una injerencia cada vez mayor en las dinámicas comunitarias.

Las resoluciones de los tribunales han variado en sus criterios, de una posición de defensa a ultranza de concepciones liberales (voto universal, el municipio como una sola comunidad política, derecho a ser votado sin restricciones, etcétera) a una perspectiva intercultural y de maximización de la autonomía (reconocimiento a la comunidad como cuarto nivel de gobierno, requisitos para votar y ser votado de acuerdo con los SNI, entre otros).

Sin duda, esta oscilación en clave autonómica o liberal de las resoluciones jurisdiccionales tiene impacto en las comunidades oaxaqueñas, como lo muestra Juan Carlos Martínez Martínez, en el quinto capítulo de este libro. El autor resalta las limitaciones y los efectos imprevistos de la judicialización del conflicto electoral en el municipio mixe de San Juan Cotzocón y enseña cómo las resoluciones del TEPJF, al desconocer el sistema normativo indígena, así como el contexto sociopolítico y al crear antinomias entre derechos con igual valor constitucional (en lugar de ponderarlos), agravan los conflictos y fragilizan el tejido social comunitario. Como en ese caso, en otros asuntos que los tribunales atendieron, agudizaron el conflicto y las contradicciones en lugar de resolverlos.

En 2012, se creó una nueva ley de medios de impugnación de Oaxaca, que creó el Libro Tercero, “De los medios de impugnación y las nulidades en las elecciones de municipios que se rigen por sistemas normativos internos”, en el cual se establecen dos medios de impugnación especiales para los comicios por este régimen: el juicio electoral de los sistemas normativos internos y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro del régimen de los sistemas normativos internos. La pertinencia cultural de esta ley se muestra al establecer que:

son principios e instituciones de los Sistemas Normativos Internos, entre otros, los siguientes: la comunidad y comunalidad, la asamblea u otras instancias colectivas de deliberación y toma de decisiones, el servicio comunitario, el sistema de cargos, la equidad en el cumplimiento de obligaciones, el derecho a la diversidad, a la diferencia y la preservación de las normas e instituciones comunitarias (Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, artículo 79, 2012).

Los cambios normativos, los impactos de las resoluciones y un incesante activismo de las comunidades, así como los análisis y las reflexiones acerca de la temática, han contribuido a que los tribunales busquen acercarse más a los complejos procesos comunitarios, agucen su mirada intercultural y tiendan, cada vez más, al pluralismo jurídico. En los últimos años, han buscado también conocer esa realidad, para lo cual han empleado, al menos, dos mecanismos institucionales.

Por un lado, en 2015 fue creada la Defensoría Pública Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas, con el objetivo de:

garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y brindar la más amplia garantía y protección a los derechos de acceso a la justicia, defensa y audiencia de las personas que los integran (DPEPCI s. f.).

Esa instancia es la encargada de “prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren” (DPEPCI s. f.).

Por otro lado, mediante estudios realizados por entidades académicas y de investigación social, en distintos casos paradigmáticos. Esto se ha hecho visible, particularmente, en las solicitudes de cambio de régimen electoral, del sistema de partidos políticos al de usos y costumbres, por lo cual se han realizado peritajes antropológicos en San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres, Guerrero, si bien solo este último logró ese tránsito; San Francisco Cherán, Michoacán y Oxchuc, Chiapas. En estos casos, también han ordenado la realización de una consulta indígena para someter a consideración esa posibilidad de mudar de régimen.

Es oportuno señalar que, en esas experiencias, lo que buscan las comunidades es el reconocimiento del Estado a la autonomía política y, con ello, su derecho a elegir a sus gobiernos locales mediante sus propias reglas.

En el caso oaxaqueño, tal situación no está a discusión, en tanto ha sido reconocida por la ley desde 1995 y, como se ha visto, hay un vasto desarrollo normativo e institucional al respecto. Sin embargo, en las comunidades se ha desarrollado una serie de transformaciones que en distintas ocasiones han generado tensiones y controversias que, o bien han rebasado a sus mecanismos internos de resolución de conflictos o estos no existían en casos como el de las pugnas entre agencias y cabeceras municipales, en tanto se está en la presencia de comunidades autónomas entre sí; o bien los actores locales buscan evadir el cumplimiento de las normas internas, amparándose en una concepción liberal de la democracia. Por alguna de esas razones, la ciudadanía de estos municipios ha buscado en los tribunales encontrar resoluciones a las mismas. Derivado de ello, entre 2017 y 2018, la

Sala Superior del TEPJF ha mandado realizar peritajes en, al menos, siete casos para tener un mayor conocimiento de la situación de la conflictividad y mayores elementos para, con una perspectiva intercultural, tomar sus decisiones. Estos peritajes, realizados por el equipo de Plural-CIESAS, han tenido una clara incidencia en las modificaciones a los criterios del Tribunal Electoral.

Entre 2017 y 2018 se mostró, por ejemplo, que la Oficialía Electoral que había creado el IEEPCO para este régimen vulneraba la autonomía de las comunidades indígenas, en tanto su origen devenía de una instancia generada inicialmente por los problemas que se presentaban en los comicios por partidos políticos, pero que, en el caso de las comunidades indígenas, tienen sus propias instituciones y procedimientos de fe pública.

El Tribunal reconoció también que la universalidad del voto se ejerce y agota en una comunidad política y, en el caso oaxaqueño, en muchos casos la institución municipal se integra por dos o más comunidades que conservan su autonomía, sus propios sistemas normativos y, lo que se conoce como municipio, no es sino una demarcación administrativa, por lo cual el ayuntamiento es únicamente el gobierno local de la cabecera. Esta situación derivó de los peritajes hechos en los casos de Santiago Matatlán y su agencia municipal San Pablo Güilá, así como de Tataltepec de Valdés y su agencia Santa Cruz Tepenixtlahuaca.

De esos estudios, la Sala Superior, en sus resoluciones, reconoció que las comunidades con categoría de agencias municipales tienen los mismos derechos que la comunidad cabecera, lo que fue en sentido contrario a los criterios establecidos en años anteriores, y que marcó, de manera importante, un viraje hacia una perspectiva intercultural. En 2018, en la controversia entre San Juan Ozolotepec y las agencias de San Andrés Lovene, Santa Catarina Xanaguía y Santiago Lapaguía, se reconoció el derecho de la cabecera a tener un gobierno local, independientemente del ayuntamiento.

En San Pedro Mártir, Ocotlán, el órgano jurisdiccional conoció que lo que se había presentado como una situación de exclusión de género era, más bien, el uso instrumental de esa bandera ante un conflicto entre facciones que derivaba de la pugna entre dos secciones sindicales del magisterio oaxaqueño y que, si dejar de lado una desigualdad

estructural entre géneros, la regla electoral impugnada (la condición de vivir en pareja, como requisito para ser elegible a integrar al ayuntamiento) no era excluyente, en tanto se aplicaba por igual a hombres y mujeres, y que se explica en la racionalidad que subyace a la prestación de los cargos.

Otros peritajes realizados fueron en Santa María Quiegolani, al analizar el conflicto entre facciones y la ausencia de reglas claras y consensuadas para las elecciones, y en Santa María Huamelula, también respecto del conflicto interno y la injerencia de actores institucionales y partidistas en la comunidad, que vulneraban la autonomía comunitaria.

Más allá de los tecnicismos y denominaciones legales, el cuarto de siglo transcurrido desde el reconocimiento de las normas y prácticas electorales de las comunidades permite hacer un balance de los procesos de cambio que se han producido en ellas, así como de los efectos relativos que, en estos, ha tenido la legislación estatal y las resoluciones jurisdiccionales.

III. El libro está organizado en nueve capítulos. El primero, de la autoría de Moisés Jaime Bailón Corres, analiza la conflictividad electoral en los municipios de Oaxaca, desde las primeras décadas del siglo XIX hasta finales de la década de 1970. Este recorrido histórico demuestra que las disputas por el poder municipal en esa entidad del sur de México no son un fenómeno reciente. La competencia electoral local es, pues, algo antiguo en Oaxaca, y ha tendido a exacerbarse y extenderse, territorialmente, a partir de la década de 1950. Este análisis permite poner en perspectiva e, incluso, relativizar la idea de una conflictividad electoral en aumento durante los últimos 20 años, en los municipios de la entidad cuyas elecciones son regidas por los sistemas normativos internos.

En el segundo capítulo, Angélica Castro Rodríguez y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa hacen un recuento pormenorizado de los procesos de movilización de organizaciones indígenas y de las reformas electorales que respondieron parcialmente a estas. Además, analizan los cambios legales e institucionales que han sido promovidos los últimos siete años, en gran medida, gracias a las presiones e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los autores hacen un balance valorativo de los logros en materia de consolidación de formas pro-

pías de autogobierno y de ampliación de la participación ciudadana en la política local, así como de la agenda pendiente de reformas legales e institucionales.

A su vez, en el tercer capítulo, Víctor Leonel Juan Martínez muestra cómo los sistemas normativos internos se han ido ajustando a las nuevas circunstancias sociales y políticas. El autor revisa varios casos en los que los actores locales han hecho prueba de una gran creatividad al establecer nuevos arreglos para la representación de sectores otrora excluidos o marginados. Se aprecia, de esta forma, la capacidad que han tenido las comunidades de construir alternativas organizativas con altos grados de legitimidad. Concluye que la autonomía comunitaria se ha ido fortaleciendo y que se ha producido un cambio paulatino de la óptica estatal, hacia una perspectiva más sensible con los sistemas normativos indígenas.

En el cuarto capítulo, David Recondo analiza uno de los fenómenos más novedosos de la última década: el proceso de judicialización de los conflictos electorales en el régimen de sistemas normativos internos. El autor muestra cómo la mediación administrativa y política ha sido paulatinamente sustituida por la resolución judicial de los conflictos, tanto ante el tribunal estatal como en el federal. Además, resalta las implicaciones ambiguas de una jurisprudencia federal que a la par que defiende el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas, tiene una injerencia cada vez mayor en las dinámicas comunitarias.

Juan Carlos Martínez, en el quinto capítulo, resalta las limitaciones y los efectos imprevistos de la judicialización del conflicto electoral en el municipio mixe de San Juan Cotzocón. El autor muestra cómo las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al desconocer el sistema normativo indígena, así como el contexto sociopolítico, y al crear antinomias entre derechos con igual valor constitucional (en lugar de ponderarlos), agravan los conflictos y fragilizan el tejido social comunitario.

En el sexto capítulo, Ricardo Méndez aborda a profundidad el caso de Santa María Atzompa, municipio de la zona metropolitana de Oaxaca, donde las elecciones han sido objeto de controversias judiciales durante los 10 últimos años. El análisis muestra cómo el dispositivo legal e institucional ha ido extendiendo el territorio de la competencia por el poder municipal, de lo local a las instancias gubernamentales y juris-

dicionales del estado. El autor concluye que el reconocimiento legal de los sistemas normativos internos, en este caso, ha provocado una mayor judicialización y burocratización de los conflictos electorales, alimentando, además, una lógica partidista cada vez más acendrada.

En el séptimo capítulo, Roselia Bustillo Marín hace un recorrido pormenorizado de las normas jurídicas constitucionales, convencionales y legales, así como de la jurisprudencia del TEPJF en materia de derechos de los pueblos indígenas, por un lado, y de los derechos políticos de las mujeres, por el otro. Muestra cómo se han ido afianzando, de manera concomitante, los derechos a la libre determinación de los pueblos indígenas y de las mujeres a votar y ser elegidas. Además, pone de relieve el avance de una justicia electoral en perspectiva intercultural que procura corresponder a un feminismo intercultural, para el cual los roles de género deben ser aprehendidos a partir del contexto cultural local, y la subjetividad de las propias actoras, en vez de ser abordados desde una visión individualista universalista insensible a las especificidades de cada configuración social-comunitaria.

Zaira Alhelí Hipólito López, en el octavo capítulo, estudia las trayectorias de las mujeres indígenas que han llegado a ser presidentas municipales en la Sierra Juárez de Oaxaca. Con base en varios casos, describe los pasos seguidos por dichas mujeres para lograr reconocimiento y prestigio, y, así, poder ser parte del gobierno municipal. De esa forma, muestra que las mujeres han contribuido a construir nuevas normas en cuanto a las formas de participar en los asuntos públicos de las comunidades.

Finalmente, en el noveno capítulo, Nidia Soledad Martínez Esteva y Juan Pablo Morales García proponen una tipología de regímenes electorales municipales en función de la inclusión de competidores en la integración de las planillas emanadas de las asambleas comunitarias. El enfoque que proponen permite romper con ciertos supuestos muy difundidos acerca de la naturaleza ancestral y consensual de los sistemas normativos internos. Además, arroja luz sobre las lógicas de negociación y de composición de mayorías que promueven los actores locales, a la hora de integrar el ayuntamiento.

Los nueve capítulos dan un panorama amplio y preciso a la vez de lo que ha estado pasando en los municipios cuyas elecciones son regidas por los sistemas normativos internos, los últimos 20 años. Sobre todo, al resaltar la diversidad de dinámicas sociopolíticas e institu-

cionales, los análisis reunidos en este volumen previenen cualquier generalización abusiva, en clave maniquea. Los sistemas normativos remiten a un universo de normas y prácticas, todas territorial e históricamente contingentes. El abigarrado y siempre cambiante paisaje social, normativo, político e institucional de Oaxaca no podía ser abordado de otra manera.

*Víctor Leonel Juan Martínez,
Juan Carlos Martínez Martínez
y David Recondo*
Coordinadores

Fuentes consultadas

- Cepiadet. Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción. S. f. Los pueblos indígenas frente a la reforma procesal penal. Estrategias para una implementación democrática. Disponible en <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2014/12/PueblosIndigenasFrenteAlaReformaProcesalPenalEnOaxaca.pdf> (consultada el 28 de junio de 2021).
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1995. México: IEE.
- Cornelius, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, eds. 1999. *Subnational politics and democratization in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, San Diego.
- DPEPCI. Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. S. f. Disponible en <https://www.te.gob.mx/defensoria/front/defensoria> (consultada el 28 de junio de 2021).
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. 2012. México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca-LXI Legislatura Constitucional.
- López Velasco, David A. e Isidoro Yescas. 2014. Organismos de administración electoral a nivel subnacional: el caso Oaxaca, México. Ponencia presentada en el Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 11 de noviembre, en San José, Costa Rica.
- POELSO. *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 1990. Decreto Núm. 86, Extra, t. LXXII. 29 de octubre.

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo xx. Las primeras siete décadas

Moisés J. Bailón¹

Introducción

Algunos analistas vieron en el triunfo de Vicente Fox, en 2000, el inicio de la transición del sistema político mexicano a la democracia. Otros, más precavidos, atisbaron el comienzo de este proceso a partir de la amplia pérdida de legitimidad del grupo gobernante, luego de los acontecimientos de 1968.

Para otra de las visiones, la transición empezó en 1977 con el célebre discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, estado hábitat de la más importante de las guerrillas rurales mexicanas en esos años.²

En este trabajo se comparte la segunda posición, aquella que considera que la represión estudiantil agotó las vías del tránsito pacífico para

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación *Uniendo Sociedad y Política en Oaxaca Indígena*, realizado con la concurrencia de investigadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y la American University de Washington DC.

² El 1 de abril de 1977, al responder al informe del gobernador de Guerrero, el entonces secretario de Gobernación iniciaría las discusiones y debates que terminarían con reformas a la Constitución y al decreto del 6 de diciembre de ese año, que creaba la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La nueva legislación permitiría la legalización del PCM y la aparición de nuevos institutos políticos, como el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano, en las elecciones federales de 1979 (Aziz 1982, 189).

un sector de mexicanos que tomaron las armas; que otro sector se encaminó a la lucha y la organización campesina; que el sistema electoral se agotaba y había descontentos perceptibles claramente en el ámbito local; que había escasa credibilidad del sistema de representación política, y que todo ello llevó a una reforma electoral que permitió, poco a poco, el fortalecimiento de mejores condiciones para el reclamo de uno de los derechos humanos que sostiene a muchos otros: el de sufragio efectivo, lo cual permitió una irrupción de las localidades en la arena nacional por fuertes disputas por el poder y que iniciaba la transición mexicana.

Después de la complicada elección federal de 2006 y de la declaración de guerra al narcotráfico y al crimen organizado por parte del entonces presidente Felipe Calderón, con la marisma de sangre, los desaparecidos y las violaciones constantes a los derechos humanos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó al poder en 2012. A partir de ese último año, a la par de la continuidad de aquellos oleajes, los escándalos de corrupción y tráfico de influencias, como lo fue el relativo a la “Casa blanca” y la designación de un investigador bisoño para indagar al presidente Peña Nieto, llevan a cavilar acerca de lo lejos que está México de una democracia sin adjetivos.

En Oaxaca, la transición en la estructura del gobierno estatal sería más dilatada que en el ámbito nacional. El triunfo de la alianza opositora de Gabino Cué, para gobernar a partir de 2010, tardó casi 85 años, si se considera que el sistema regional de dominio del partido en el poder había iniciado su construcción desde la llegada de gobernantes callistas a Oaxaca en 1926.

No obstante, la dificultad de construir un verdadero proyecto alternativo de gobierno estatal —por la presencia de distintas perspectivas partidistas en la alianza—; la carencia de apoyos de la federación, que se expresaron dentro de otras formas en la tardía conciliación de los dos ámbitos de gobierno para enfrentar a la vorágine política y económica de la Sección XX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; la descarada llegada de carretadas de dinero para la compra de votos y otras formas nuevas de manipulación electoral, así como la división de la izquierda electoral anunciaron el regreso del PRI al gobierno oaxaqueño en 2016.

Tema de estudio

Contrario de quienes ubican la gran insurgencia municipal a principios de la década de 1980 en México,³ la disputa política en los ámbitos estatal y municipal no es de reciente factura en el país. El reclamo de la localidad por esa parte de los derechos humanos, que tiene que ver con el sufragio libre y la capacidad para decidir por sí mismos frente a problemas también locales, no fue solo resultado de la reforma política impulsada por el gobierno federal a fines de la década de 1970, sino que venía fraguándose desde antes.

En el caso de Oaxaca, la presencia de la población local en el nombramiento de sus autoridades municipales y la existencia de conflictos en una parte de esos procesos parecen iniciarse, al menos en el caso de la capital del estado, desde las primeras décadas del siglo XIX,⁴ y aumentar sensiblemente en su última década, para acrecentarse, de nuevo, en los años de consolidación del sistema político instaurado por la Revolución.

En este trabajo se analizará cómo se dio la lucha por los derechos electorales de los oaxaqueños, expresada por medio de los conflictos surgidos en relación con los procesos de elección de autoridades municipales en Oaxaca durante las primeras décadas del siglo XX, y cuáles fueron las diversas medidas que las nuevas élites dirigentes instrumentaron a fin de consolidar un nuevo sistema político regional. Se abordará, sobre todo, el periodo entre 1920 y finales de la década de 1970. El primer año marca el comienzo del derrumbe de las viejas élites políticas locales a manos del carrancismo, del obregonismo y de los diversos grupos revolucionarios que hegemonizaron el poder en México luego de la lucha armada, y el último representa el momento en el que, por la reforma política de esos años, referida anteriormente, el espectro de partidos políticos se ampliaba y mejores condiciones para la participación de la oposición se daban en el ámbito nacional. Es pre-

³ Para conocer algunos de los trabajos de principios de esa década que sostenían esta posición, véanse Alonso (1982), López (1979) y Granados (1982).

⁴ Para saber más acerca del sufragio popular en Oaxaca a partir de 1814 y de los conflictos electorales municipales entre “aceites” y “vinagres”, los dos bandos políticos de la ciudad de Oaxaca, véanse Guardino (2000 y 2009) e Iturribarria (1935, 81-103).

cisamente en esta etapa cuando el estudio de la política municipal cobrará importancia entre la ciencia social mexicana. Era el principio del tránsito a la democracia, del reclamo más abierto por el ejercicio de derechos humanos contenidos en la carta fundamental mexicana, como el sufragio libre en elecciones locales, que la existencia de un partido hegemónico parecía haber vetado durante décadas.

Sistema de dominio regional en Oaxaca

A pesar de haber aceptado la prolongada presidencia de Porfirio Díaz, sus paisanos oaxaqueños batallaban, desde finales del siglo XIX, por cambios en la vicepresidencia, la gubernatura, las diputaciones federales y locales y las presidencias municipales, sobre todo las de las ciudades.

A partir de 1886, año tras año se encontraban circulares de los gobernadores a los jefes políticos para que orientaran a las poblaciones de los municipios. Esto refleja, de manera alguna, la existencia de conflictos en los procesos de elección de las autoridades municipales en las poblaciones de tamaño mediano, en las que existía diferenciación social y, seguramente, sectores medios ya consolidados.

Las comunicaciones del gobierno recomendaban a los jefes políticos orientar el proceso para que los más capaces fueran seleccionados; se les pedía sugerir a la población que votara por personas que supieran leer y escribir, así como que rechazara el divisionismo y el desorden. El fin era evitar problemas el día de las elecciones (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902a y 1902b).⁵ Hubo conflictos en municipios donde contendían varios partidos o planillas, aunque la mayoría de ellos seguía rigiéndose por procedimientos de elecciones por usos y costumbres.

Con la Revolución mexicana, el sistema regional de dominio que había dirigido a la sociedad oaxaqueña desde mediados del siglo XIX se desestructuró. La derrota de las élites que junto con Juárez habían

⁵ Las circulares se seguirían repitiendo en los años siguientes: 7 de noviembre de 1890; 12 de noviembre de 1891, 1894 y 1898; 18 de noviembre de 1892; 10 de noviembre de 1893 y 1895; 6 de noviembre de 1896, y 15 de noviembre de 1897 (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902e y 1902j).

combatido a los conservadores y a los franceses, y que luego encumbraron a su paisano Porfirio Díaz, inició con el movimiento maderista, pero su presencia todavía se prolongó durante toda la década. La revolución en Oaxaca se expresó, entre otras formas, en la lucha de unas élites regionales por reasumir la soberanía del estado en contra de los ejércitos constitucionalistas (1915-1920).

El sistema regional de dominio liberal se había consolidado sobre la base de un equilibrio inestable en el que las élites del estado mantenían una alianza histórica con los pueblos oaxaqueños. Con todo y pese al proceso desamortizador, la mayoría de las comunidades conservó sus viejas posesiones. A pesar de la concentración del poder político y de la saña con que se marcaba a los jefes políticos, los pueblos oaxaqueños habían crecido en número y mantenido sus cuotas de autonomía política local. No obstante la instalación de empresas industriales, comerciales, mineras y plantaciones capitalistas, la economía campesina familiar seguía siendo pieza fundamental de la vida oaxaqueña. Las comunidades y los pueblos de esa entidad cobraban en parte los favores proporcionados en tiempos difíciles a Juárez y a Díaz al poseer, y disfrazado, a veces, de composición y reparto, las tierras comunales en la mayor parte del territorio sureño.

De ahí que, para romper esa alianza histórica, las tropas federales, constitucionalistas primero, luego las obregonistas y las callistas, trataran de reconstruir una alianza con un sector no mayoritario del campesinado oaxaqueño: el desprovisto de tierra, así como con la clase trabajadora de las ciudades y de las zonas de la agricultura capitalista.

Por medio del reparto agrario y de la organización laboral, la élite terrateniente, uno de los sustentos del sistema regional de dominio, perdió su fuerza, su poder y fue destruida. En su lugar se gestó un nuevo grupo integrado por oaxaqueños venidos de fuera o incorporados localmente a las fuerzas militares y políticas nacionales. Estos nuevos grupos de poder crearon instancias de organización como la Confederación de Partidos Socialistas, la Confederación de Ligas Socialistas y la Confederación Oaxaqueña de Campesinos, que se constituyeron en el medio para corporativizar a un sector de la sociedad regional; así, los grupos emergentes aliados a las instancias federales rompieron el nudo de las alianzas de la élite tradicional desde la década de 1920 y la sustituyeron en la dirección del estado.

La transición en las élites dominantes oaxaqueñas a principios de la tercera década del siglo xx se expresó con fuerza en la vida municipal oaxaqueña. Hay que recordar que la entidad posee, actualmente, más de 23 % de los municipios que hay en México, por lo que ahí lo municipal permea toda la vida social; esto se expresará, sobre todo, aunque no únicamente, en conflictos municipales en aquellas poblaciones con diferenciaciones sociales más marcadas.

Dos tipos de municipalidades oaxaqueñas

En Oaxaca, el sistema de elección de autoridades locales mediante procedimientos de asambleas directas de los miembros de las comunidades indígenas había sido adoptado desde que se emitió una disposición al respecto, en 1618, en el periodo colonial.⁶

Luego de la Independencia, a diferencia de otras entidades del país, en Oaxaca la Constitución de 1825 reconoció la compleja realidad de esa región al distinguir entre dos tipos de municipalidades: las regidas por ayuntamientos, en poblaciones mayores de 3,000 habitantes, y las regidas por repúblicas, para las poblaciones con menor población. Las dos formas de municipalidad debían ser nombradas por un grupo de electores, tres veces mayor al número de posiciones a asignar, en asambleas populares (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902g, 48-98). Así, las nuevas élites independientes dieron muestra de un pragmatismo político al reconocer, en la última categoría, a las repúblicas, como resultado de la abrumadora presencia de los pueblos indios que venían, desde el periodo colonial, gobernándose mediante el llamado sistema de las repúblicas de indios. Aunque el ataque contra las posesiones agrarias de los pueblos inició desde los primeros años independientes, el mantenimiento de la autonomía política permitió no solo la permanencia, sino el crecimiento del número de pueblos.

⁶ En ese año se emite una orden del rey de España en la que se establece que en cada pueblo o reducción haya un alcalde indio del mismo lugar. Si el pueblo en cuestión pasara de 80 casas, habría 2 alcaldes y 2 regidores, también indios. Si tuviera menos de 80 indios, pero no menos de 40, 1 alcalde y 1 regidor. Todos estos funcionarios indígenas serían electos cada año nuevo, en presencia de los curas. Véase *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* (libro 6, título III, ley 15a, folio 200, 1973).

La Constitución local de 1857 —que fue la primera en el país en diseñarse en los mismos términos que la federal del 5 de febrero de ese año—, emitida por Benito Juárez durante su último periodo como gobernador, desapareció la distinción entre estos dos tipos de organización del poder local, para hablar solo de ayuntamientos. No obstante, en el artículo 68, contrario a lo que se establecía en la Constitución federal, se mantuvo la facultad de estos para administrar los bienes comunales (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902h).

Además, antes de sumarse como ministro de Gobernación al presidente Comonfort, el liberal oaxaqueño se había asegurado de que se emitieran dos legislaciones particulares que reproducirán esta dualidad de organización municipal heredada de la Colonia, pero acoplada con las instituciones liberales regionales. La Ley Orgánica Electoral (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902f) y la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902i), ambas de 1857, mantienen la división entre dos tipos de municipalidades: los municipios y las agencias municipales (los equivalentes de los anteriores municipios constitucionales y las repúblicas), conservando cada uno sus autonomías locales para nombrar a sus autoridades, cuyo número dependerá de la categoría que se tenga.

Así, la primera reglamentación establece que la elección de municipios es directa, que los pueblos que consten de 500 habitantes deberán nombrar un municipio, y las poblaciones que no lleguen a ese número tendrán agentes municipales en los términos que señale la ley orgánica respectiva.

Por su parte, la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior especifica más las características de ambas instituciones locales. Todo pueblo que tenga 500 o más habitantes tendrá un ayuntamiento. Los ayuntamientos se compondrán de 1 presidente, regidores y 1 o más síndicos procuradores, de acuerdo con su población. El mismo día en que se nombre popularmente y por elección directa al ayuntamiento, se nombrará a la persona que lo encabece: el presidente de este.

En las poblaciones que tuvieran menos de 500 habitantes, habría agentes municipales nombrados de la misma forma que los ayuntamientos: mediante voto popular y directo, el primer domingo de diciembre. La población menor de 200 habitantes tendría 2 agentes municipales; la que fuera mayor que esta, pero menor de 400, 3, y la que tenga más de 400 tendría 4 agentes. Los pueblos seguían disfrutando de la autonomía política.

Aunque el Decreto Número 15 del gobernador Albino Zertuche, de 1889, estableció que los ayuntamientos eran corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas y había mayor especificidad de las funciones de estos, así como de las agencias municipales, prevaleció el criterio de las legislaciones de 1857 (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902j). Los pueblos no solo se mantuvieron, sino que crecieron en número, y con ello, las autonomías locales.

Si en 1826 Oaxaca estaba integrado por 805 pueblos, de los que 655 eran repúblicas y los 150 restantes tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales (Bailón 2007), en 1910 se estimaba que en esa entidad existían 1,008 pueblos, 27 villas, 7 ciudades, además de 83 rancherías, 752 ranchos y 183 haciendas (Garner 1988, 38). Estos asentamientos se dividían, administrativamente, en 516 municipios y 630 agencias municipales (Gobierno del Estado de Oaxaca 1981a, 30).

En plena lucha contra las fuerzas que declararon la soberanía de la entidad, cuando lograron tener el control de la ciudad de Oaxaca, los constitucionalistas trataron de imponer una reorganización de la estructura territorial que buscaba vulnerar la autonomía de los pueblos. El 15 de noviembre de 1917, controlaron los valles centrales, asiento de la capital regional, y decretaron la división del estado en 50 departamentos municipales integrados por pueblos y haciendas. Se consideraban departamentos los 26 distritos tradicionales que existían con anterioridad y se creaban otros 24 (Inegi 1996a y 1996b). Con este esquema desaparecerían todas las municipalidades, las cuales se reagruparían en esta media centena de nuevas unidades. Las tropas federales poco sabían de la tradición de autonomía política de los pueblos oaxaqueños, ya que inmediatamente surgió el descontento de las comunidades, y la medida no se concretó. En menos de dos meses después, el decreto fue derogado (Inegi 1996c).

No obstante, en 1921, dominando las fuerzas federales el Congreso local, durante el interinato de Ramón Pardo, se dio el primer golpe a la autonomía local y, tal vez, también al establecimiento de elementos que permitirían el recrudescimiento y el aumento de los conflictos por los límites entre los pueblos indios y sus posesiones comunales. Ello sucedió porque la Ley Electoral de Ayuntamientos dispuso que hubiera ayuntamientos en los pueblos de 500 habitantes o más, los que se convertirían en centros electorales. Las poblaciones menores de 500

habitantes se incorporarían a los centros electorales más próximos, convirtiéndose, según el censo de población, en secciones electorales (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1921).

Más tarde, con la promulgación de la Constitución local del 15 de abril de 1922, que refrendaba la nacional de 1917, se debilitaba más la vida municipal oaxaqueña. Se imponía el criterio constitucional para reorganizar la administración de los pueblos, que tanto habían buscado los gobiernos oaxaqueños. Aunque se minaría parte de la fuerza de las comunidades, estas no perdieron toda su solidez. No obstante, la decisión constitucional sí tuvo la autoridad suficiente para evitar un nuevo crecimiento de municipalidades.

Así, el párrafo IV del artículo 59 de la nueva Constitución local disponía, entre otras obligaciones de la legislatura, erigir nuevos municipios dentro de los existentes, siempre que los interesados contaran con los elementos suficientes para su sostenimiento y una población no menor a 2,000 habitantes (Pérez 1959a, 215). El párrafo siguiente propuso suprimir municipios cuando sus rentas no alcanzaran a cubrir el presupuesto de ingresos (Pérez 1959a, 215).

De esta manera, se dio una reagrupación de los pueblos, a los que se organiza, de acuerdo con su importancia económica y poblacional, en tres categorías administrativas: pueblos con ayuntamiento, poblaciones con agentes municipales y poblaciones con agentes de policía como autoridades.

Aunque la Constitución estableció el tope poblacional para crear nuevas municipalidades en 2,000 habitantes o más, la Ley Electoral de Ayuntamientos de 1921 —emitida unos meses antes que la nueva carta fundamental— dispuso que hubiera ayuntamientos en los pueblos con 500 o más habitantes, los cuales constituirían centros electorales; que los ayuntamientos serían electos por estos y por las poblaciones de menos de 500 personas; que estas últimas quedarían incorporadas y formarían parte integrante de los centros electorales más próximos a ellas, constituyendo, según el censo de su población, secciones electorales (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, artículos 2 y 3, 1921).

Dichos ayuntamientos nombrarían, a los tres días de que tomaran posesión, un agente municipal en cada uno de los poblados de más de

200 habitantes, correspondientes a cada centro electoral. En el caso de poblaciones menores de esa cantidad, se designarían agentes de policía (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, artículo 4, 1921; *Ley Orgánica Municipal*. 28 de noviembre de 1925, artículos 9, 38 y 39, 1925).

Las agencias municipales perderían la autonomía que tenían, ya que las dos últimas categorías serían incorporadas como parte de municipios mayores y la ley establecería que sus autoridades serían nombradas por los ayuntamientos de los pueblos más grandes. Como atenuante histórica de este ordenamiento, sin embargo, la práctica consuetudinaria marcó que tal designación siguiera como antes: una responsabilidad de los pobladores del lugar. Fue la única vía para realizar lo que los constitucionalistas no pudieron años atrás: reagrupar las agencias dentro de los municipios.

Así, dentro de un municipio habría pueblos cabecera, agencias municipales y agencias de policía. De ahí viene la tradición de que la población de la cabecera, por usos y costumbres, nombra a su ayuntamiento, y las de las agencias municipales y de policía hacen lo suyo con sus propias autoridades locales: en la práctica eran autónomas, por eso los agentes municipales y de policía tenían sus sellos propios para su documentación oficial y, en algunos casos, dentro de la posesión comunal de la tierra reconocida por el Estado mexicano a una comunidad mayor de la que eran parte, mantenían sus límites territoriales internos. Por eso los ayuntamientos se oponían a la creación de nuevas agencias, pues implicaba no solo autonomía política, sino, incluso, la del control de espacios del territorio municipal.

Aunque en el ámbito estatal eran poblados más pequeños pertenecientes a un municipio que los comprendía, en la realidad eran, como en los tiempos de las primeras décadas del México independiente, una cierta forma de municipalidades menores dentro de municipios constitucionales.⁷

⁷ No obstante, más adelante se da una legalización de esta práctica histórica de las agencias menores de elegir a sus propias autoridades. En 1984, se estableció que los ayuntamientos convocarían a elecciones de agentes municipales y de policía, nombrando al que tuviera mayor número de votos en las comunidades respectivas. Véase Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca (1992, 832-67).

Posteriormente, una reforma realizada durante el periodo de Diódoro Carrasco hizo más clara esta práctica de usos y costumbres, aunque dejó el resquicio para el nombramiento de

El establecimiento del número de habitantes y de recursos disponibles fue una barrera para evitar el crecimiento posterior de las municipalidades de la entidad. Contrario al proceso que se viviera en los siglos anteriores, que mostró la capacidad de reproducción de la municipalidad oaxaqueña, a partir de 1922 el estado se reorganizó, territorialmente, en un grupo de 574 municipios. En 1942 la entidad se integraba, administrativamente, por 571 municipios, 474 agencias municipales y 1,744 agencias de policía (Gobierno del Estado de Oaxaca 1981a, 41). A finales de la década de 1950 se eliminó una municipalidad, para quedar en 570, número que se ha conservado hasta la actualidad. La última división territorial del estado fue en 1994, en la que se reconoce una categoría a las siguientes poblaciones: 570 asentamientos son cabeceras municipales; 729, agencias municipales, y 1,526, agencias de policía (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1994).

Los límites poblacionales serían el obstáculo para evitar el crecimiento sucesivo de la autonomía de los pueblos. No se establecía para desaparecer ayuntamientos, medida que era un polvorín político —porque, desde un principio, pocos municipios reunían los atributos—, sino que lo que hizo la medida constitucional fue evitar, en lo sucesivo, la creación de nuevas municipalidades.⁸

los agentes por parte de la autoridad municipal. Así, dispuso que en los casos en que el presidente municipal no designara directamente a los agentes municipales y de policía se haría una convocatoria en los poblados en los que se respetarían sus usos, costumbres y tradiciones respecto a los procedimientos de elección. Véase el capítulo IX, “De las autoridades auxiliares”, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1993).

⁸ En 1922 la legislatura local establecía el mínimo de 2,000 habitantes para que un pueblo fuera erigido como nuevo municipio. Como se estimaba una población total de 976,000 personas, correspondía, en promedio, a 1,700 habitantes por cada uno de los 574 municipios que se reconocían, lo que representa una cifra un poco por debajo del límite establecido. Esto permite afirmar que el estado no tenía ninguna posibilidad de reducir los municipios existentes, por el grave conflicto político que se desataría.

Aunque la legislatura tiene el derecho de suprimir municipios, solo lo ha realizado en muy contados casos, pero ha creado unos cuatro de 1920 a la fecha, y ha desaparecido un número semejante, hasta llegar a los 570 que existen actualmente. Hoy en día, la Constitución local exige la cifra de 15,000 habitantes para que un pueblo pueda ser considerado municipio. Al ampliarse la cifra mínima se trata de evitar crear nuevas municipalidades que traen aparejados conflictos entre el pueblo que solicita la categoría y el de la cabecera del municipio al que pertenece.

La población en 2010 era de 3,801,962 personas, las que divididas entre los 570 municipios dan un promedio de 6,670 habitantes, que equivalen a 44.46 % del mínimo establecido requerido para que una población sea convertida en municipio (Inegi 2011).

Al reagrupar las agencias municipales y de policía en los municipios se ponía freno al crecimiento. Aunque se fundaran nuevas entidades de este tipo, esto no repercutiría en el aumento global de las municipalidades.

Conflictos municipales posrevolucionarios

Las disputas por el poder local serían una pieza distintiva del nuevo sistema político oaxaqueño. Aunque en la mayoría de las municipalidades de Oaxaca los ayuntamientos seguirían designándose sobre la base de asambleas de carácter comunitario —en un grupo de municipios, los más importantes económica y poblacionalmente—, este relevo se haría basado en la lucha de partidos políticos, por lo que se presentarían conflictos y confrontaciones en varios casos, los cuales se verán en los apartados siguientes.

Lucha de partidos

En el periodo de 1920 a finales de 1970 se encuentra la reiteración de movimientos de inconformidad —algunos constituidos como municipales, como se conocen hoy en día— contra la designación de candidatos, los resultados electorales y la actitud de las autoridades municipales hacia la población.

En la década de 1920, varios partidos tenían presencia tanto en los procesos para designar diputados como en los referidos a elegir ayuntamientos. En las elecciones de diciembre de 1921, por ejemplo, hubo quejas de irregularidades e inconformidad en ETLA (*Mercurio* 1921), Zimatlán (*Mercurio* 1921), Salina Cruz y Tehuantepec (*Mercurio* 1921), Ocotlán (*Mercurio* 1821) y Juquila (*Mercurio* 1921). En algunos casos, como el de Jalatlaco —entonces municipio libre, cargo que perdería más tarde ya que hoy es un barrio de la capital—, se anulaban las elecciones y la legislatura designaba una junta de administración municipal (*Mercurio* 1922). Por diferencias entre algunos poblados y los funcionarios regionales, se desconocía a la autoridad electa en San Juan Mixtepec, en donde el juez, apoyado en la fuerza pública, detuvo al ayuntamiento y nombró uno nuevo (*Mercurio* 1922).

En otros casos, como el de Juchitán, de 1922, se daba la queja de que, como las juntas computadoras eran controladas por las autoridades municipales, se habían entregado las credenciales de triunfo a la planilla perdedora (*Mercurio* 1922). Las planillas contendientes tenían fuerzas equilibradas en Oaxaca, Tuxtepec (*Mercurio* 1925) y Ocotlán (*Mercurio* 1923). En Tejupan y Huahuclilla había quejas de alguno de los participantes (*Mercurio* 1925), al igual que en Jalapa de Díaz (*Mercurio* 1925), Miahuatlán (*Mercurio* 1926), Santa María Ixcatlán (*Mercurio* 1828) y en la capital del estado (*Mercurio* 1925).

El municipio es uno de los aparatos del sistema regional de dominio. Con el alzamiento delahuertista y la derrota del gobernador García Vigil —obregonista inicial que luego se uniría a la aventura delahuertista—, las autoridades del ayuntamiento de la capital del estado y de otras poblaciones que apoyaron la insurrección fueron sustituidas por juntas de administración municipal a mediados de 1924 (Martínez 2005a, 234-6). Para designar juntas de administración, se tomó una medida igual, como resultado de las irregularidades electorales, a finales de 1926, en los municipios de Ejutla, Ayutla, San Cristóbal, Pochutla y Teposcolula (Arellanes 2005, 261). En diciembre de 1928, el Congreso declaró nulas las elecciones en Tlacolula, Tehuantepec, Salina Cruz, Juchitán, Matías Romero, San Agustín Etlá, Huautla de Jiménez, Niltepec y Juquila Mixes (*Mercurio* 1928), y se designaron también las juntas administrativas.

Lucha electoral controlada

Antes de la existencia de la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca, creada después de 1925, el conflicto electoral —ocurrido sobre todo en las ciudades de importancia estatal— se dirimía entre diversas fuerzas partidarias confrontadas en el ámbito estatal o municipal. Con la creación de la Confederación, poco a poco, el conflicto político dejó de ser un asunto entre fuerzas opuestas, para convertirse en disputas entre partidos locales pertenecientes a una misma organización regional. Este hecho es de gran trascendencia en el proceso de consolidación de la nueva élite política posrevolucionaria en Oaxaca.

Aunque será la base de la cuota oaxaqueña para la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hasta 1934 la Confedera-

ción de Partidos Socialistas siguió haciendo vida pública como tal, firmando con su nombre original. Posteriormente, el membrete desapareció para hablarse solamente del PNR.

Mediante la figura del partido dominante, el sistema regional de poder oaxaqueño encontró un mecanismo que le permitió dirimir los conflictos ocurridos en algunos municipios, como resultado de las fuerzas enfrentadas en la elección de las autoridades municipales. En la década de 1930, la predominancia y el dominio de los partidos de la Confederación se expresaban en el hecho de que, en las principales poblaciones de la entidad, las planillas triunfadoras eran las de los partidos ligados a ella.

A finales de 1931, el diputado Anastasio García Toledo, dirigente de la Confederación, comunicó al presidente del Comité Nacional del PNR, Manuel Pérez Treviño, lo siguiente:

Satisfáceme comunicar a Usted informes recibidos todos los partidos que integran Confederación Partidos Socialistas Oaxaca, elecciones municipales efectuáronse ayer sin novedad en todo el Estado, habiéndose desarrollado reñida lucha democrática en diversas poblaciones; pero siempre dentro del orden y entre los propios partidos confederados que solicitaron previamente dejárseles en libertad para demostrar su mayoría. [...] Es muy significativo que en todo el estado no exista un sólo partido organizado independiente Confederación, por lo que puede afirmarse Confederación Partidos políticamente controla todo Estado (*Mercurio* 1931, 10-1).

En ese año, los expedientes electorales de municipios tradicionalmente conflictivos, como Oaxaca, Pochutla, Tlaxiaco, El Tule, Tehuantepec, Juchitán, Etna, Ejutla, Ixtepec, Ojitlán, Huautla y otros, se cerraban sin ninguna inconformidad. De igual forma sucedería en los de Salina Cruz, Tuxtepec, Ocotlán y Yalalag, en los que competirían dos partidos de la Confederación. En los casos de Juquila, Tuxtepec y Cuicatlán, sin embargo, habría irregularidades que se tendrían que atender por inconformidades de uno de los confederados que competían (*Mercurio* 1931).

Al incorporarse los partidos locales en un solo frente, el conflicto dejaba de ser un asunto de confrontación estado-sociedad, para convertirse en un tema de política interna de partido. Esto consolidaba la nueva configuración del sistema político. Así, el municipio de Oaxaca,

que a principios de la década de 1920 tuviera dos fuerzas contendientes fundamentales: la de la soberanía y el juarismo liberal y la del grupo aliado al gobierno federal, en 1931 tenía una estructura unificada. En ese año se postuló una planilla apoyada por los partidos Regional Laborista, Radical de Trabajadores, Reivindicador del Trabajo, Socialista Oaxaqueño y Liberal Socialista —todos parte de la Confederación—, a los que se les uniría, incluso, una organización: Artículo 123. El resultado fue que no hubo opositores, y se obtuvo una votación de 4,471 sufragios (*Mercurio* 1931).

El nuevo sistema político, que crecía e incorporaba algunos elementos de las élites anteriores, construía la figura del partido hegemónico; al principio, organizado con afiliaciones de muchos partidos locales, coordinados desde la Confederación de Partidos Socialistas, la que a su vez formaba parte del PNR. Poco más tarde desaparecieron los partidos locales y en su lugar apareció el proceso de consulta a las bases, a fin de dirimir las diferencias que antes se expresaban formando partidos. La lucha municipal entraba en una nueva fase.

Como fuera, en la mayoría de las municipalidades, los pueblos seguirían apegados a sus procedimientos tradicionales de designación, a los que, primero, la Confederación y, luego, el PNR les respetaban su derecho a proceder de esa manera, a fin de ganar su lealtad en los procesos de elección federal y estatal.

Consulta a la base

A fin de resolver las diferencias ocurridas en las elecciones por la participación en un mismo municipio de dos partidos confederados que apoyaban distintas planillas, en 1932, la dirección estatal buscó un mecanismo de conciliación, previo a las elecciones. Este fue el de la consulta a la base.

El Comité Ejecutivo de la Confederación lanzó una convocatoria a sus organismos afiliados para que, el 20 de noviembre de 1932, se designaran, de manera democrática, mediante plebiscito, las planillas únicas que defenderían sus colores en todos los municipios del estado (*El Oaxaqueño* 1932). Las asambleas se realizaron en las cabeceras municipales y se integraron con los miembros confederados y del PNR. En la ciudad de Oaxaca, la asamblea se integró con las directivas de los

partidos locales (*El Oaxaqueño* 1932). De esas reuniones saldrían las planillas de la unidad revolucionaria.

En relación con el grupo de municipios con competencia, aunque en muchos casos los plebiscitos resolvieron, sin conflictos, los asuntos de la sucesión municipal dentro del partido, en otros originó el establecimiento de procedimientos amañados que se revertirían para la unidad interna.

En 1934, por ejemplo, se expresaban problemas en la organización de las asambleas para integrar las planillas unitarias en la ciudad de Oaxaca, Nochixtlán y El Tule (*El Informador* 1934). En Ocotlán, Tlaxiaco (*El Informador* 1934) y Cuicatlán (*El Informador* 1934) había descontento por el resultado de las elecciones internas.

En los casos de los municipios indígenas, la convocatoria se ajustaba a lo que siempre habían hecho. Sin embargo, su situación no estaba a salvo de incidentes. En algunos pueblos indios, acostumbrados a sus procedimientos internos de selección, el nuevo mecanismo representaba un intento por penetrar sus estructuras.

Así, por ejemplo, dice una nota periodística de ese año que el jefe de la tribu del pueblo de San Mateo Cajonos solicitó al gobierno el decreto por el cual los pueblos del distrito de Villa Alta ya no votarían como lo habían hecho siempre. Un individuo que se hizo pasar por agente del gobierno había propalado esa versión, argumentando que, en lugar de la asamblea tradicional, serían las elecciones internas de las defensas sociales —ejidatarios— las que definirían el control de los ayuntamientos (*El Informador* 1934).

Es a partir de la década de 1930 que quedó construida la estructura de partido dominante aliado al gobierno. Aunque siguieron existiendo otros partidos en las contiendas municipales, la predominancia de la Confederación sería una realidad estatal.

Después de dos gobiernos callistas emanados de la Dirección de la Confederación Socialista, accedieron al poder oaxaqueño tres gobernadores militares ligados directamente al ala radical del grupo revolucionario que rompería con el maximato: Constantino Chapital (1936-1940) y Vicente González (1940-1944), apoyados por Cárdenas, y Edmundo Sánchez Cano (1944-1946), quien había sido secretario de Acción Social Militar en el primer Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (Garrido 1982, 252) y sería

apoyado por Ávila Camacho. Con ellos, la nomenclatura de la Confederación desapareció, para quedar solo el nombre del partido nacional: PNR, PRM y, finalmente, PRI. Se habían construido ya los sectores y la estructura territorial del partido de la revolución en Oaxaca.

Con la conversión del PNR —el partido de partidos— en el PRM, en 1938, la organización pasó de una composición de partidos locales a una de cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Para las elecciones de 1940, los precandidatos a concejales que serían seleccionados en una asamblea interna en el municipio de Oaxaca de Juárez, como en el resto de las ciudades de la entidad, ya no provenían de partidos locales, sino de los sectores obrero, campesino y popular (*Oaxaca Nuevo* 1940). Los herederos de la clase política tradicional buscaron acomodo en este último sector, con lo que se combinaron profesionistas y empresarios locales con locatarios y colonos.

La fuerza del nuevo partido ya era indiscutible desde hacía una década. En diciembre de 1940, la planilla del PRM para Oaxaca de Juárez obtenía 4,930 votos, contra 39 de una planilla independiente. Los partidos distintos al oficial habían desaparecido de la escena política; las disidencias ya eran internas y se expresaban sin afiliación partidaria, solo como planillas independientes (*Oaxaca Nuevo* 1940).

Instituciones de mediación del conflicto

Juntas de administración civil

Otra institución importante en la construcción de una hegemonía a favor del grupo aliado al gobierno federal fue la de las juntas de administración municipal. En la década de 1920, ante las irregularidades electorales y la dificultad de encontrar una solución pacífica a los grupos enfrentados en algunos municipios, se recurrió a esa figura jurídica.

Las autoridades municipales tenían autonomía en la designación de las juntas computadoras electorales locales. Al surgir inconformidades por sus resultados, se podía recurrir al Congreso del estado; si este consideraba suficientes o irrefutables las impugnaciones, declaraba nulas las elecciones y nombraba, a propuesta del Ejecutivo estatal, una

junta de administración civil (o municipal) que cumpliría las funciones del ayuntamiento por el término señalado.⁹

El 26 de junio de 1922, al expedirse, con base en la fracción XLIV del artículo 59 de la Constitución Política estatal, el Reglamento para el Gobierno Económico de la H. Legislatura del Estado, en la fracción VI de su artículo 175 se estableció como capacidad del Congreso “Erigirse en Colegio Electoral cuando se trate de resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones municipales que fueren legalmente objetadas” (Zarate 1957, 17-8).

Se ha argumentado la anticonstitucionalidad de este señalamiento, dado que, al formar parte de un reglamento secundario, se apartaba del artículo 115 de la Constitución de 1917. Por eso, el 15 de abril de 1922, cuando se promulgó la norma fundamental oaxaqueña, ninguno de sus artículos incluyó la facultad de la legislatura para nombrar, a propuesta del Ejecutivo, juntas de administración civil (Zarate 1957, 17-8).

Sin embargo, las necesidades del control político de la élite posrevolucionaria hacían recurrir a esa legislación, a fin de evitar que los ayuntamientos cayeran en el control de la clase política que estaba desplazando.

Plebiscito

Para resolver las impugnaciones en contra de la decisión del Congreso de nombrar por encima de los intereses locales las juntas de administración, en casos conflictivos, el Decreto 50, del 11 de febrero de 1933, instituyó la modalidad del plebiscito. En los casos de nulidad de elecciones, no se nombrarían más juntas, sino que se realizarían plebiscitos abiertos entre la ciudadanía para resolver definitivamente acerca de las planillas triunfadoras (Zarate 1957, 29-32; *El Oaxaqueño* 1932). Ya no habría imposiciones desde el centro del estado.

⁹ El término junta de administración civil se utilizó por primera vez en el artículo 2 transitorio de la Ley Electoral de Ayuntamientos, del 26 de octubre de 1921, el cual decía que “el Congreso del estado o en su caso la Comisión Permanente, tan luego como declare la nulidad de una elección, o de los trabajos de una Junta Computadora, o tenga noticias de la nulidad declarada por las Juntas Computadoras, o que en algún lugar no hubo elecciones, nombrará, a propuesta del ejecutivo, Juntas de Administración Civil” (Zarate 1957, 17-8).

Sin embargo, pese a que con las reformas del plebiscito quedaban eliminadas las juntas de administración, estas seguirían siendo el recurso más socorrido del sistema regional de dominio para resolver conflictos municipales locales, y el Congreso continuaría interfiriendo en su vida interna.

Al año siguiente de emitida la legislación de plebiscitos, en 1934, la legislatura declaró desaparecidos los ayuntamientos de Zanatepec y Reforma de Pineda e instauró juntas de administración (*El Informador* 1934). Ante el clima de intranquilidad que desataba la realización de plebiscitos, el poder regional decidió prorrogar las juntas de administración el resto del año que les correspondía y llamar a elecciones hasta diciembre, cuando, por ley, debería renovarse la mitad de cada ayuntamiento.¹⁰

En 1940 una reforma a la ley electoral modificó el término de duración de los ayuntamientos. Anteriormente, se renovaba la mitad cada año, con lo que cada 12 meses aparecían las disputas políticas en los principales municipios. Ahora se cambiaba el periodo para que cada dos años se renovara la totalidad del ayuntamiento.¹¹

Cuando había problemas de legitimidad en los procesos, ante la incapacidad de las juntas locales municipales para calificarlos, la decisión definitiva caía en el Ejecutivo oaxaqueño —le quitaba ese control al Congreso—, quien debería resolver, en su caso, de la procedencia para convocar a plebiscitos.¹² Aunque la capital del estado era un oasis del PRM, en los municipios más importantes de la entidad, donde

¹⁰ Así, apareció en la convocatoria a elecciones municipales del 9 de noviembre de 1936 y del 7 de octubre de 1937. En la del primer año se estableció, en su artículo 2, que “Se designarán concejales en número impar en las municipalidades donde estén funcionando los ayuntamientos debidamente integrados” (*El Oaxaqueño* 1936, 3), y, en el 3, que “En las municipalidades donde actualmente estén funcionando Juntas de Administración Civil se hará la elección total de Ayuntamientos teniendo carácter de ordinarias las de concejales de número impar y de extraordinarias las de número par durando en su cargo por el año de 1937” (*El Oaxaqueño* 1936, 1).

En 1937 la convocatoria estipuló que “La elección se hará para regidores pares en donde los ayuntamientos están funcionando normalmente, y en aquellos en que haya junta de administración civil, se hará la designación completa de concejales, en la inteligencia de que los regidores impares que salgan electos, sólo funcionarán durante el año de 1938, es decir un año” (*El Oaxaqueño* 1937).

¹¹ Artículo 4 reformado de la Ley Electoral del Estado de Oaxaca, reproducida en sus modificaciones en *Oaxaca Nuevo* (1940).

¹² Artículos 38 y del 50 al 58 de la Ley Electoral del Estado, en *Oaxaca Nuevo* (1940).

existían desde antes las facciones políticas, el conflicto continuaría. Ya no se trataba de problemas entre dos partidos, sino, sobre todo, de inconformidad por la persona seleccionada para encabezar la planilla del partido dominante, lo que llevó a la formación de planillas independientes, a forcejeos e, incluso, a continuar con la instalación de las anticonstitucionales juntas de administración municipal.

Así, por ejemplo, a principios de la década de 1940, dos personas diferentes se autonombraron presidentes municipales en Matías Romero, como resultado de las disputas de diciembre anterior (*Oaxaca Nuevo* 1941). Se presionaba al presidente municipal de San Miguel Chimalapas a renunciar y a entregar el sello municipal (*Oaxaca Nuevo* 1942), y se nombraban juntas de administración en Tehuantepec (*Oaxaca Nuevo* 1942), Soyaltepec (*Antequerá* 1943), San José Tenango (*Antequerá* 1943), Putla (*La Voz de Oaxaca* 1946) y en otras poblaciones, las que funcionarían como verdaderos ayuntamientos, al no convocar a la realización de los plebiscitos respectivos que marcaba la ley electoral.¹³

En esos mismos años, los presidentes municipales de Reforma de Pineda (*Oaxaca Nuevo* 1941), Cuilapam (*Antequerá* 1944) y San Lorenzo Cacaotepec (*Oaxaca Nuevo* 1943) fueron asesinados por diversos motivos. Algunos otros problemas y acusaciones confrontaron los presidentes de San Agustín Yatereni (*Oaxaca Nuevo* 1943), Soyaltepec (*Antequerá* 1944), Nativitas Coixtlahuaca (*Antequerá* 1944), Ixtepec (*Antequerá* 1944), San Juan del Estado (*Antequerá* 1944) y Tapanatepec (*Antequerá* 1943). En Zaachila tuvo que intervenir directamente el gobernador para resolver un asunto de facciones, que había provocado varios muertos dentro del ayuntamiento (*Antequerá* 1944).

La pérdida de credibilidad en los procesos electorales llevó a una reforma electoral, propiciada por el gobierno federal, que se concretó, en 1946, en medidas como la centralización de los procesos electorales mediante la creación de juntas calificadoras y organismos reguladores, ya no dependientes de las autoridades municipales, sino de una

¹³ Así, por ejemplo, en la convocatoria para la elección de autoridades municipales para el periodo 1943-1944, el gobierno del estado declaró en el artículo 3 que: "En las municipalidades en donde actualmente estén funcionando Juntas de Administración Civil, se llevará a cabo igualmente la elección total de concejales" (*Oaxaca Nuevo* 1942).

instancia electoral específica (Medina 1979, 62-7). Al mismo tiempo, se dispuso el fin de los partidos regionales al establecerse el registro a partidos nacionales permanentes que deberían tener como mínimo 30,000 afiliados (Medina 1979, 68).

Crisis regional del poder

La caída de Sánchez Cano

Oaxaca atravesaba su primera crisis municipal a principios de 1947. Con motivo de una recuperación y recomposición de las élites tradicionales oaxaqueñas, se generó un movimiento político que incorporó en un solo frente a las clases propietarias; los grupos populares, campesinos y de locatarios del mercado, así como al personal docente y al estudiantado del Instituto de Ciencias, que asumió características de autonomía regional y rechazo a las imposiciones del gobierno central.

Motivos

El motivo de la crisis lo desató el Decreto 151 de la legislatura local, que restituyó al gobierno del estado la facultad de calificar al comercio para efectos fiscales, misma que había sido concedida desde 1937 a la Cámara de Comercio (Medina 1979, 105-7). Otros decretos, como el 153, 154 y 159, se encaminaban a gravar las diversiones y la producción agrícola e imponían contribuciones a los propietarios de predios con valor mayor a los 300 pesos; además, se expidió una ley de patentes de gaseosas, cuya producción correspondía a pequeñas empresas familiares, de las cuales había en muchas localidades de la entidad. Se rumoraba, además, que habría aumentos en las cuotas del Instituto y la pérdida de espacios de autonomía. Todo ello originó la construcción de una fuerza política y de un movimiento social que fue en ascenso y que se extendió por las principales ciudades de Oaxaca.

La identidad de la región oaxaqueña era encabezada por intelectuales conservadores —algunos afiliados al Partido Acción Nacional (PAN) y al sinarquismo— y por los propietarios de la capital. Después

de movilizaciones y represión, el fin del conflicto se logró con la solicitud de renuncia del gobernador avilacamachista, el general Edmundo Sánchez Cano, a poco más de dos años de estar en funciones. El poder regional había tenido una recuperación porque, pese a que el gobernador logró aglutinar a su favor a un grupo importante de campesinos y trabajadores, así como a autoridades municipales, los viejos fueros de las élites oaxaqueñas habían regresado.

Los herederos locales de lo que habían sido las élites liberales, al haber penetrado la estructura del partido oficial —el PRM y luego el PRI—, habían construido un coto fuerte dentro del sector popular. Eran profesionistas ligados a las clases propietarias conservadoras quienes dirigían el sector, encabezando a importantes núcleos populares de este, como los locatarios de los mercados y los pequeños comerciantes. Desde ese momento, en todo lo que vendría por delante, la Cámara de Comercio tendría en el sector popular del partido oficial un aliado indiscutible para reconstituir la fuerza de unas élites regionales que, de liberales en otros tiempos, se asumen como conservadoras.

La posición de autonomía de las comunidades dará un punto de apoyo implícito a los reclamos de la clase propietaria en contra del aumento de impuestos. Intentos semejantes de gravar la propiedad ya habían llevado a crisis políticas, desde finales del siglo, a las administraciones porfiristas, como la del gobernador Martín González;¹⁴ la de Bolaños Cacho, en la década de 1910, y la de García Vigil, a principios de la década de 1920. La situación del campesinado comunero, ante el temor de verse cargado con impuestos a sus propiedades ancestrales, coincidía con la de la burguesía comercial, nutriéndolo de fuerza y legitimidad.

Sucesión

A la salida de Sánchez Cano, entró como gobernador interino Eduardo Vasconcelos, oaxaqueño que había sido secretario de Gobernación y de Educación Pública con Abelardo Rodríguez, partícipe de la admi-

¹⁴ Para conocer más de este pintoresco gobernante oaxaqueño, indiscutible hombre leal de Porfirio Díaz, véase Bailón (2014).

nistración federal, pero identificado con las clases propietarias de la capital, de donde había salido. A diferencia de Vasconcelos, Sánchez Cano había tenido un origen humilde, no tenía vínculos con la llamada gente decente de la capital y había ascendido gracias a la carrera de las armas.

La renuncia de Sánchez Cano significó para la administración territorial una crisis política. Los ayuntamientos de las ciudades regionales que habían sido leales al gobernador y que recién habían sido nombrados, en diciembre de 1946, fueron depuestos, y en su lugar se instalaron las anticonstitucionales juntas de administración municipal.

Caen las autoridades locales

El municipio que sufrió primero las consecuencias fue el de la capital del estado, Oaxaca de Juárez, ya que el ayuntamiento fue obligado a abandonar sus puestos.¹⁵ Se instalaban las juntas en la capital del estado, en 12 municipios cabeceras de distrito, en 3 ciudades y en 8 poblaciones de importancia regional. Dichas administraciones durarían casi un año en funciones, hasta las elecciones extraordinarias que se convocarían para diciembre de 1947.

En otros casos, como en Asunción Ocotlán, el grupo derrotado en las elecciones anteriores atribuyó una vinculación con el sanchezcanismo a los vencedores a fin de lograr su deposición (*La Opinión* 1947). El ayuntamiento de Pochutla también fue removido. El PRI trató de unificar los criterios en estos lugares mediante la búsqueda de planillas consensuadas (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

¹⁵ Igual derrotero seguirían las autoridades municipales de Ánimas Trujano, Tlaxiactac de Cabrera, San Pablo Huixtepec, Ejutla, Etna, Soledad Etna, Tlacolula, Zaachila y Zimatlán —en los Valles Centrales—; Juchitán, Tehuantepec, Niltepec, Laollaga, Salina Cruz, Ixtepec e Ixtaltepec —en el Istmo—; Huajuapán de León y Tlaxiaco —en la Mixteca—; Sola de Vega —en la Sierra Sur—; Villa Alta y Tanetze de Zaragoza —en la Sierra Norte—, y Tuxtepec y Loma Bonita —en el Papaloapan—. A fines de 1947 el gobierno de Eduardo Vasconcelos, mediante un decreto, convocó a elecciones extraordinarias, a realizarse el primer domingo de diciembre de 1947, en esas 24 importantes municipalidades, con motivo de que iban surgiendo juntas de administración municipal, designadas a raíz de la crisis del gobierno de Sánchez Cano. Dichos ayuntamientos estuvieron en funciones solo el año siguiente —hasta diciembre de 1948—, ya que en ese mes se hizo la renovación en todos los ayuntamientos (*La Voz de Oaxaca* 1947).

La clase política local tenía sus fueros de nueva cuenta. Para evitar desaguisados, se puso al día al partido en las nuevas estrategias nacionales, por lo que varias planillas se integraron, por medio de mecanismos de representación proporcional, a los grupos del instituto político oficial (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

En estas jornadas extraordinarias, mediante una reforma a la legislación electoral, se permitió por primera vez el voto femenino en comicios locales (Medina 1979, 62-91). Aunque no se reformaba todavía la Constitución estatal para incorporar la enmienda, un 25 % de los 4,633 votos que recibió la planilla priista en el municipio de la capital provenía de las mujeres (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

Al año siguiente, mediante modificaciones al artículo 98 de la Constitución local, fue aprobada la participación de la mujer, en igualdad de condiciones que el hombre, en las elecciones directas de ayuntamientos.¹⁶ De igual forma, se reconoció el derecho a los jóvenes de 18 años que fueran casados y a los solteros de 21 años en adelante de formar parte de los ayuntamientos.¹⁷

Por otra parte, se dispuso que para las elecciones locales cada municipalidad fuera dividida en secciones de 500 habitantes. Si no alcanzaban la población requerida, deberían formar tres secciones, como mínimo (Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948, 1947).

En 1948, con el fin de evitar diferencias en la integración de los ayuntamientos para el periodo 1949-1950, todavía no repuestos completamente los ánimos de la crisis municipal de 1947, el PRI realizó elecciones internas en los municipios de Huajuapán, Huajolotlán, Ocotlán, Tlaxiaco, Huautla, Cuicatlán, Tuxtepec, Valle Nacional, Chiltepec, Matías Romero y Tapanatepec, en cuyos casos había dos o más planillas que se disputaban la designación del partido y se negaban a juntarse en una sola propuesta (*La Voz de Oaxaca* 1948). En las restantes ciudades, al no haber tantas diferencias de grupos internos, el

¹⁶ En 1952 se reformaron, en el ámbito federal, los artículos 34 y 115 constitucionales, a fin de reconocer el voto a las mujeres (Pellicer de Brody y Reyna 1981, 17-8).

¹⁷ La propuesta de ley está reproducida en su totalidad en *La Voz de Oaxaca* (1948).

partido designó directamente a la planilla, mediante auscultación a los sectores involucrados.

Problemas en la integración de planillas

A partir de 1950, las convocatorias del partido estipularon la realización de asambleas municipales en las principales poblaciones del estado, o en los municipios con mayores problemas de integración política, para definir la integración de las planillas. Dichas asambleas desaparecieron el procedimiento anterior de utilización de urnas, y el voto se hizo de manera más directa. Los sectores del partido podrían enviar hasta 25 delegados municipales que llevarían su respectiva propuesta de planilla; la asamblea optaría por la que obtuviera el mayor respaldo (*Provincia* 1950).

Este procedimiento se utilizó en las elecciones de la capital del estado y en 10 municipios más.¹⁸ Dos semanas antes de las elecciones se mencionaba que el partido había resuelto otros 21 casos en los que se daría respaldo a las planillas presentadas en igual número de municipios.¹⁹

En las elecciones de 1950 hubo alguna actividad opositora distinta a la interna del PRI. En Huajuapán se presentaron tres planillas: la del PRI; una del PAN, que por primera vez presentaba candidaturas, y una independiente, del mismo partido oficial. En Tuxtepec también había dos planillas: la oficial y una encabezada por simpatizantes de Miguel Henríquez Guzmán, quien intentó democratizar los procedimientos de selección de candidatos a la Presidencia en el ámbito nacional y, luego, compitió contra el partido oficial (*Provincia* 1950). Con motivo de que en la agencia municipal de Magdalena Tepaltepec, pertenecien-

¹⁸ Los otros municipios eran Ocotlán, Ejutla, Tlacolula, Zimatlán, San Pablo Huixtepec, Tehuantepec, Salina Cruz, Tuxtepec, Loma Bonita y Teotitlán del Camino (*Provincia* 1950; "Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948" 1947).

¹⁹ Fueron los casos de Cuilapan, Tlalixtác, Huitzo, Suchilquitongo, Coixtlahuaca, Jamiltepec, Pinotepa Nacional, Mártires de Tacubaya, Llano Grande, Tututepec, Juxtlahuaca, San Juan Mixtepec, Nochixtlán, Yanhuitlán, San Pedro Apóstol, San Miguel Tilquiapan, Pochutla, Tlaxiaco, Teposcolula y Tamazulapan, a los que luego se sumaría el de San Blas Atempa (*Provincia* 1950).

te al municipio de Huajuapán de León, hubo enfrentamientos y muertos entre dos planillas en las elecciones, el gobierno designó una junta de administración municipal en Huajuapán, en tanto se instalaba un nuevo ayuntamiento (*Provincia* 1950). En Zaachila se rumoraba que habría desorden el día de la toma de posesión del nuevo ayuntamiento (*Provincia* 1951), y hubo alguna inconformidad por quienes encabezaban la autoridad en San Miguel Peras (*Provincia* 1951). Para el resto de esa jornada, las cosas le habían funcionado al nuevo gobierno estatal de Manuel Mayoral Heredia, pese a las diferencias que tenía con las élites locales.

La caída de Mayoral Heredia

Al término del interinato de Eduardo Vasconcelos, las élites de la capital del estado buscaban tener la capacidad de designar un gobernador adecuado para los intereses regionales, apoyado por el gobernador saliente. La persona indicada era Manuel Canseco Landeros, presidente municipal de la capital. Sin embargo, el peso de las articulaciones centrales se impuso y el candidato oficial fue Manuel Mayoral Heredia, quien había fungido como subsecretario de Comunicaciones y era respaldado por el presidente Miguel Alemán.

Motivos parecidos

Al igual que Sánchez Cano, Mayoral Heredia intentó echar a andar algunas bases para la modernización del estado, como el desarrollo de la irrigación y la adquisición de maquinaria agrícola, la industrialización, la apertura a los mercados a la aislada región costera y otras acciones. Al decretar un código fiscal, que fue mal visto por la clase propietaria de la capital, aunado a otras medidas administrativas, el estado se volvió a sumir en un nuevo movimiento social. Entre otras cuestiones, se acusaba de ausentismo al gobernador en turno, quien en 11 meses (334 días) había estado en la Ciudad de México 113 días (Martínez 1979, 59). Sus colaboradores más cercanos provenían de la capital del país.

Se formó el Frente Cívico Oaxaqueño, encabezado por los dirigentes del Instituto de Ciencias y Artes, la Cámara de Comercio y secto-

res populares de la entidad.²⁰ Los militantes del PAN, de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) (henriquistas) y del Partido Comunista Mexicano (PCM) participaban del movimiento social. Se desplegó una red de alianzas en todo el estado, a fin de confrontar a un gobernador fiel al proyecto del centro nacional para modernizar Oaxaca.

La situación del gobernante alemanista se complicaba por la coyuntura política nacional, en la que ya había un candidato a presidente de la república (Adolfo Ruiz Cortines), y existía una escisión nacional en el seno del PRI, con la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán, propuesta por la FPPM.²¹ El 17 de julio Mayoral Heredia solicitó una licencia por 10 días, y el 25 volvió a solicitar otra, pero en esa ocasión fue por cuatro meses. En su lugar entró el general Manuel Cabrera Carrasquedo, quien, desde la crisis de la represión surgida unos meses antes, se había hecho cargo de la jefatura de policía de la entidad (Martínez 1979, 73).

Fracturas municipales

La salida de Mayoral Heredia volvió —como años antes— a fracturar las redes de articulación política municipal. En la realización de los procesos de auscultación del periodo siguiente, vecinos de Tehuantepec y de Jalapa del Marqués se quejaron de que no se realizó la asamblea (*El Imparcial* 1952). En Tututepec y Sola de Vega hubo denuncias de intentos de imposición de caciques y facciones aliadas a un diputado federal (*El Imparcial* 1952). En Matías Romero surgieron dos grandes facciones del partido que se disputaban la nominación (*El Imparcial*

²⁰ Un análisis detallado de esta coyuntura política en el estado se encuentra en la tesis inédita de Felipe Martínez López (1979). Para consultar una síntesis de ese material, véase Benítez (1980).

²¹ A fin de conocer acerca de la importancia de la fractura del bloque en el poder en las elecciones federales de 1952, y del peso que regionalmente asumía la movilización henriquista, véase el texto de quien hubiera sido secretario particular del general revolucionario: Enrique Quiles Ponce (1980). En esa obra se habla de los henriquistas oaxaqueños y se incluyen anécdotas de la campaña presidencial en Oaxaca. Los resultados oficiales que se reconocerían para la votación federal representaban la máxima cifra de un instituto político de oposición en el México posrevolucionario: el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 2,713,745 votos (74.31 % del total); la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, 579,745 (15.88 %); el Partido Acción Nacional, 285,555 (7.82 %), y el Partido Popular, 72,482 (1.98 %) (Martínez 1982, 56).

1952). En Zaachila y Ocotlán propusieron la integración de planillas independientes ligadas al pueblo (*El Imparcial* 1952). En los municipios de Tehuantepec, Salina Cruz, Matías Romero, Ixtepec, Tuxtepec y Jamiltepec hubo inconformidad por los resultados de la consulta interna (*El Imparcial* 1952). Las alianzas realizadas por la administración mayoralista reflejaban las contradicciones, a veces, de manera clara, como en Matías Romero, Jamiltepec y la ciudad de Oaxaca, en donde se denunció que las planillas propuestas incluyeron elementos de la administración depuesta o que estos intervinieron en los procesos de selección (*El Imparcial* 1952). Esas mismas denuncias estaban en la formulación de planillas independientes de militantes de Salina Cruz, Tehuantepec, Ixtepec y otros lugares del Istmo (*El Imparcial* 1952).

La fractura de los grupos de la capital llevó primero al descontento por la planilla registrada por el PRI; luego, a la publicación de una supuesta planilla panista, en la que se incluían a distinguidos oaxaqueños, a pesar de que el PAN y los propuestos aclararon que no era verdadera (*El Imparcial* 1952); después, a una tendencia popular para formar una planilla alternativa, y, finalmente, al registro de tres propuestas. Así, el PRI obtuvo 1,551 votos; la Unión Popular Oaxaqueña, 550, y la Federación de Partidos del Pueblo, 494 (*El Imparcial* 1952). Fueron las elecciones municipales más competitivas en la ciudad de Oaxaca durante los siguientes 40 años.²² En Tuxtepec la planilla priista tuvo 1,177 votos, frente a los 785 de la respaldada por los henriquistas que ahí tenían presencia. En Huajuapán el PAN se convirtió en una oposición importante al partido oficial.

Sin embargo, la mayoría de las disputas municipales provenía de planillas de priistas que no estaban de acuerdo con las designaciones oficiales y se lanzaron por su propia cuenta. Ese era el caso de Jamiltepec, Coixtlahuaca, Huayapán, Zaachila, Cuicatlán, Salina Cruz, Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Ocotlán y Jalapa de Díaz, en donde incluso hubo enfrentamientos armados (*El Imparcial* 1952).

²² En las elecciones presidenciales de julio de 1952, aunque el voto mayoritario fue priista, hubo una importante votación para la oposición. De un total de 191,782 sufragios, 152,983 fueron para Ruiz Cortines; 28,130, para Henríquez; 8,606, para González Luna, y 2,063, para Lombardo. Oaxaca representaba el cuarto sitio con votación henriquista después del Distrito Federal (138,458 sufragios), el Estado de México (35,767) y Puebla (28,995) (González 1986, 307).

Ante el clima de conflicto, el gobierno del estado declaró que, en los casos de comprobada irregularidad, se instalarían juntas de administración y se recurriría al auxilio del ejército para garantizar la tranquilidad el 1 de enero, cuando asumirían funciones los nuevos ayuntamientos (*El Imparcial* 1952).

El gobierno desconocía los legítimos triunfos de las planillas independientes que impulsaron los priistas de Huajuapán y Etlá, y en su lugar otorgó el reconocimiento a las oficiales (*El Imparcial* 1953). Asimismo, se instalaron juntas de administración municipal en Salina Cruz, Loma Bonita y Tututepec (*El Imparcial* 1952 y 1953). Los casos de Jamiltepec y Huayapán seguirían sonando en la prensa los primeros meses de 1953.

Uno de los municipios más complicados para resolver fue, sin duda, el de Huajuapán de León, centro de actividad de un importante grupo de priistas que, descontentos con su partido, se habían acercado a militantes panistas; sin embargo, en 1952 se lanzaron en una planilla independiente: Voto Libre Oaxaqueño. La violencia que estaba a punto de desatarse se resolvió a finales de enero, con la integración de una junta de administración que incorporó a las dos fuerzas contendientes (*El Imparcial* 1952).

Elecciones después de la mitad del siglo

Como resultado de una reforma introducida por Mayoral Heredia, en 1952 se dio una elección en la que la autoridad municipal, por única vez, duraría 4 años, para que, a partir de 1956, la designación se realizara cada 3 años.

Tratando de resolver el problema que presentaba la disidencia interna del PRI respecto a los procesos electorales, en algunas de las principales poblaciones del estado —las cuales llevaban al conflicto, a la confrontación y a la inestabilidad de las redes de relación del sistema regional de dominio— el poder gubernamental propuso limitaciones a la proliferación de planillas independientes en ese tipo de comicios.

Las adiciones a los artículos 5 y 31 de la Ley de Ayuntamientos de 1922 establecieron que, para que pudieran registrarse planillas inde-

pendientes, deberían comprobar que tuvieran cuando menos 40 ciudadanos de apoyo y que, para que tuvieran derecho a estar representados en las casillas y en las juntas computadoras, era necesario que hubiesen presentado y obtenido el registro respectivo (*El Imparcial* 1956).

Elecciones a finales de la década de 1950

Aunque la capital del estado ya no presentaría problemas electorales, las diferencias continuaron en otras ciudades, como Zaachila, en donde la organización Avanzada Zaachilense propuso una planilla para las elecciones de 1956 (*El Imparcial* 1956). En Tehuantepec, Salina Cruz y Amatengo se protestó por los resultados de la selección interna (*El Imparcial* 1956). En esos y otros municipios, como Matías Romero, se registraron planillas independientes que exigieron el triunfo (*El Imparcial* 1956). En Huajuapán de León y San Andrés Dinicuiti, los panistas reclamaron el control de la municipalidad (*El Imparcial* 1957). Se instalaron juntas de administración en municipios como Salina Cruz, Matías Romero, Valle Nacional y Loma Bonita.

En 1959, las inconformidades en los procesos de selección interna en algunos municipios seguían presentes; era el caso de Zaachila, Huajuapán, Ocotlán y Miahuatlán. Los trabajadores ferrocarrileros de Matías Romero, con larga trayectoria de lucha, también buscaban lanzar su propia planilla. El PAN, por su parte, único partido de oposición, registró planillas en los municipios mixtecos de Huajuapán, Asunción Coyotepeji, Ayuquillilla y Amatlán, además de Oaxaca, en donde había obtenido cerca de 500 votos en la elección anterior (*El Imparcial* 1959).

Década de 1960

La década de 1960 sorprendería al estado con la misma situación: resolviendo el conflicto interno en los procesos de auscultación, pero con la incapacidad para destruir un descontento que era cada vez más permanente en un grupo de municipios que no tenían otra opción, fuera de la del PRI, que la presentada por el PAN.

En esos años, el PRI tenía muy claro cuál era el grupo de municipios en donde tendría problemas en la designación de los candidatos. Durante las décadas anteriores se había formado un perfil de municipios

con competitividad política y otro, la mayoría de ellos, en donde el partido respetaría las formas tradicionales de elección comunitaria, que luego presentaría como triunfos a su favor.

En su convocatoria de agosto de 1965 para el registro de planillas con miras a las próximas elecciones municipales de diciembre, el PRI estableció requisitos para un grupo de municipios que constituirían el cuerpo de sus preocupaciones. Para registrar precandidatos al ayuntamiento de la ciudad de Oaxaca, los postulantes debían presentar como mínimo 2,000 firmas de adhesión; para un grupo de 16 municipios, 750 firmas. La exigencia se redujo a 500 firmas en 51 municipios.²³ Así, en total eran 69 municipios en los que había competencia interna en el partido.

Para los restantes 501 municipios, los procedimientos de selección serían los de la comunidad y el municipio indígena: se resolverían mediante sus usos y costumbres, que venían desde el siglo pasado. Una vez electos por sus procedimientos internos, serían registrados por el PRI como sus candidatos y, luego, se presentarían en los medios como ayuntamientos en que había triunfado el PRM.

Década de 1970

Sin embargo, en el transcurso de las décadas de 1960 y 1970, otros partidos y otras condiciones de lucha se presentaron para modificar una parte del espectro de las fuerzas políticas enfrentadas en los procesos municipales. En algunos municipios apareció el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana como instancia de representación para los

²³ En el primer grupo estaban los municipios de Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa, Juchitán, Ixtepec, Huajuapán, Loma Bonita, Matías Romero, Miahuatlán, Salina Cruz, Tuxtepec, Teposcolula, Tehuantepec, Teotitlán del Valle, Ocotlán, Valle Nacional y Pochutla.

En el segundo grupo se encontraban los casos de Ejutla, Pinotepa, Villa Alta, Etla, Tlaxiaco, Tlacolula, Nochixtlán, Cuyamecalco, Putla, Cuicatlán, San Pablo Huixtepec, Tututepec, Jamiltepec, Zaachila, Zimatlán, Tlaxiactac, Huixtzo, Telixtlahuaca, San Marcos Arteaga, Chazumba, Mariscala de Juárez, Niltepec, Tezoatlán, Ixtlán, Tapanatepec, Unión Hidalgo, Zanatepec, Juquila, San Pedro Apóstol, San Juan Chilateca, San Antonino Castillo, Santa María Huatulco, Pluma Hidalgo, San Miguel Ahuehuetitlán, Silacayoapan, San Miguel Sola de Vega, Comitancillo, Huamelula, Jalapa del Marqués, San José Tenango, Tamazulapan, Tejupan, Tlacoahuaya, Díaz Ordaz, Mitla, Chalcatongo, San Pedro Ixcatlán, Jalapa de Díaz, Ojitlán, Yalalag y Yautepec ("Convocatoria del CDE del PRI" 1965).

priistas descontentos, y en el Istmo surgieron algunos núcleos de militancia del Partido Popular Socialista.

Aunque con altas dosis de conflictos internos, la falta de competitividad con otros partidos poco a poco desgastó la legitimidad del sistema electoral mexicano. Esto orilló a una reforma política, iniciada a finales de la década de 1970, que abrió el espectro de partidos y permitió canalizar muchos de los descontentos internos al partido oficial, mediante la recuperación de estos, hacia las demandas de los partidos de oposición.

La apertura de nuevos espacios de contienda electoral desactivó parte de los conflictos internos del PRI, la desahogó un poco y permitió la formación de clientelas opositoras, haciendo más funcional el sistema electoral local. El Partido Comunista, antes perseguido, fue una figura central en ese tránsito, que inició a principios de la década de 1980 con los primeros triunfos y gobiernos municipales de oposición exitosos, como el caso de Juchitán de Zaragoza.

Conclusiones

La reforma política iniciada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, a finales de la década de 1970, marcó los primeros pasos de la transición mexicana, no como resultado de una concesión graciosa de la élite gobernante, sino como consecuencia del descontento y la pérdida de legitimidad del sistema luego de las movilizaciones del 68, las movilizaciones campesinas y las guerrillas rurales y urbanas. El sistema necesitaba abrirse para no explotar.

En la década siguiente, algunos autores hablaron de una insurgencia municipal, acontecida a raíz de los procesos políticos que permitieron una mayor competencia electoral y que dieron acceso al PAN al gobierno municipal de Ciudad Juárez, al Frente Cívico Potosino en la capital de San Luis Potosí y a la alianza Partido Comunista Mexicano-Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo en Juchitán. Poco a poco más municipios fueron gobernados por partidos distintos al PRI y, más tarde, la oposición fue ganando mayores espacios en las representaciones de congresos locales y del federal, hasta llegar a gobernar entidades federativas.

Sin embargo, la falta de estudios regionales en ese tiempo no permitía conocer ampliamente que la lucha por el poder municipal era vieja en el país, que no nacía con la reforma política, sobre todo en Oaxaca.

En la entidad sureña, al lado de una mayoría de municipios que siempre han resuelto la sucesión en su dirección política por medio de asambleas y sistemas complejos de cargos comunitarios, en un grupo de municipios, los más desarrollados, diferenciados y con mayor población, hubo a lo largo del siglo xx una serie de disputas entre facciones enfrentadas. A veces, esa lucha se daba desde distintos partidos políticos, pero con la formación de un sistema de partido dominante que absorbía a la mayoría de las organizaciones partidarias existentes; el conflicto pasaba de la arena pública a la de su vida interna. No obstante, el conflicto social continuó, aunque dentro de los propios grupos internos, reforzando la figura del partido que se decía heredero de la Revolución mexicana y del sistema político regional.

Es tal la importancia de la vida municipal en Oaxaca, que en las dos crisis regionales, la de finales de la década de 1940 y la de principios de la de 1950, las fuerzas vencedoras tuvieron que deponer a un grupo importante de autoridades municipales, lo que despertó la competencia y la presencia de fuerzas más antagónicas y de partidos políticos.

Las décadas de 1960 y 1970 tuvieron el esquema del partido que buscaba resolver los problemas internos, baja participación de instancias de oposición partidaria y, por lo mismo, también poca legitimidad del sistema de elecciones.²⁴

Tuvieron que llegar reformas electorales nacionales que, al instrumentarse en el estado, fortalecerían poco a poco un sistema regional de partidos políticos con la figura de un partido dominante y varios partidos de oposición.

Se iniciaba la transición mexicana en una de las regiones más atrasadas del país, proceso que, corriendo la primera década del siglo xxi,

²⁴ En Bailón (1984) y Bailón y Zermeño (1988) se aborda el estudio de los conflictos municipales en la década de 1980. Las bases ya venían constituyéndose en ese largo trecho del sistema de dominio regional, y exigían cambios para que subsistiera, al igual que en el ámbito nacional. Para conocer un libro que recorre las elecciones municipales oaxaqueñas de 1980 a 1998, véase Martínez y Díaz (2001).

puso el Poder Ejecutivo federal en manos distintas al autonombrado partido heredero de la Revolución mexicana; en Oaxaca, esto se logró una década más tarde, en 2010, con el triunfo de la alianza opositora de Gabino Cué Monteagudo, que venció a la del PRI. Los triunfos de la oposición en los municipios más grandes en población se fueron incrementando en la década siguiente hasta constituir hoy un sistema electoral regional altamente competitivo de tres partidos: PRI, PRD y PAN, que presentan sus propuestas con candidatos en 153 municipios. Una buena parte de la población del estado es actualmente gobernada por partidos distintos al PRI en ese grupo de municipios.

En 2016, el grueso de los municipios oaxaqueños (417), pese a los conflictos que surgieron en una parte de ellos en cada proceso electoral, siguió ejerciendo su autonomía para decidir, por sus propios procedimientos, la forma de designar a sus autoridades locales.²⁵

Nuevos actores han aparecido en la escena de este tipo de municipalidades en virtud, en parte, de que se visibilizó su existencia. En la segunda década del siglo XXI existe la emergencia de las mujeres; los avocados; los profesantes de religiones distintas a la católica, que es la mayoritaria, y la llegada de las agencias municipales que exigen parte de las participaciones municipales y de los recursos de los ramos 28 y 33 que, sin supervisión y contraloría, fueron creados en los últimos años. Todos quieren tener acceso igualitario y de acuerdo con la Constitución, pero en su sistema electoral de usos y costumbres. Por esa razón, solo un municipio ha cambiado al régimen de partidos desde que ese sistema de elección fuera reconocido, hace más de 20 años, en Oaxaca.

²⁵ En 1995, el gobernador Diódoro Carrasco Altamirano envió un proyecto de ley que permitió incorporar un libro IV al Código de Instituciones y Procesos Políticos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual reconoció este sistema de elecciones. Después, en 1997, otra reforma eliminó el criterio de que los municipios de usos y costumbres tuvieran alguna definición partidaria —que llenaba una laguna de la reforma de 1995—. Finalmente, en 1998 se decretó una reforma constitucional que reconoció el derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas del estado. Esta reforma fue reglamentada con una ley de derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad, por lo que representó, en ese momento, una de las legislaciones más avanzadas en el continente en esta materia (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1998; *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Extra* 1998).

Fuentes consultadas

- Alonso, Jorge. 1982. *El pueblo ante las elecciones*. México: CIESAS.
- Arellanes Meixueiro, Anselmo. 2005. La Confederación de Partidos Socialistas en Oaxaca. En Martínez V. 2005b, 239-67.
- Aziz, Alberto. 1982. *Historia y coyuntura de la reforma política*. México: CIESAS.
- Bailón Corres, Moisés Jaime. 1984. “Elecciones locales en Oaxaca 1980”. *Nueva Antropología* 25 (octubre): 67-98.
- . 2007. La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX: los orígenes del sistema político oaxaqueño. En Hernández 2007, 87-110.
- . 2014. Un ensayo introductorio. En *El señor gobernador. Breves apuntamientos sobre cosas nacionales del siglo pasado* [edición facsimilar a la de 1901], Manuel H. San Juan, 9-34. Oaxaca: IIS-UABJO.
- . 2015. *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*. México: CNDH.
- y Sergio Zermeño. 1988. *Juchitán: los límites de una experiencia democrática*. México IIS-UNAM.
- Benítez Zenteno, Raúl, comp. 1980. *Sociedad y política Oaxaca 1980; 15 estudios de caso*. Barcelona: IIS-UABJO.
- CIPEEO. Código de Instituciones y Procesos Políticos Electorales para el Estado de Oaxaca. 1995. Oaxaca: IEE.
- “Convocatoria del CDE del PRI”. 1965. *El Imparcial*, 5 de agosto, p. 2.
- “Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948”. 1947. *La Voz de Oaxaca*, 11 de diciembre, p.2.
- Garner, Paul. 1988. *La revolución en la provincia. Soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*. México: FCE.
- Garrido, Luis Javier. 1982. *El partido de la revolución institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. 1902a. Circular 22 del 26 de octubre de 1886. En Gobierno del Estado de Oaxaca 1902d, 49.
- . 1902b. Circular 28 del 7 de diciembre de 1887. En Gobierno del Estado de Oaxaca 1902d, 270.

- . 1902c. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 2. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902d. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 13. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902e. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 21. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902f. Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 332-56.
 - . 1902g. Decreto del 10 de enero de 1825. Constitución Particular del Estado de Oaxaca. En *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 1, 48-98. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902h. Decreto del 15 de septiembre de 1857. Constitución Política del Estado de Oaxaca. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 307-29.
 - . 1902i. Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley Orgánica para el gobierno y la administración interior. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 357-70.
 - . 1902j. Decreto Número 15. Ley de Ayuntamientos. 1889. En *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 14, 345-56. Oaxaca: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
 - . 1981a. *Estudio sobre la integración municipal*. Vol. 1. Oaxaca: s. e.
 - . 1981b. *Estudio sobre la integración municipal*. Vol. 2. Oaxaca: s. e.
 - . 1992. *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1994. *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- González Casanova, Pablo. 1986. *La democracia en México*. México: Era.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. 1982. "La rebelión en la aldea". *Nexos* 51 (marzo): 23-7.
- Guardino, Peter. 2009. *El tiempo de la libertad. La cultura política popular en Oaxaca, 1750-1850*. Oaxaca: UABJO/UAM-Iztapalapa/El Colegio de Michoacán, A. C./El Colegio de San Luis Potosí, A. C./H. Congreso del Estado de Oaxaca.

- . 2000. “‘Toda libertad para emitir votos’: Plebeyos, campesinos y elecciones en Oaxaca, 1808-1850”. *Cuadernos del Sur* 15 (junio): 87-114.
- Hernández Díaz, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/IISUABJO.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 1996a. “Decreto número 299 de 15 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 53. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996b. “Decreto número 300 de 15 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 137. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996c. “Decreto número 315 de 31 de enero de 1918 que deroga los decretos 299, 300 y 301 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 138. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996d. *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996e. *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 2. Aguascalientes: Inegi.
- . 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est> (consultada el 20 de marzo de 2018).
- Iturrubarría, Jorge Fernando. 1935. *Historia de Oaxaca, 1821-1854. De la consumación de la Independencia a la iniciación de la reforma*. Oaxaca: Ediciones ERB.
- “Ley Orgánica de Ayuntamientos. 28 de noviembre de 1925”. 1925. *Mercurio*, 2 al 8 de diciembre.
- López Monjardín, Adriana. 1979. “La lucha popular en los municipios”. *Cuadernos Políticos* 20 (abril-junio): 40-51.
- Martínez Assad, Carlos. 1982. *El henriquismo, una piedra en el camino*. México: Martínez Casillas Editores.
- Martínez López, Felipe. 1979. *Economía y política en Oaxaca; la crisis de 1952*. Tesis de licenciatura, UABJO.
- Martínez V., Víctor Raúl, coord. 1985. *La revolución en Oaxaca 1900-1930*. Oaxaca: IAPO.

- . 2005a. El régimen de García Vigil. En Martínez V. 2005b, 184-238.
- , coord. 2005b. *La revolución en Oaxaca 1900-1930*. Oaxaca: IEEPO.
- y Fausto Díaz Montes. 2001. *Elecciones municipales en Oaxaca*. Oaxaca: IEE-UABJO.
- Medina, Luis. 1979. *Historia de la revolución mexicana 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*. México: El Colmex.
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna. 1981. *Historia de la revolución mexicana 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*. México: El Colmex.
- Pérez Jiménez, Gustavo. 1959a. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, abril 15 de 1922. En Pérez 1959b, 198-245.
- . 1959b. *Las constituciones del estado de Oaxaca*. Oaxaca: Ediciones Técnico Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 1921. Decreto por el que se expide la Ley Electoral de Ayuntamientos. 27 de octubre.
- . 1993. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 20 de noviembre.
- . 1994. Decreto por el que se expide la División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 9 de mayo.
- . 1998. Decreto número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 6 de junio.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Extra*. 1998. Decreto 266, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 19 de junio.
- Quiles Ponce, Enrique. 1980. *Henríquez y Cárdenas presentes: hechos y realidades en la campaña henriquista*. México: Costa-Amic Editores.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* [facsimilar de la de 1681]. T. 2. 1973. Madrid: Cultura Hispánica.
- Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca. 1992. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2 de febrero de 1984. En *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Vol. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, 832-54. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Zarate Aquino, Manuel. 1957. *La anticonstitucionalidad de las juntas de administración municipal*. Tesis de licenciatura, UABJO.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía

Angélica Castro Rodríguez
Miguel Ángel Vásquez de la Rosa

Introducción

Oaxaca es el lugar de la república mexicana en donde adquieren especial relevancia los derechos de los pueblos indígenas, por varias razones: una de ellas es la presencia de diversos pueblos indígenas; otra, la relación política que el estado ha procurado con respecto a ellos, y una última, pero la más importante, es la actitud protagónica que ahí tienen. Se sabe que Oaxaca concentra la mayor presencia de población indígena. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en esa entidad existe una población de 3,967,889 habitantes, de los cuales 1,165,186 son mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 34 % del total. Además, 58 % se autoadscribe como parte de uno de los 16 pueblos indígenas¹ que ahí se encuentran (Inegi 2010). Cabe mencionar que en ese territorio también habita población afromexicana,² situación que convierte a Oaxaca en el estado más multicultural del país.

¹ Estos pueblos indígenas son: amuzgos, chatinos, chinantecos, chochos, chontales, cuicatecos, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, popolucas, triquis, zapotecos y zoques.

² Un logro importante del movimiento del pueblo afrodescendiente fue su reconocimiento en la Constitución, así como declarar el 19 de octubre como el Día del Pueblo Afromexicano, mediante un decreto emitido por el gobernador Gabino Cué Monteagudo en 2013.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las entidades donde se concentra la mayor pobreza extrema en el país.

Por otra parte, una de las contribuciones más importantes de los pueblos indígenas a la sociedad contemporánea es su forma de vida comunitaria y su sistema de organización política. Esa estructura social se basa en el servicio comunitario y en el ejercicio del autogobierno. Instituciones como el sistema de cargos, la asamblea comunitaria y el consejo de ancianos han favorecido la solución interna de conflictos políticos, sociales y agrarios, y ofrecen, claramente, un modelo de democracia y gobernabilidad.

Oaxaca concentra 23 % de los municipios de todo el país, con un total de 570; de ellos, 417 municipios conservan sus sistemas políticos tradicionales en la elección de autoridades locales.³ De estos últimos, en 328 municipios la autoridad dura en el cargo 3 años; en 31, 1.5; en 57, 1, y solamente en 1 su autoridad dura 2 años, este es el municipio de San Juan del Río, ubicado en el distrito de Tlacolula.

De 417 municipalidades; 130 están formadas por una sola comunidad con categoría política y administrativa correspondiente a la cabecera Municipal, en 136 municipios, cada comunidad elige a sus autoridades internas o comunitarias pero no participa del proceso electoral para elegir el Ayuntamiento, 151 municipios que están formados por la cabecera municipal y al menos una comunidad, que por razones de identidad cultural, territorial e histórica integran de manera colegiada el Ayuntamiento o al menos todas las personas en el espacio municipal ejercen un derecho de participar en el nombramiento de las autoridades municipales (IEEPCO 2013b, 34-5).

Bajo el régimen de sistema normativos internos se integran órganos de gobierno compuestos por ciudadanas y ciudadanos elegidos en asambleas comunitarias, lo que les obliga y otorga el derecho a supervisar y participar en las acciones públicas de carácter colectivo. La actividad pública está relacionada con el servicio comunitario, generalmente no remunerado, y los cargos derivados de las nuevas

³ En noviembre de 2012, en el marco de la reforma electoral realizada en ese año, el municipio de San Andrés Cabecera Nueva cambió de régimen de sistemas normativos internos por el de partidos políticos.

necesidades de gobierno son incorporados y adaptados a la estructura existente. Dentro de las comunidades, las personas tienen la obligación de servir, y se cuenta con mecanismos de presión social para obligar a sus miembros a prestar cargos; además, quien no cumple con los deberes comunitarios puede ser sancionado o perder el derecho a disfrutar de los servicios que ofrece cada comunidad a sus integrantes.

A todo ese sistema de organización social y política con identidad cultural propia, para efectos conceptuales, se le denominó municipio indígena. Sin embargo, la carencia de un reconocimiento amplio a los derechos de los pueblos indios por parte del Estado genera conflictos y dinámicas de discriminación en esos municipios indígenas de Oaxaca. Algunos sectores tienden a cuestionar y criticar las prácticas políticas de las comunidades,

de manera peyorativa y discriminatoria se hace referencia [a estas] como prácticas ilegales que van en contra de los principios que establecen las leyes y, generalmente, violan las garantías individuales. Invariablemente se ve a los usos y costumbres como prácticas contrarias al derecho y se les entiende como prácticas de personas con algún grado de atraso y arraigo cultural (Aquino 2013, 110).

Por todo lo anterior, se afirma que los municipios indígenas presentan una realidad muy compleja y un conjunto de demandas que abarcan diferentes espacios de la vida social y política. Ante esta situación, el estado ha sido incapaz de sostener una visión amplia e integral de tales demandas. En Oaxaca, aunque hay avances en la legislación que incluye los derechos de los pueblos indígenas en materia electoral, agraria y cultural, el reconocimiento a la diversidad étnica se limita a enunciar los derechos de manera general, pero deja a un lado la parte sustantiva y adjetiva de la ley.

La legalización de los usos y costumbres electorales implica el reconocer que las diferencias culturales son importantes en el ámbito de lo público y por lo tanto que el constitucionalismo moderno —y las leyes e instituciones que genera— no tienen que ser “ciegas” a ellas. Implica el reconocer la validez de prácticas institucionales que en algunos aspectos importantes son diferentes de las tradicionalmente reconocidas por la Constitución Mexicana (Anaya 2005, 12).

Las reformas en materia de derechos indígenas, impulsadas durante los últimos años en Oaxaca, han encuadrado los derechos políticos de la ciudadanía indígena como asuntos de procedimiento, cuando, en realidad, constituyen también una agenda sustantiva respecto a formas y medios de concebir y ejercer el poder, de facultades y capacidades de decisión de las autoridades. El gobierno solo reconoce la vigencia de los usos y costumbres en la elección de las autoridades y deja a un lado el marco ritual y cultural de la comunidad, así como la participación comunitaria, las ciudadanías diferenciadas y las instituciones comunitarias de resolución de conflictos y construcción de consensos.

En suma, las reformas que se han realizado en el Estado de Oaxaca, en la Constitución Política Local, leyes secundarias, incluso las reformas realizadas en el 2001 a la Constitución Federal por el empuje del movimiento indígena nacional derivado de los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el año de 1996; son insuficientes para otorgarle a los Pueblos y comunidades indígenas un verdadero acceso a la jurisdicción del estado mexicano (Vicente 2005, 37).

La situación descrita ha generado conflictos en los municipios de Oaxaca; cuyo origen tiene que ver con la restricción de la participación de algunos sectores de la ciudadanía, principalmente de las agencias, los vecindados, las mujeres, los radicados y, en menor medida, los jóvenes. Pero también tienen su principio en la intervención de los partidos políticos, las autoridades electorales, el Congreso local y el gobierno estatal. Estos conflictos también se deben a las insuficiencias y vacíos en la ley.

En teoría, la elección de autoridades por usos y costumbres se basa en la construcción de consensos. Sin embargo, el elevado número de conflictos poselectorales en municipios de usos y costumbres sugiere que el alcance del principio de construcción de consensos enfrenta fuertes presiones en la actualidad. Esto no quiere decir que la búsqueda del consenso no continúe siendo un principio general, un valor importante dentro del imaginario político de los municipios y las comunidades indígenas de Oaxaca y otras regiones de México; significa, solamente, que no hay que idealizar sus alcances (Anaya 2006, 17).

Recuento histórico

En las últimas dos décadas del siglo xx, Oaxaca cobró especial importancia por la lucha de sus comunidades indígenas y su reconocimiento legal y por el surgimiento de movimientos sociales en todo su territorio. La celebración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular, en 1992, fue una coyuntura muy importante para la reivindicación de las demandas de los pueblos originarios. Por su parte, el levantamiento zapatista de 1994 en Chiapas fue un llamado de atención a la clase política en México respecto de la importancia de las demandas de los indígenas. La amenaza de que el movimiento zapatista se extendiera en todo el país, el ascenso de los movimientos indígenas, la lucidez de intelectuales y un cierto indigenismo de izquierda incrustado en el aparato público lograron conquistas importantes para el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en Oaxaca; entre estas se pueden mencionar la definición constitucional del Estado como pluricultural y multiétnico, el reconocimiento de tales pueblos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la libre determinación en el nombramiento de autoridades municipales en 418 municipios oaxaqueños. Además, también se creó un marco jurídico garantista de los derechos indígenas. Entre 1992 y 1999 Oaxaca vivió una breve época de esplendor en materia de derechos de pueblos indígenas, al que se le denominó “Nuevo acuerdo en la relación del estado con los pueblos indígenas”;⁴ y, paradójicamente, el advenimiento de la alternancia y transición política fueron un obstáculo para este avance. Para Recondo, los progresos de la oposición en el plano municipal y los consecuentes conflictos electorales durante la década de 1980 son, sin duda, los factores que llevaron al gobierno a legalizar, en 1995, los procedimientos consuetudinarios que habían contribuido a mantener una estabilidad política providencial para el partido en el poder (Recondo 2007, 140).

A continuación se presenta un recuento histórico del proceso de reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas en Oaxaca.

⁴ El gobernador Dióforo Carrasco suscribió, en 1995, el “Nuevo acuerdo del estado con los pueblos indígenas”.

El 30 de agosto de 1995 se decretó, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), la elección de autoridades por medio de formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños (sistemas normativos internos). Esta reforma consistió en la modificación del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual señala que “la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de los ayuntamientos” (CPELSO, artículo 25, fracción II, 1995).

En marzo de 1997, se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución local para hacer más explícito el reconocimiento a los derechos electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca, como una expresión más de su derecho a la libre determinación y autonomía.

En septiembre de 1997, se hicieron adecuaciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en lo referente al Libro IV, “De la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, con el argumento jurídico de dar mayor funcionalidad y claridad al ordenamiento del proceso electoral por sistemas normativos internos. Esta reforma se realizó el 30 de septiembre de 1997, y consistió en la modificación de los artículos 71, 73, 78, 79, 110, 114, 120, 121 y 122 del CIPPEO, con el fin de establecer los procedimientos para la votación mediante los sistemas normativos internos.

El 19 de junio de 1998 —último año de gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano—, se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. Es importante señalar que esta ley no establece expresamente ninguna norma en materia electoral, aunque hace referencia a la autonomía de los núcleos de población organizados como agencias o municipios, o conjuntos de ellos, lo cual conlleva al reconocimiento de la existencia de formas locales de representación política.

El 17 de agosto de 2012, el Congreso local aprobó la reforma política electoral para el estado de Oaxaca —publicada el mismo día en el *Periódico Oficial*—, la cual realizó cambios sustanciales al Libro IV, “De procedimientos electorales por sistemas normativos internos”, ahora Libro VI, “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”. Esta ha

sido una de las reformas más completas en cuanto al reconocimiento de los sistemas normativos internos. A la fecha, es la ley que se mantiene vigente.

El 19 de octubre de 2013, se reconoció en la Constitución local al pueblo afromexicano y se decretó el 19 de octubre como su día, lo que simboliza un logro importante del movimiento del pueblo afrodescendiente. De acuerdo con el perfil sociodemográfico de 2013 del Inegi, la población afromexicana residente en Oaxaca era de 74,525 personas asentadas en 106 localidades, y la mayoría se encontraba en la región de la Costa: 66,447 habitantes en 97 localidades.

En junio de 2015, se realizó la última reforma constitucional en materia político-electoral, que estableció la terminación anticipada de mandato en los ayuntamientos regidos por sistemas normativos internos, la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, así como la integración del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Internos Electorales Indígenas.

El 5 de octubre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, porque fue aprobada sin debate y en medio de una trifulca entre partidos.

El 20 de agosto de 2015, el Congreso estatal aprobó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca, la cual fue derogada, también, por la SCJN el 19 de octubre porque “el congreso oaxaqueño violó el artículo segundo de la Constitución Federal, pues en ningún momento del proceso legislativo cumplió la obligación de consultar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas” (Méndez 2015).

Este recuento histórico hace evidente que el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en especial de los sistemas normativos internos, se ha venido dando a contracorriente y en contextos en los que el legislador ha realizado enmiendas importantes acerca de temas ya legislados.

Propuestas de la sociedad civil para incidir en la reforma

El reconocimiento en la legislación de la elección de autoridades mediante formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños fue un logro importante, pero insuficiente. A raíz de los conflictos que comenzaron a emerger en los distintos municipios de Oaxaca, organizaciones civiles, académicos e integrantes de comunidades se percataron de que existía una serie de elementos que no fueron considerados en la reforma. En el caso de los conflictos por este régimen, no había procedimientos claros para su resolución, la calificación de las elecciones estaba a la sombra de la lógica partidista y faltaba profundizar y ciudadanizar los órganos electorales en el tema de derecho consuetudinario y la justicia electoral.

El proceso de la ejecución del marco normativo en materia electoral tenía como finalidad garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía; no obstante, arrastró, como consecuencia, graves conflictos electorales. Resultaba preocupante que estos se tradujeran en la pérdida del tejido comunitario, ingobernabilidad y violencia, especialmente en los municipios que nombran a sus autoridades por sistemas normativos internos, como los casos de Santiago Amoltepec y San Miguel Quetzaltepec.

Por todos estos antecedentes, y frente a la necesidad de realizar cambios políticos y legislativos que subsanaran las lagunas y omisiones de la ley electoral, un conjunto de organizaciones civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos insistieron en la necesidad de modificar la legislación electoral y, para dar salida a este vacío, elaboraron una iniciativa de reforma, con la finalidad de que incidiera en los municipios regidos por tales sistemas.

¿Cuáles fueron las propuestas de la sociedad civil en materia de reformas a la legislación de usos y costumbres en Oaxaca?

Las propuestas de reforma a la legislación de usos y costumbres en Oaxaca, formuladas, como se mencionó, por parte de distintos integrantes de la sociedad civil, se describen a continuación.

- 1) Una reforma integral al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), como órgano encargado de conducir los procesos electorales. Esta propuesta se traduciría en la plena ciudadanización del Consejo General de dicho instituto. Para lograr esa ciudadanización, se sugería que las propuestas a ocupar tales cargos provinieran de los grupos organizados de la sociedad civil, los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, los organismos civiles, los institutos de investigación y las universidades. Por otro lado, se proponía otorgar a la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres un respaldo jurídico-administrativo correspondiente a un régimen de elección específico; es decir, que se reconociera esta dirección en la ley electoral, a fin de que tuviera la capacidad y el acceso a los recursos necesarios para su actuación.
- 2) Regular la participación de la Cámara de Diputados en el proceso electoral. Se proponía que la legislatura local, erigida en Colegio Electoral, solamente convalidara la calificación del IEEPCO acerca de los procesos electorales, especialmente de los municipios en los que fueran por usos y costumbres.
- 3) En consecuencia con el mandato constitucional de “garantizar el pleno acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado” (CPEUM, artículo 2, 2001), se proponía la creación de una sala especializada en derecho consuetudinario, como parte de la estructura orgánica del Tribunal Estatal Electoral. Dicha Sala garantizaría que los actos y las resoluciones de las autoridades electorales, en los casos de la elección por usos y costumbres, se sujetaran a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y definitividad.

- 4) Fortalecimiento de los sistemas normativos internos de los municipios en los que fueran por usos y costumbres. Esto ayudaría a la consolidación de los procesos autonómicos de los pueblos indígenas y de las instituciones internas de los municipios indígenas; además, se dejaría a los municipios la resolución de los conflictos a partir de sus formas propias.
- 5) Reglamentar la participación de los funcionarios en los procesos electorales de usos y costumbres, por lo cual se consideraba necesario reformar el Código Penal en lo referente a delitos electorales, para establecer sanciones graves, principalmente a servidores públicos que atenten o interfieran dolosamente en los procesos electorales de los municipios indígenas.
- 6) Cambios en la distribución política electoral que consideren la configuración étnica del estado, así como aspectos técnicos y geográficos, de tal suerte que la nueva distribución electoral, en consecuencia con el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, logre mayor equilibrio y representatividad política de los pueblos indígenas en los congresos estatal y nacional.
- 7) Con todo y que el reconocimiento de las elecciones por usos y costumbres era bastante reciente, se consideró pertinente que se legislara y se reconociera la observación electoral en usos y costumbres como una práctica tendente a fortalecer la autonomía comunitaria desde la cosmovisión de los pueblos indígenas.
- 8) Las modificaciones a la legislación electoral oaxaqueña implicarían, previa y necesariamente, la discusión de la reforma del estado; es decir, crear nuevas relaciones entre los pueblos indígenas, el estado y la sociedad. Algunos de los aspectos más concretos de esta reforma consistirían en el pleno respeto a la autodeterminación política de los pueblos indígenas, una real y efectiva administración de justicia electoral para los municipios de usos y costumbres y el acceso de los pueblos indígenas a los cargos de representación política en el Congreso local.

Finalmente, el 24 de julio de 2003 se entregó al Congreso del estado la iniciativa de decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, la cual no fue discutida ni retomada por los legisladores.

Ocho años después de entregar la iniciativa, aún se insiste en que era necesario reformar el Libro Cuarto del CIPPEO; por ello, organizaciones civiles, académicos y la Secretaría de Asuntos Indígenas,⁵ en coordinación con ex consejeros electorales del IEEPCO, discuten y re-trabajan la propuesta de reforma al Libro Cuarto, “De la renovación de autoridades en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”, la cual se entregó a la LXI Legislatura del Congreso estatal el 19 de octubre 2011.

El 17 de agosto de 2012 se aprobó, en el Congreso local, y se publicó, el mismo día, en el *Periódico Oficial Extra*, la reforma política electoral para el estado de Oaxaca. Esta iniciativa, discutida y consensuada por las distintas fracciones políticas representadas en el Legislativo, presentó algunos avances que habían sido demandas de organizaciones, académicos, autoridades municipales, pueblos y comunidades en el estado.

Avances de la reforma de 2012

En cuanto a los avances de la reforma de 2012, se pueden mencionar los siguientes.

- 1) Ahora, la ley otorga mayor autonomía política a los municipios indígenas al reconocer sus formas de elección como sistemas normativos internos,⁶ y ya no como usos y costumbres. Son considerados municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos

⁵ En la actualidad, Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas.

⁶ “Serán considerados municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos indígenas, los que cumplan con alguna de las siguientes características: a) Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Estatal, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; b) Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad; o c) Por resolución judicial” (LIPEEO, artículo 273, 2015).

internos aquellos que cumplan con alguna de las siguientes características: que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos; que tienen un régimen de gobierno que reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales a la asamblea general comunitaria, o que se determine por resolución judicial.

- 2) Faculta a los municipios que así lo decidan a crear sus propios estatutos electorales comunitarios.
- 3) Establece claramente la participación política de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad.
- 4) Plantea un procedimiento claro para el cambio de régimen electoral.
- 5) Se reconoce la figura de observador u observadora electoral, de acuerdo con este sistema.
- 6) Hay un procedimiento de mediación para referirse al método de resolución alternativa de conflictos electorales.⁷

¿Qué pasó en los últimos 20 años?

Juan Carlos Martínez escribió, en 2005, en el marco de los 10 años del reconocimiento legal, que:

Después de diez años seguimos llenos de preguntas pero sin duda no son ya las mismas que en ese entonces estuvieron en el origen del debate. Quizá dentro de diez años, en el 2015, sigamos buscando la cuadratura a estas nuevas manifestaciones formales del Derecho a propósito de antiguas prácticas jurídicas, muy probablemente para entonces el mundo habrá experimentado profundos cambios (Martínez 2005, 6).

A 20 años, aún hay preguntas, pero también, aprendizajes. Las comunidades siguen más vivas que nunca, innovando prácticas políticas,

⁷ Véase IEEPCO (2013a).

fortaleciendo sus sistemas de organización política y social, con la intención de afianzar los sistemas normativos internos.

Enseguida, se anuncian algunos casos que ayudan a ilustrar cómo los municipios han reinventado sus sistemas políticos con el fin de hacer exigibles sus derechos político-electorales, así como el derecho a la autodeterminación y autonomía.

1. Asunción Tlacolulita, un municipio zapoteco-chontal enclavado en la región del Istmo y Sierra Sur, presentó el primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) de un municipio con prácticas de usos y costumbres ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En la elección de 1998 fue considerado como un municipio en transición, ya que los partidos políticos pidieron el cambio de régimen. Después de un largo conflicto poselectoral, reafirmó su sistema de elección por sistemas normativos internos.

En Asunción Tlacolulita se realizó la asamblea de elección de autoridades en el año de 1998. Un grupo de inconformes solicita al Instituto Estatal Electoral (IEE) anular la asamblea, el IEE valida la asamblea y el 31 de diciembre el congreso local anula la elección. Un grupo de ciudadanos presentó el JDC ante el Tribunal Electoral Federal en 1999, el TEPJF anuló el decreto emitido por el congreso local, el cual había anulado la elección del Municipio de Tlacolulita y solicita se realice elecciones extraordinarias, al no haber condiciones para realizar las elecciones, el Congreso nombró un administrador municipal (Educa A. C. 1999).

El Tribunal Electoral reconoció la importancia de este recurso al señalar que abrió las puertas de la justicia electoral a los municipios indígenas de México. Santiago Ixtayutla fue el segundo municipio en interponer un juicio ante el TEPJF, por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos.

En 1998 se realiza una asamblea de nombramiento de autoridades en Santiago Ixtayutla, donde ganó el candidato respaldado por el pueblo. El cacique local, inconforme por el resultado de la asamblea, empezó a repartir dinero y alcohol, la asamblea terminó en trifulca. Después el cacique local convocó a otra asamblea de nombramiento de autoridades municipales donde se impuso a otro cacique local. La imposición de autoridad movilizó a la ciudadanía, creando un movi-

miento denominado “movimiento por los usos y costumbres”. El IEE declaró inválida la elección mientras la Cámara de Diputados califica la asamblea. El movimiento por los usos y costumbres solicitó la desaparición de poderes al congreso y presentó un JDC ante el Tribunal Electoral Federal. El congreso local, ante la amenaza que el tribunal fallará en su contra, emitió un decreto ordenado se realizara la jornada electoral (Vásquez, Leyva y Rentería 2007, 258-61).

2. Santiago Ixtayutla, municipio mixteco-chatino ubicado en la región de la Costa, hizo posibles unos comicios extraordinarios ejemplares, al impulsar un sistema mixto o híbrido de elección en municipios por usos y costumbres. Es un caso innovador en la esfera política, pues reinventó su sistema político-electoral (antes designaban a sus autoridades en una asamblea; en la actualidad, se continúa la realización de estas para preparar los criterios de nombramiento, y la jornada electoral se lleva a cabo mediante urnas con planillas de colores). En esta reinvención se incorporó la participación de las agencias en el proceso de elección, así como de las mujeres y los jóvenes.

3. Observación electoral en municipios de sistemas normativos internos. La observación electoral en este sistema fue una práctica inédita en la dinámica política de Oaxaca. Educa realizó dos ejercicios de observación por sistemas normativos internos: uno en 2001, en 20 municipios, y otro en 2004, en 13 municipios. Esto ayudó a ofrecer una reflexión política desde los propios actores, analizar sistemáticamente las elecciones y proponer alternativas para prevenir conflictos políticos electorales. La observación electoral ayudó a disuadir la intervención de partidos políticos, de caciques y de organizaciones sociales, y a disminuir el riesgo de conflictos políticos electorales.

4. La participación de las mujeres. Hasta 2013, en aproximadamente 90 ayuntamientos regidos por sistemas normativos indígenas se impedía la participación de las mujeres en los comicios y el derecho a ser electas para cargos públicos.⁸ Uno de ellos era San Bartolo Coyotepec, que en los comicios de 2013 pretendía impedir la participación de las mujeres en cargos de elección popular. La inconformidad de un grupo de mujeres generó un movimiento ciudadano que llevó un juicio de inconformidad ante el TEPJF.

⁸ Información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Esa situación generó cierta inconformidad en la población. Se desató una campaña de hostigamiento en contra de Abigail Vasconcelos, una de sus principales lideresas. La Defensoría de Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca otorgó medidas cautelares a favor de Vasconcelos, con la finalidad de salvaguardar su seguridad. El 5 de marzo de 2014 la Sala Superior del TEPJF emitió una resolución histórica al anular las elecciones en este municipio y ordenar la realización de comicios extraordinarios en los que las mujeres pudieran aspirar a todos los cargos de elección popular.

5. Los estatutos electorales comunitarios para incorporar en la legislación electoral. La motivación de proponer que los municipios elaboraran sus estatutos comunitarios surgió a raíz del elevado número de conflictos comiciales y el interés, cada vez más creciente, de varios municipios de reconstruir su sistema de elección. Los estatutos electorales comunitarios tienen la finalidad de evitar o disminuir los conflictos, así como tener por escrito sus reglas de elección; además, tienen una utilidad política, en el sentido de plasmar acuerdos comunitarios para el proceso de cambio de autoridades.

6. El sistema de cargos y servicios es una institución civil y religiosa esencial para fortalecer los sistemas normativos políticos de los municipios. Esta institución se adecua conforme al contexto y las necesidades de los municipios.

Los sistemas normativos internos [...] y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales de tal manera relacionadas entre sí que conforman un solo andamiaje institucional, base de un modelo indígena de autoridad pública (Anaya 2005, 12).

En el municipio de San Dionisio Ocotepec se constituyó una instancia denominada consejo ciudadano, el cual surgió a partir de su nombramiento en una asamblea comunitaria, que le otorgó el mandato de defender los derechos del pueblo, en especial el derecho a la información, así como de vigilar el desempeño de las autoridades del ayuntamiento. Consecuentemente, el Consejo es y será la voz de la comunidad.

Unos factores que trastocaron el sistema de cargos y servicios son la emigración, la pobreza y la marginación. Lo anterior tiene impactos en las estructuras comunitarias.

Ello nos muestra que puede haber múltiples cambios políticos y jurídicos, pero que sí no hay una transformación profunda de orden estructural en las relaciones económicas y de combate a la desigualdad, de muy poco o nada servirán aquellos para alcanzar niveles de bienestar para la población y subsistirán las condiciones de explotación y miseria (Juan 2005, 153).

Ante este fenómeno migratorio, los indígenas han encontrado distintas formas de seguir interconectados con sus pueblos, de seguir participando en las fiestas, las cooperaciones, los tequios y los cargos, con la intención de no perder su ciudadanía y sus derechos. Para ello, se constituyeron redes de emigrantes y asociaciones. Los emigrantes han fortalecido el sistema de cargos y servicios. Algunos de ellos pagan a una persona para que cumpla con su cargo en su ausencia, pero otros regresan a su lugar de origen para cumplir con el mandato que les encomendó la asamblea.

Reflexiones a dos décadas

1. Es importante destacar que los cambios legislativos en materia de derechos indígenas son resultado de la incidencia de organizaciones civiles, los movimientos social e indígena y afroamericano, los académicos y los pueblos y las comunidades que han venido insistiendo, desde hace más de dos décadas, en el cambio a las reglas del juego político como una condición indispensable para avanzar en la democratización de la vida pública. La aprobación de la reforma electoral de 2012 fue un paso importante para el cambio democrático en Oaxaca; no obstante, falta la implementación e interpretación correcta de la legislación en la materia.

2. Es necesario resaltar que los sistemas normativos internos son instituciones efectivas para salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades. Estas instituciones son un obstáculo para algunos sectores que quieren tener el control político, económico y territorial de los municipios.

3. Los sistemas normativos internos son reformables, perfectibles, flexibles y están en constante movimiento.

Lo que se reconoce como derecho indígena [...] se fundamenta en una cultura campesina con características y cosmogonías particulares y en una estructura sociocultural en permanente cambio, pero que se ha mantenido hasta nuestros días (Martínez 2006, 57).

Esa movilidad ha generado cambios en los procesos de nombramiento de autoridades, los cuales están encaminados, en la mayoría los casos, a contribuir a la transformación política positiva y colectiva de los municipios. A dos décadas, varios municipios han modificado sus procesos de elección de autoridades para hacer más efectivos, incluyentes, participativos y transparentes los procesos de nombramiento de sus autoridades; asimismo, reinventaron instituciones comunitarias en el proceso de gobernanza comunitaria municipal.

4. Otro tema a analizar son los conflictos político-electorales. En el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de los 418 que renovaron a sus autoridades por sistemas normativos internos; en 2004, en 66; en 2007, en 52, y en 2010, en 82. Según datos del IEEPCO, en el proceso de 2013, un total de 144 municipios presentaron controversias internas, y hasta octubre de 2015 persistían 19 conflictos político-electorales, de los cuales en 11 ayuntamientos tienen el mandato de los tribunales en la materia de realizar elecciones extraordinarias; de los 19 municipios en conflicto, únicamente 1 se rige por partidos políticos.⁹ En suma, a dos décadas del reconocimiento de los sistemas normativos internos todavía existen serias deficiencias en la resolución conflictos, las cuales han provocado situaciones de ingobernabilidad, deterioro del tejido comunitario, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados —el caso más actual es el de Santiago Choápam—. De acuerdo con la experiencia de quienes suscriben, los conflictos municipales se originan debido a la ruptura de acuerdos comunitarios o porque exis-

⁹ San Juan Bautista Guelache, Santiago Camotlán, Santa María Ecatepec, Guevea de Humboldt, San Juan Ozolotepec, San Luis Amatlán, San Martín de los Cansecos, San Mateo Peñasco, Santo Domingo Ixcatlán, San Pedro y San Pablo Teposcolula (se rige por partidos políticos), San Pedro Topiltepec, San Juan Tamazola, Mazatlán Villa de Flores, San Martín Toxpalán, Santa Cruz Acatepec, Santiago Atitlán (sin administrador municipal), Santiago Choápam (tras una masacre de 10 personas por disputa del poder municipal, los concejales nombrados no han entrado en funciones), San Miguel Tlacotepec (sin administrador municipal) y San Antonio de la Cal.

te manipulación de la *costumbre*, por alguna de las expresiones comunitarias.

Los conflictos no se reducen al ámbito estrictamente electoral, ellos están asociados con las diferencias socio-económicas existentes en el interior de los municipios, con las disputas entre militantes activos de diversos partidos políticos, con los conflictos agrarios, con las diferencias religiosas, con la manera en que se distribuyen los recursos entre la cabecera municipal y sus agencias (Hernández-Díaz 2007b, 64-5).

5) Aunque la ley lo impide, la intervención de los partidos políticos en los procesos de renovación de autoridades continúa siendo recurrente, de manera sutil y disfrazada; aunado a lo anterior, el tema de disputa por el poder municipal para controlar los recursos municipales es constante. Lo nuevo son las campañas electorales por sistemas normativos internos; en algunos casos, los candidatos utilizan recursos propios; en otros, los recursos públicos, para impulsar las campañas y favorecer a uno de los candidatos. En 2004, las empresas constructoras o las cerveceras empezaron a financiar las campañas a cambio de contratar sus servicios cuando estuvieran en el poder.

6. Las agencias municipales. A partir de la descentralización de los recursos municipales, varias agencias que históricamente no se habían involucrado en la elección de autoridades de la cabecera municipal empezaron a solicitar su participación en el proceso de nombramiento de ayuntamientos, así como a ocupar cargos. Esta exigencia ha traído cambios en los criterios de participación y representación política. Un caso es el de Santiago Ixtayutla, donde, en la actualidad, hay una participación activa de las agencias en el nombramiento de autoridades y en la distribución de los recursos municipales. No obstante, los conflictos de las agencias o cabeceras municipales siguen latentes, como en el caso de Santiago Matatlán y sus agencias municipales: San Pablo Guilá, El Colorado y Rancho Blanco, que exigen las aportaciones de los ramos 28 y 33 a las agencias municipales.

7) La transparencia y rendición de cuentas es un tema recurrente en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos; en algunos municipios se constituyeron instancias llamadas comisiones revisoras, que tienen la finalidad de realizar una auditoría comunitaria a

las autoridades municipales ante la falta de transparencia en la ejecución de los recursos municipales. La falta de transparencia y rendición de cuentas ha generado en algunos municipios que la asamblea comunitaria destituya al presidente municipal o, en su caso, a todo el ayuntamiento, como sucedió Tlalixtac de Cabrera, en 2015.

8. Los derechos políticos de las mujeres en el marco los sistemas normativos internos siguen siendo un tema pendiente.

En materia de género el contexto de las comunidades indígenas también ha cambiado, en un cambio gradual se ha obtenido la representación de las mujeres en la estructura política, por mencionar algunas cifras, en el 2004 únicamente en 56 municipios de SNI había mujeres en el ayuntamiento; en el 2007 ya eran 66; en el 2010 eran 71 y el 2013 se incrementó a 113 (IEEPCO 2013b, 10).

Es necesario seguir impulsando iniciativas de sensibilización y estrategias que contribuyan a impulsar la participación política en la elección de sus autoridades, así como para ocupar cargos.

9. Continúa existiendo una demanda ciudadana acerca del ejercicio y la implementación de los derechos indígenas. Es importante, a dos décadas del reconocimiento legal de los sistemas normativos internos, continuar incidiendo y exigiendo que se ejecute la legislación en materia político-electoral, con transparencia, en favor de la democracia y respetando los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, campesinas y afro-mexicanas.

Hace 10 años, quienes suscriben señalaban los grandes avances en el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, así como las distintas expresiones comunitarias que fortalecen los sistemas de organización política y social; pero, por otro lado, también reconocían la persistencia de conflictos que seguían causando división y deterioro del tejido comunitario en los municipios oaxaqueños, la existencia de lastres como la violencia, la intimidación por parte de los caciques regionales y las rivalidades entre las distintas expresiones políticas de las comunidades. Todo ello los llevó a pensar que los cambios de fondo en estos procesos exigían esfuerzos extraordinarios, no solo de carácter legal, sino también institucional, político, pedagógico y cultural.

En la actualidad, seguramente muchos se preguntan ¿cuál es el futuro de los sistemas normativos internos después de 20 años de reconocimiento legal? Quienes suscriben se hacían esa misma pregunta en los inicios de este reconocimiento constitucional, aunque hace 20 años quizá no le auguraban tanto tiempo. Muchos consideraban que la aplanadora de los partidos políticos y las instituciones terminaría avasallando los esfuerzos de las comunidades y los municipios de darse su propia autodeterminación política. No fue así. La crisis de los partidos y las instituciones políticas, así como la situación política de descrédito en las instituciones han hecho que emerjan, con más fuerza, formas alternativas de gobierno o de autogobierno. Desde esta óptica, cobra mayor sentido el reconocimiento de formas de autodeterminación política en el ámbito municipal. Hoy, los sistemas normativos internos no solo están más vigentes que nunca, sino que son una alternativa para enfrentar la crisis política del país y del estado; son una forma de devolver el gobierno al pueblo.

Fuentes consultadas

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2005. "La legalización de los usos y costumbres Electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento". *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales* 21 (marzo): 11-22.
- . 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: La legalización de los usos y costumbres*. México: Plaza y Valdés.
- Aquino Centeno, Salvador. 2013. "Interrogando la costumbre y la legislación indígena: contribuciones y horizontes de la antropología jurídica en Oaxaca". *Revista Nueva Antropología. Política de Estado, Reformas y Legislación en Materia Indígena* 78 (junio): 87-117.
- Bustillo Marín, Roselia. S. f. *Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas*. México: TEPJF.
- Castro Rodríguez, Angélica y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa. 2004. *Manual Once pasos para elaboración de un estatuto estatal electoral comunitario*. Oaxaca: Educa A. C.
- . 2008. *Manual Indicadores de participación ciudadana en regiones indígenas de Oaxaca*. Oaxaca: Educa A. C.

- Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca y Educa A. C. 2002. *Informe de observación electoral en municipios de usos y costumbres Oaxaca 2001*. Oaxaca: Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca y Educa A. C.
- CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1995. México: CIILCEO.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2001. México: CDCU.
- Duran Férman, Guadalupe y Pedro Duran Férman. 2015. "Elecciones por sistemas normativos internos y conflicto electoral en la Sierra Sur de Oaxaca: derechos políticos vs. autodeterminación". *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 12 (febrero): 119-25.
- Educa A. C. 1999. Conflicto político electoral en Asunción Tlacolulita: 1998-1999. México: Educa A. C.
- . 2005. *Informe de observación electoral en municipios indígenas que se rigen por sistemas normativos internos 2004*. Oaxaca: Educa A. C.
- y Pastoral Social. 2001. *La elección en municipios de usos y costumbres. Una propuesta de análisis*. Oaxaca: Educa A. C. y Pastoral Social.
- Foro Ciudadano de Oaxaca. 2003. Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 24 de julio.
- Guerrero, Jaime. 2015. "Siguen entrampados 19 conflictos político-electorales municipales". *Página 3*, 29 octubre, sección Democracia. Disponible en <http://pagina3.mx/2015/10/siguen-entrampados-19-conflictos-politico-electorales-municipales/> (consultada el 26 de abril de 2016).
- Hernández-Díaz, Jorge, coord. 2007a. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI.
- . 2007b. Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca. En Hernández-Díaz 2007a, 35-86. México: Siglo XXI y UABJO.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2013a. *Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos*. México: IEEPCO.

- . 2013b. *Memoria electoral. Sistemas normativos internos. Proceso electoral 2012-2013*. Oaxaca: IEEPCO.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> (consultada el 12 de marzo de 2016).
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2005. ¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación Oaxaqueña. En Vásquez y Castro 2005, 139-55.
- LIPEEO. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2015. México: CIILCEO.
- Martínez, Juan Carlos. 2005. Prólogo. En Vásquez y Castro 2005, 9-16.
- . 2006. “Los límites del reconocimiento de sistemas normativos internos y jurisdicción de los pueblos indígenas de Oaxaca”. *Revista Alteridades* 31 (enero-junio): 49-59.
- Méndez, Alfredo. 2015. “Inválida la Suprema Corte la Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca”. *La Jornada*, 20 de octubre, sección Política. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/20/politica/013n1pol> (consultada el 27 de abril de 2016)].
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS y CEMCA.
- . 2013. *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: TEPJF.
- Reyes, Juan Pablo. 2015. “Suprema Corte Inválida la Ley Electoral de Oaxaca”. *Excelsior*, 6 de octubre, sección Nacional. [Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/06/1049448> (consultada el 7 de mayo de 2016)].
- Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel y Angélica Castro Rodríguez, coords. 2004. *Seminario Reconstitución de los Sistemas Políticos en Municipios Indígenas de Oaxaca*. México: Educa A. C.
- , coords. 2005. *Diez años-diez voces. Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*. México: Educa A. C.
- Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel, Marcos Arturo Leyva Madrid y José Rentería Pérez. 2007. Santiago Ixtayutla. En Hernández-Díaz 2007a, 258-61.
- Vicente Revilla, Filoteo. 2005. Las reformas legales frente a los pueblos indígenas. En Vásquez y Castro 2005, 29-37.

Innovando la tradición. Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca

Víctor Leonel Juan Martínez

En enero de 2014, una vez que había concluido la etapa de calificación de las elecciones municipales que realizó el órgano electoral en Oaxaca, se presentó ante esa institución un grupo de ciudadanos de Santiago Camotlán para solicitar el reconocimiento formal a sus autoridades municipales.¹ Los representantes de las diversas comunidades de ese municipio refirieron que su tardía llegada —en términos de las formalidades normativas— derivaba del proceso realizado para construir acuerdos acerca de la nueva forma que adoptaría su gobierno local. En ese municipio, históricamente las ocho comunidades que lo integran mantenían su autonomía comunitaria, por tanto, cada una elegía a su gobierno local sin la participación de las otras. Derivado de ello, el ayuntamiento, que formalmente es el gobierno de un municipio, era la autoridad local de la cabecera municipal, por lo que las otras comunidades no participaban en la elección de sus integrantes. Las comunidades son: Santiago Camotlán (cabecera municipal), Asunción Lachixila, Cristo Rey la Selva, San Francisco Yovego, San Miguel Reaguí, La Chachalaca, Arroyo Macho y San Mateo Éxodo.

1 De acuerdo con el Código Electoral, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca es la instancia encargada de calificar y validar los comicios municipales y de otorgar la constancia de mayoría a las autoridades electas. En 2013 se realizaron comicios municipales, cuyo periodo electoral formal concluyó el 31 de diciembre de ese año.

Por diversas razones, que se explicarán más adelante, recientemente las agencias municipales y de policía (comunidades submunicipales) exigían su participación en la elección del gobierno municipal, en municipios en los que tradicionalmente no participaban.² Ante esa situación, acudían a instancias institucionales para que mediaran y resolvieran las nuevas demandas; sin embargo, las soluciones que les ofertaban desde las resoluciones jurisdiccionales, el órgano electoral y el gobierno estatal no correspondían con sus pretensiones ni resolvían el problema, pues se ceñían a las formas del ayuntamiento tradicional y la representación política liberal. Ante esa situación, en Camotlán, las comunidades empezaron a tejer acuerdos y diseñar un nuevo modelo de organización.

Una posición reiterada por la ciudadanía de las diversas comunidades es que no deseaban cambiar sus usos y costumbres, sino ajustarlos a su nueva realidad. Ya sin la intervención de las instituciones, las asambleas discutieron cómo redefinir nuevas reglas para el municipio, sin avasallar a la comunidad cabecera, pero garantizando la representación de las agencias. Se realizaron, incluso, asambleas generales, una práctica que se había abandonado décadas atrás, en la que se reunían los pobladores de todas las agencias en una comunidad, o bien se sectorizaba de acuerdo con la ubicación geográfica.

En diciembre de 2013, sin la participación de San Miguel Reaguí, se llegó a un acuerdo que reconfiguró la ciudadanía, su ejercicio y el sistema de organización social de Camotlán (Unosjo s. f.):

- 1) Se integraron dos bloques de comunidades en razón de su ubicación geográfica: I y II.
- 2) Cada comunidad elegiría a un concejal para que se integre al ayuntamiento.
- 3) En la asamblea general de cada bloque, se determinaría el cargo específico a ocupar.

² El diagnóstico de conflictividad (Velásquez y Juan 2013, 14-5) establece que de un universo de 288 municipios que se conforman por más de una comunidad, en 54 % todas las comunidades (agencias) participan en la elección del ayuntamiento, además de elegir a sus propias autoridades; mientras que en 46 % cada comunidad elige a sus autoridades, y es una prerrogativa de la cabecera la elección del ayuntamiento.

- 4) Se integrarían, a su vez, dos bloques de cargos: I) presidente municipal, regidor de obras, regidor de educación y tesorero, y II) síndico municipal, regidor de hacienda, regidor de salud y secretario. Cada año se alternarían los cargos entre los bloques de comunidades.
- 5) La cabecera municipal nombraría a su gobierno local, la cual deberá ser respetada, igual que a los gobiernos locales de cada comunidad. Las autoridades comunitarias se encargarían del gobierno y la impartición de justicia.
- 6) El ayuntamiento tendría facultades de coordinación administrativa, representación política al exterior del municipio, gestión social y atención a las necesidades y la problemática general de las comunidades.

Esta reconfiguración dio un salto cualitativo en la solución de las diferencias y mostró la capacidad de construcción de alternativas por parte de las comunidades, pero tenía un escollo: el administrador municipal³ buscaba por todos los medios evitar que se concretara la elección. San Miguel Reagú se resistía a un acuerdo en el que no tuviera al menos dos posiciones de importancia: presidencia y tesorería. Pese a ello, en enero de 2014 se realizaron las asambleas electivas de cada bloque; si bien Reagú no asistió, se le reservó una concejalía. Iniciaron los avatares para su reconocimiento; la legislación establece que para una elección extraordinaria debe mediar una convocatoria del Congreso local. El tribunal estatal, en una interpretación progresista de la legislación, ordenó al órgano correspondiente calificar los comicios.

3 El administrador municipal era una figura que existía en la legislación oaxaqueña hasta 2017. El administrador era designado por el Congreso local, ante la ausencia de autoridades municipales, bien porque no se hizo una elección, porque esta fue invalidada o porque se desaparecieron los poderes municipales. Desde la última década del siglo xx, los administradores empezaron a desempeñar un papel relevante; ante la pérdida electoral que tuvo el Partido Revolucionario Institucional en los municipios, el administrador hacía las tareas políticas para recuperar el control municipal para el gobernador y su partido. La cuestión terminó de pervertirse a medida que los ayuntamientos empezaron a recibir mayores recursos públicos. La figura del administrador pasó de ser un agente de intermediación política a proveedor de recursos para los padrinzos que lo llevaran al cargo (diputados, partidos políticos, funcionarios gubernamentales). En 2010, con el nuevo gobierno de Gabino Cué, la designación de los administradores se hizo como reparto de cuotas entre los partidos políticos representados en el Congreso; de ahí su negativa a sustituirlos, a desaparecer la figura o a poner una normatividad precisa para que operaran.

Por su parte, en el IEEPCO, los partidos políticos —particularmente el Partido de la Revolución Democrática— buscaron, a toda costa, evitar que se declararan válidos, pues el administrador municipal era posición de ese partido. Finalmente la elección fue validada.

Los actores externos —administrador y partido político— recurrieron entonces a una estratagema: buscaron a una persona que se inconformara con el proceso electoral. Una mujer se prestó a ello: interpuso un recurso en el que adujo exclusión por género. Efectivamente, no en todas las comunidades de Camotlán participaron mujeres; en ese proceso lo hicieron solo en la asamblea de la cabecera, justo de donde es la persona que impugnó. Un derecho que requiere una óptica pluralista e intercultural para ser garantizado sin vulnerar otros derechos. En las demás comunidades se señaló que las mujeres no tenían restringidos sus derechos y que en las subsecuentes asambleas las integrarían, y así lo hicieron en los comicios de 2016. El Tribunal Estatal Electoral anuló la elección en junio de 2014, y la invalidez de esa elección la reafirmó la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en agosto de ese año. El ayuntamiento de composición solo gobernó durante algunos meses.

Las resoluciones de los tribunales, lejos de buscar una salida que armonizara y garantizara los derechos de la colectividad y los individuales, anularon la elección y echaron por la borda el esfuerzo de construcción de una ciudadanía intercomunitaria, así como el trabajo de consenso de, al menos, tres años, además de poner en riesgo la gobernabilidad municipal; en cambio, favorecieron los intereses del administrador municipal y de un partido político.

Pese a todo, esa nueva forma organizativa ha tomado carta de naturalización en las subsecuentes elecciones en Camotlán, aunque con algunas modificaciones realizadas en 2015 (Unosjo s. f.).

En otros lugares, esas diferencias han devenido en violencia: en Santiago Choapam, en 2011, hubo 10 muertos derivados del conflicto entre agencias y la cabecera, y en Santiago Yaveo, durante tres periodos municipales les fue impuesto un administrador municipal, hasta que construyeron acuerdos para garantizar la representación política de todas las comunidades. En este trabajo se revisan cómo se han diseñado nuevas formas de representación política, particularmente en el régimen de los sistemas normativos internos o indígenas.

Ciudadanías y los dilemas de la representación política

Una de las principales demandas del movimiento indígena en las últimas décadas es la autonomía política, expresada en dos ámbitos:

- 1) Como mecanismo para la representación de sus pueblos en el espacio estatal.
- 2) Como capacidad de autogobierno.

A esa demanda han seguido diversas respuestas. En el primer caso, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece el derecho de los pueblos indígenas a participar, en todos los ámbitos, en la adopción de decisiones que les conciernen (OIT, artículo 6, 2014a), cuyos representantes, como señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, deben ser “elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (OIT, artículo 18, 2014b). En el plano jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al resolver el caso *Yatama vs. Nicaragua*, estableció que los partidos políticos no son la única vía de acceso a los cargos de representación popular y, por tanto, deben considerarse los mecanismos y normas de las comunidades indígenas (Martínez, Juan y Velásquez 2015).

En México, la representación indígena está lejos de ser garantizada, pese a que se han establecido algunas medidas afirmativas, como los 28 distritos electorales con mayoría de población indígena. Al respecto, hay distintos estudios (Sonnleitner 2013, Juan 2016, Narváez 2010 y Singer 2014), pero no es finalidad de este artículo explorar esa problemática.

En todo caso, no siempre queda claro qué se entiende por representación política, situación que se acentúa en el caso de las comunidades indígenas cuando se habla de ciudadanías colectivas o sectores que buscan la representación en los gobiernos locales.

La representación política es un concepto multidimensional, en tanto se emplea “como un concepto sintetizante de un fenómeno político que es ciertamente complejo en sus elementos constitutivos, pero es,

al mismo tiempo, unitario en sus finalidades, en su lógica causal” (Bobbio, Mattelucci y Pasquino 2000, 1390). Hanna Pitkin señala que, en todo caso, lo esencial es

identificar el contexto en que el que es correcta y explorar los presupuestos e implicaciones impuestas por ese contexto [Pues,] no se trata de crear representaciones o símbolos, sino de actuar por otros, y no precisamente los adornos formalistas que rodean a la acción, sino la sustancia de la actividad misma (Pitkin 1985, 12-3).

El objetivo de la representación es la exigencia definida claramente en una frase del medioevo: *quod omnes tangit ab omnibus probari debet* (lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos). La lógica causal, como se verá, es también una demanda en los municipios de sistemas normativos que, en una lógica colectiva-comunitaria —esto es, no como un conjunto de ciudadanos con intereses comunes, sino, más bien, una comunidad integrada por una ciudadanía en una lógica colectiva—, ha generado reacomodos diversos, de algunos de los cuales se hablará en este trabajo.

El análisis teórico de la representación en la época contemporánea se ha dado fundamentalmente en el sistema de partidos políticos, a los cuales se les considera como los vehículos pertinentes para expresarla. Así, la representación se muestra con base en tres modelos (Bobbio, Mattelucci y Pasquino 2000):

- 1) Relación de delegación. El representante carece de iniciativa y autonomía, y es solo un ejecutor de las instrucciones que le imparten sus representados.
- 2) Relación fiduciaria. Atribuye al representante una posición de autonomía para su actuación, por lo cual la única guía para su acción es su percepción del interés de los representados.
- 3) Representación espejo o sociológica. Se centra en el efecto de conjunto y no en el papel de los representantes individuales; concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político; es una especie de representación en un mapa a escala que personifica la realidad (territorial).

Sin embargo, ninguno de estos modelos se aplica por sí mismo, normalmente hay una gama de combinaciones entre los tres que genera una capacidad de representación con distintas formulaciones de la realidad.

Pitkin asume una posición clara: no hay representación política si se actúa de manera estricta conforme a cualquiera de los casos. Representar no significa hacerse cargo de alguien, en un sentido paternalista, ni tampoco consultar y seguir indicaciones. La representación política tiene lugar cuando “se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos” (Pitkin 1985, 215).

En el terreno de la capacidad de autogobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autonomía política (artículo 2). Este derecho, desde hace tiempo, se ha instalado en la realidad nacional. Al margen y en los márgenes de la legislación, históricamente los pueblos indígenas continuaron ejerciendo su capacidad de nombrar a sus gobiernos locales. En 1990, Oaxaca reformó su Constitución local para reconocer un conjunto de derechos de los pueblos indígenas. En 1995, hizo operativa la reforma al reconocer expresamente en su legislación electoral la elección por usos y costumbres.

En un importante número de municipios y comunidades, sus gobiernos locales se eligen de acuerdo con una organización política social construida con principios, normas, instituciones y procedimientos que tienen una concepción cultural y política basada en la vida comunitaria, y que se le conoce como usos y costumbres o sistemas normativos internos o indígenas. Este sistema se rige por principios colectivos de reciprocidad, complementariedad y servicio público para la construcción y el ejercicio de la ciudadanía, así como por mecanismos, también colectivos, de legitimación, en los cuales el cumplimiento de obligaciones es previo al ejercicio de los derechos (Juan 2016).

En el contexto de la crisis del sistema de partidos, el acceso al poder municipal por medio de las reglas propias de las comunidades indígenas se ha considerado como una de las alternativas ante los dilemas de la representación política en México (Recondo y Hemond 2002), aunque con un ámbito de aplicación aún limitado al terreno municipal.

La política del reconocimiento generó diversas consecuencias internas y externas. También mostró sus limitaciones: encuadrarlas al

ámbito municipal implicó reconocer la organización política nacional, pero no las formas organizativas de los pueblos indígenas. A la par corrieron otros procesos políticos, económicos y sociales, como la política de descentralización, la alta migración o el tránsito rural-urbano. En los municipios y comunidades de Oaxaca, este entrecruzamiento de procesos, junto con la legalización de sus normas comunitarias, generó una dinámica interna en la que distintos sectores (mujeres, migrantes, profesionales, vecindados, etcétera) empezaron a buscar las formas de participar en las asambleas y estar representados en las estructuras de gobierno comunitarias (Juan 2015 y 2016).

Al mismo tiempo, el reconocimiento se topó con un diseño organizativo de la república mexicana, basado en el federalismo y con tres ámbitos de gobierno claramente establecidos: federación, estados y municipios. Esta arquitectura institucional no correspondía necesariamente con las formas estructurales de los pueblos indígenas, particularmente en lo que se refiere a la institución municipal. Si bien en muchos casos esta figura se ha etnizado (Burguete 2011), en otros casos solo constituyó una fachada formalista de una organización interna basada en autonomías comunitarias, que fueron agrupadas, desde el Estado, de manera externa. En tanto se mantuvo su organización y autoridades propias, no se presentaron mayores problemas en asumirlas, hasta que nuevos procesos, como la descentralización de recursos, generaron una nueva dinámica que enfrentó a autonomías comunitarias entre sí.

El caso de Santa María Cuquila, Oaxaca, puede ilustrar esa situación. Hasta 1938 constituyó un municipio integrado con 13 comunidades. En ese año le fue retirada esa categoría político-administrativa y las poblaciones que lo conformaban fueron incorporadas, como agencias municipales y de policía, al municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco. Pese a ello, Cuquila se mantuvo como una sola comunidad, en tanto esas 13 poblaciones compartían el mismo territorio comunal y habían construido una sólida identidad común. En años recientes, ante la llegada de las participaciones federales al municipio, tales poblaciones actúan como unidad ante el ayuntamiento, negocian y acuerdan como una sola comunidad e, incluso, mantienen como su localidad principal a Cuquila, en la cual se instala lo que denominan la Presidencia histórica, que es su gobierno local.

La incidencia de estos procesos, de las resoluciones jurisdiccionales y de los instrumentos para el ejercicio de derechos tienen una respuesta desde las comunidades, en la reconstitución o modificación de sus sistemas normativos y sus esquemas de representación política, así como en las transformaciones de las formas para la construcción, adquisición y ejercicio de la ciudadanía. Lo anterior ha derivado en tejer nuevos entramados institucionales para garantizar la representación política: son ciudadanía colectivas que se insertan en colectividades más amplias, a la par que las ciudadanía individuales también exigen y encuentran alternativas a ese derecho a la participación, o es una multiplicidad de ciudadanía que convergen en una persona —individual o colectiva— y que se ejercen de maneras distintas según el espacio-tiempo en que se desarrollan (Juan 2015).

En las comunidades subnacionales se generan nuevas formas del ejercicio de la ciudadanía y la representación política. En muchas poblaciones indígenas derivan en acuerdos inéditos que permiten superar exclusiones y situaciones críticas, sin romper con las bases del sistema, y tejen nuevas formas de gobernanza. Las transformaciones que han tenido algunas de sus instituciones tradicionales, como las mayordomías o las fiestas colectivas, han permitido resignificar otras, como la asamblea y la lengua, las cuales reafirman su identidad.

Este trabajo se centra en explorar y conocer esos significados y sus cambios, a partir del ejercicio de las múltiples ciudadanía que asumen, de acuerdo con el espacio-tiempo en que se desarrollan. En razón de los procesos que se analizan, la categoría empleada para el abordaje de estos procesos es la ciudadanía, en tanto que esta, y sus derechos inherentes, no se refiere únicamente a la estructura formal de una sociedad, también indica el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas (García 1995). La ciudadanía es fuente de identidad, integración y socialización, pero también es un ingrediente de exclusión, resistencia y transformación (Tamayo 2010, 17). El ciudadano es, pues, un sujeto de cambio social.

Los casos y procesos que se estudian permitirán acercarse al ejercicio cotidiano de la ciudadanía, así como al modo en que se acuerdan y renegocian las reglas que permiten a las personas su intervención y participación en el espacio público y en la toma de decisiones acerca del bienestar colectivo. Este trabajo se basa en tres ejes:

- 1) La legislación y sus avances, los obstáculos y los retrocesos, ligados a las posibilidades reales de participación y representación política indígena. Antes y después de la reforma constitucional de 2001 han habido avances sustanciales, pero también retrocesos, olvidos e, incluso, obstáculos normativos a su ejercicio.
- 2) Las resoluciones de los tribunales, mediante las cuales los órganos jurisdiccionales establecen criterios que permiten fortalecer o derruir la autonomía de los pueblos indígenas y sus mecanismos de representación política; se revisan, por tanto, algunas resoluciones en las elecciones municipales por sistemas normativos internos.
- 3) Los procesos de cambio social, la reconfiguración política y la modificación en los sistemas normativos en espacios subnacionales —el municipio y la comunidad—, que permiten apreciar el fortalecimiento o la atomización de las luchas autonómicas; el impacto de los nuevos contextos nacionales y regionales; las transformaciones de la dinámica comunitaria; el procesamiento de las diferencias y la conflictividad, y los mecanismos de control estatal.

Lucha por la autonomía. Los cambios legislativos

En los primeros tres lustros del siglo XXI, el movimiento indígena se ha visto desarticulado. Tras la reforma constitucional de 2001, del retraimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y del Congreso Nacional Indígena, la resistencia indígena tomó otros cursos; ya no se presenta como un frente aglutinador por una agenda nacional, sino como luchas locales contra proyectos extractivos o en defensa de su libre determinación. Además, ha experimentado nuevos caminos: el uso del derecho, la asunción de su autonomía para la elección de sus gobiernos, la reactivación y reformulación de mecanismos de representación política, la defensa del territorio y los recursos naturales, entre otros.

En contraste, el ejercicio de la autonomía desde lo local se ha fortalecido en poco más de dos décadas. Si se considera como punto de partida el reconocimiento a los usos y costumbres que en 1995 se dio

en la legislación de Oaxaca, se puede apreciar una amplia gama de experiencias de cómo han respondido en municipios de esa entidad federativa a los nuevos desafíos de la representación y se han construido inéditos modelos de gobierno y organización comunitaria, resolviendo sus diferencias internas, pero también casos en los que esas controversias han derivado en profundas crisis, con algunos episodios trágicos de violencia.

En ese periodo hubo también importantes reformas legislativas, tanto en el plano nacional como en el marco particular de Oaxaca, las cuales han dado otra dinámica a la autonomía y han marcado transformaciones a las formas organizativas de las comunidades indígenas. En 1992, la CPEUM reconoció el carácter pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas. Un año antes, México había firmado el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a este tímido reconocimiento constitucional se habían anticipado otras entidades, como Guerrero (1987), Chiapas, Oaxaca, Querétaro (1990) e Hidalgo (1991). Oaxaca fue la más avanzada, en tanto que reconoció un conjunto de derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente, en 1995, esta entidad se puso a la vanguardia al reconocer los usos y costumbres de las comunidades originarias para la elección de sus ayuntamientos e hizo, contrario a la tendencia declarativa de los cambios constitucionales de la época, operativo y viable el ejercicio de la autonomía política. De los 570 municipios, 418 se inscribieron en este régimen, hasta 2013, año en que San Andrés Cabecera Nueva cambió al régimen de partidos políticos.

Es importante señalar que desde 1985 se había establecido en la legislación de Tlaxcala un sistema de representación de las comunidades indígenas ante el ayuntamiento. Cada comunidad elegía a un regidor de pueblo, que se incorporaba al ayuntamiento electo por partidos políticos; pero en 1995 esta figura cambió a la de presidente de comunidad (Olmedo 1996).

En 1996, el gobierno federal y el EZLN firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar con el compromiso de que se traducirían en una reforma constitucional. Fue en 2001 cuando, con la llegada de un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, la iniciativa de reforma constitucional fue enviada al Congreso de la Unión. Con distintas modificaciones, se aprobó una nueva redacción del artículo 2, en

materia de derechos y cultura indígenas, que reconoció, entre otras cosas, el derecho a la libre determinación y la autonomía política para elegir autoridades locales y definir el sistema de organización de las comunidades. Mandató también que las especificidades de estos derechos se determinarían por las legislaturas estatales.

Pese a que la reforma fue rechazada por el EZLN y el Congreso Nacional Indígena por haberse omitido partes sustanciales de los acuerdos firmados, ha propiciado que 28 entidades reformaran su marco jurídico local para reconocer derechos de los pueblos indígenas. En 12 entidades —Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz—, la legislación señala que el órgano electoral estatal coadyuva, acompaña o interviene en las elecciones por usos y costumbres de autoridades municipales o comunitarias o en la integración de los representantes de las comunidades en los ayuntamientos.

En Oaxaca, por su parte, hubo una nueva reforma electoral, en 1997, que cambió la denominación de usos y costumbres a normas de derecho consuetudinario. En 2007, en la Ley de Medios de Impugnación se establecieron recursos para los inconformes con el proceso electoral o sus resultados en ese régimen electoral; sin embargo, no tenían pertinencia cultural y eran una copia de los que se emplean en el sistema de partidos políticos. En 2012, se realizó la reforma más profunda, desde 1995 en materia electoral. El código electoral definió entonces a las elecciones como sistemas normativos internos, y se establecieron dos medios adecuados para procesar las inconformidades: el juicio electoral para sistemas normativos internos y el juicio de protección de los derechos políticos electorales de la ciudadanía en el régimen de los sistemas normativos internos.

Mientras la legislación oaxaqueña avanzaba, en la práctica institucional la autonomía resistía distintos embates; desde el órgano electoral, partidos y agentes estatales buscaban vulnerarla y obtener el control político de los municipios. Una nueva conformación del Consejo General del órgano electoral de Oaxaca, en 2011, dio como resultado un consejo híbrido, con cuotas de partidos políticos, pero también con presencia de consejeros provenientes de la academia y la sociedad civil (López y Yescas 2015), y propició cambios en el tratamiento de las elecciones del régimen de sistemas normativos internos, con una mayor pertinencia cultural.

En 2015, una nueva reforma constitucional estableció como prerrogativa de la asamblea comunitaria, en los municipios regidos por sistemas normativos internos, la terminación anticipada de mandato. En la legislación secundaria (Ley Orgánica Municipal) los partidos políticos intentaron revertir ese avance, al tiempo que impulsaron la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, con el objetivo de tener el control del proceso de validación de las elecciones. Ambos intentos fueron revertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declararlos inconstitucionales (DOF 2015).

En 2017, se promulgó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en cuyo Libro VII se estableció la normatividad para la elección por sistemas normativos indígenas; si bien su redacción fue la prácticamente la misma del código electoral anterior, ahora añadió bases para el cambio de régimen electoral.

Nuevos arreglos para la representación política

Lejos del estereotipo de una organización rígida e inamovible, el cambio es una constante en las normas de las comunidades indígenas. Tal situación se acrecentó en los municipios de Oaxaca tras el reconocimiento legal a sus reglas propias para elegir autoridades. En algunos casos, el cambio ha sido reflexivo, como en Santa Ana del Valle, donde se realizó, entre 2001-2004, un proceso de análisis y consulta para reorganizar su sistema y permitir nuevas condiciones para la participación de la población migrante. En muchas comunidades se han establecido acuerdos con quienes son originarios de la comunidad pero han migrado a otras ciudades, a fin de mantener su liga con ella y de que continúen participando en su sistema de organización sociopolítica, en la estructura de cargos —que, en ocasiones, se traslada también a las organizaciones de migrantes—, y estén en posibilidad de ser nombrados en los órganos de autoridad (el ayuntamiento o los comisiariados ejidal y comunal).

En otros casos, como Concepción Pápalo, en una asamblea realizada en 2001, se llegó a acuerdos para la participación de los migrantes y los pobladores de su única agencia municipal, San Lorenzo. En otros, las adecuaciones fueron producto de una relación histórica y de

adaptación a los nuevos retos del contexto, como en Santa Catarina Ixtepeji, que integró una comunidad agraria y política con tres de sus agencias (El Punto, Nexicho y Tierra Colorada), pero que tiene otra agencia, Yuvila, la cual es una comunidad agraria y política autónoma; sin embargo, han establecido acuerdos y mecanismos para la participación de esta en la toma de decisiones. Otro caso es el de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, donde todas las comunidades participan en la elección municipal, la cual se realiza por planillas, con alta incidencia de organizaciones sociales y políticas, en las que regularmente participan dos facciones; solo que, una vez que es electo el ayuntamiento, se integran como concejales los representantes de las agencias municipales y de policía electos en sus propias asambleas comunitarias (Hernández-Díaz y Juan 2007).

En múltiples municipios se han hecho ajustes de sus normas para considerar actores que antes se encontraban marginados o excluidos del sistema —en algunos casos, para garantizar los derechos de los avocados o de los radicados (originarios de la población que han emigrado otras ciudades); de las mujeres, como en San Bartolo Coyotepec, Santa María Tlahuiltontepec, Nuevo Zoquiapam, entre muchos otros (Juan 2014)— o se han establecido nuevos mecanismos para la elección, a fin de garantizar la representación de las minorías en el ayuntamiento, como en Yalalág, en donde este se integra intercaldando a representantes de las dos facciones que tradicionalmente contienen.

En el nuevo diseño, incluso se han generado mecanismos de representación que antes no se contemplaban. Es el caso de San Jerónimo Sosola, pues en ese municipio, en 2004, modificaron su sistema normativo cuando se presentó la exigencia de las agencias municipales a participar en la elección. En las nuevas reglas electorales, se permitió su participación y se adoptaron instrumentos de la ingeniería electoral: planillas, voto secreto, boletas y urnas, pero la planilla que ha ganado en los procesos a partir de esta modalidad deriva de un interesante proceso asambleario: cada comunidad elige en una asamblea a un representante para integrarse a la planilla; dado que en la cabecera las facciones existentes impiden elegir a su representante, invitan a alguna persona reconocida a incorporarse a la planilla. El día de las elecciones, pese a que se presenta al menos un par de planillas más, la

legitimidad de la primera y la participación de la ciudadanía comunitaria en su construcción permiten que gane sin mayores complicaciones. Además, tienen una válvula adicional contra las inconformidades. El cabildo se integra por 8 concejales; 6 corresponden a la planilla ganadora y los 2 restantes son para la planilla que queda en segundo lugar. Este es un mecanismo que permite la representación de las minorías y, particularmente, de la facción que alcanza la mayoría en la cabecera municipal. Tales reglas y procedimiento para la elección devienen de un proceso de consulta interna y de la elaboración de su Estatuto Electoral y su publicación en la *Gaceta Municipal de Sosola*. En esas fases no interviene autoridad estatal alguna.

Autonomías comunitarias y representación

En los últimos años, particularmente a partir de 2000, ha habido un incremento importante en la conflictividad, derivado de un hecho inédito: la exigencia de las comunidades submunicipales (agencias municipales o de policía) en las elecciones municipales, situación que la tradición normativa en esas demarcaciones no contemplaba, pues lo que prevalecía eran las autonomías comunitarias. Este hecho, al llegar a los tribunales, particularmente a partir de 2007, motivó que prevaleciera el principio de universalidad del voto, esto es, la participación de toda la ciudadanía del municipio. Ello se tradujo en la anulación de los comicios de una multiplicidad de los municipios. Ante tal situación, se han generado distintos mecanismos de representación política para responder a esa nueva exigencia; se ha mostrado también que no necesariamente es la participación en las elecciones lo que motiva la demanda, sino que esta tiene que ver con la distribución de los recursos derivados de las participaciones municipales.

La base de la organización de los pueblos indígenas es la comunidad, no el municipio, situación que deviene de la construcción histórica de México, respecto de la cual hay diversos estudios (Bailón s. f. y 1999; Flores 2007; Dehouve, Franco y Hémond 2006; Hernández-Díaz y Juan 2007 y 2011; Juan 2016). Si bien esta figura fue, de algún modo, subsumida en espacios más amplios, como el municipio, mantuvo su importancia, y desde ahí se han gestado distintas formas de resistencia y lucha por la autonomía.

En el extremo de esta búsqueda de nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía y de representación política, el 9 de mayo de 2012, una caravana de personas de tres comunidades del municipio de Santiago Choapam, que se dirigía a la cabecera municipal para instalar el consejo municipal electoral, fue agredida violentamente, lo que provocó un saldo de 10 muertos. En San Juan Cotzocón, tras las elecciones municipales de 2013, se vivió un virtual estado de sitio; los poderes municipales se trasladaron a una agencia municipal —María Lombardo— y un grupo de pobladores de la cabecera fueron cercados hasta la irrupción de la policía, que, en un operativo mal planeado, tuvo como consecuencia varios muertos.

Esos ejemplos hablan de la complejidad del ejercicio de la autonomía indígena, de los nuevos dilemas de la representación política y de efectos diversos en la intervención de instituciones estatales y organismos jurisdiccionales.

La rebelión de las agencias

En muchos municipios la competencia por el poder local se ha acrecentado, pues ahora hay recursos que llegan por la vía de las participaciones municipales y que permiten trabajar en beneficio de la colectividad, pero, al mismo tiempo, han generado procesos de corrupción que han llevado en varios municipios a la descomposición política y social; además, han propiciado que en cada vez más lugares se diga adiós al tequio y a la gratuidad en la prestación de los cargos.

La tensión más visible, que ha generado movilización y una confrontación entre las autonomías comunitarias en una demarcación municipal, ha sido la disputa por los recursos de los ramos 28 y 33 (participaciones federales que corresponden a los municipios).

En Oaxaca, el municipio es una figura administrativa que aglutinó lo que históricamente ha sido reconocido como el espacio de gobernabilidad, autonomía y sostén de la estructura estatal: la comunidad. En algunos casos, es constituida por varios núcleos de población; en otros, la comunidad es una sola población (Velásquez y Juan 2013).

Hasta hace un par de décadas la relación de respeto a la autonomía de unas y otras comunidades era plena y sin problemas; la cabecera municipal no se distinguía de las otras salvo por su tamaño o mejor

posición geográfica; pero no tenían recursos ni la cabecera ni las agencias municipales. En un importante número de municipios (aproximadamente 100), el ayuntamiento no es sino la autoridad de la comunidad que tiene la categoría de cabecera municipal, pues los ciudadanos de las agencias municipales no participan en su elección; como tampoco los de esta en la designación de sus autoridades locales. Es un arreglo histórico de respeto a las autonomías comunitarias (Hernández-Díaz y Juan 2007 y 2011; Velásquez 2000).

En otros casos, como Santiago Nuyoó (con la cabecera y 6 agencias), San Juan Lalana (57 localidades) y Mazatlán Villa de Flores (cuenta con 18 agencias y 34 congregaciones y rancherías), los habitantes de los centros de población integran la comunidad y participan en las elecciones locales.

La conflictividad inicia con la política de descentralización del Estado mexicano, que al no considerar las particularidades estatales y locales se convierte en motivo de disputa. Esta se centra en la distribución intramunicipal de los ramos 28 y 33, dado que, dentro de la demarcación municipal, corresponde al ayuntamiento ejercerlos para la obra pública y los servicios municipales, pero este centraliza la asignación de los recursos, privilegiando a su comunidad. Por ello, parte importante de la movilización política en la última década deriva de ciudadanos de las agencias que piden una distribución justa y equitativa de los recursos y que, al ver que esta no se da, exigen su participación en la elección municipal, pues es la vía para acceder a ellos.

Santiago Matatlán y su agencia, San Pablo Güilá, ilustran esa situación. La segunda perdió la categoría de municipio a inicios del siglo xx, pasando a ser una comunidad subordinada a Matatlán; sin embargo, son dos comunidades similares en número de pobladores e importancia sociopolítica. Existía una relación respetuosa de sus autonomías hasta que llegaron los recursos municipales. Desde entonces, Güilá ha exigido una distribución equitativa de estos; al no obtenerla, buscó participar en las elecciones del ayuntamiento (Bautista *et al.* 2007). La exigencia y la movilización de los ciudadanos de la agencia para participar en la elección municipal motivaron la desaparición de los poderes y la invalidación de las elecciones entre 1998 y 2002, con el consabido nombramiento de un administrador municipal. Ante esa situación, en 2004 se llegó a un pragmático acuerdo: las participa-

ciones federales se distribuyen por mitad (50 % para la cabecera y 50 % para la agencia municipal). Desactivado el factor de conflicto, bajó la pretensión de participar en los comicios por parte de Güilá y cada comunidad retomó su autonomía comunitaria. Sin embargo, el problema subsistió, cada tres años habría de reproducirse el esquema de movilización, negociación y acuerdo; muchas veces, en el inter del periodo municipal, el ayuntamiento se negaba a cumplir el acuerdo de diversas maneras y se volvía a la presión política.

Dado que el conflicto por estas causas se repite en un alto número de municipios, hay propuestas para establecer un cuarto nivel de gobierno: la comunidad, o bien realizar reformas legislativas que determinen mecanismos claros para la distribución de los recursos que se descentralizan a los municipios. Sin embargo, entre 2007 y 2012, cuando se judicializaban estos casos, las resoluciones de los tribunales electorales eran automáticas: anulaban los comicios al considerar que se vulneraba el principio de universalidad del voto por haber sido excluidos de la elección los ciudadanos de las agencias municipales.

Un salto cualitativo en ese reconocimiento a las autonomías comunitarias se dio en 2013, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) validó 13 elecciones municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas en el proceso de ese año. Algunas de estas también fueron validadas por el tribunal estatal electoral, y, por primera vez, la Sala Superior del TEPJF, con algunos criterios novedosos y apelando más bien a formalidades del procedimiento, reconoció las elecciones en Reyes Etna, Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Lachatao, Santiago Matatlán, San Lorenzo Albarradas y Santiago Atitlán, pese a que diversas agencias municipales reclamaban su participación (Martínez, Juan y Velásquez 2015).

En 2017, el reconocimiento pleno a las autonomías comunitarias lo dio la nueva composición de la Sala Superior del TEPJF al resolver los casos de Santiago Matatlán vs. San Pablo Güilá (SUP-REC-33/2017), Tataltepec de Valdés vs. Santa Cruz Tepenixtlahuaca (SUP-REC-39/2017) e Ixtlán de Juárez vs. 12 agencias municipales y de policía (SUP-REC-1185/2017). En estas resoluciones, señaló con claridad que en estas sentencias se reconoce a la Agencia como una comunidad autónoma, por lo que se tienen todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad, con los

mismos derechos que la cabecera, entre estos, que se le consulte de todas las decisiones que le puedan afectar.

Estas resoluciones dieron un viraje respecto al criterio sostenido anteriormente por la Sala Superior, al considerar que aun cuando las agencias no participen en la elección, en los casos descritos, no se vulnera la universalidad del voto, en tanto este se ejerce en la elección del gobierno local (comunitario), en donde están a salvo también los derechos de cada ciudadano de votar y ser votado.

Es de considerar que, en el amplio espectro oaxaqueño, se encuentran distintas variantes de integración. En algunos casos las agencias participan sin problema en la elección; en otros, nunca han participado ni hay pretensiones visibles de que quieran hacerlo. En esos dos extremos hay una dinámica que toma distintos derroteros.

Hay muchos municipios en los que sus poblaciones sí integran una comunidad política: Santiago Nuyoó, Santa María Yucuhiti, San Pedro Quiatoni, Santa María Chilchotla, Mazatlán Villa de Flores, por poner ejemplos en donde todas las comunidades participan en el sistema de organización municipal y en las elecciones e, incluso, tienen mecanismos sui géneris para estar representadas en el gobierno municipal. También hay otras en donde se presenta una combinación de ambas.

Hay otras en las que, sin integrar una misma comunidad, se han construido acuerdos y nuevos mecanismos de participación y representación política que permiten la participación de todas las comunidades en la toma de decisiones respecto a su devenir, como comunidad y como parte del municipio. Son las experiencias de San Pablo Etlá, Santa María Peñoles, San Jerónimo Sosola y San Mateo Peñasco, entre otras. Incluso, hay un conjunto más, en el cual o no se han alcanzado acuerdos o han derivado en nuevas problemáticas por el avasallamiento de alguna de las partes a la otra.

Nuevos pactos de representación

Como la situación descrita, hay muchos ejemplos de las rupturas y cambios que se presentan en los municipios y las comunidades oaxaqueñas para preservar su sistema de organización sociopolítica. Con ello, también se transforman las maneras de adquirir y ejercer la ciudadanía, pues responden a nuevas realidades que obligan a buscar respuestas inéditas, a cambiar reglas.

Por ello, el desarrollo y la resolución de este conflicto ilustra acerca de los mecanismos inéditos generados en un nuevo contexto: la demanda de participación y representación política no de ciudadanos en lo individual, tampoco de grupos unidos por esa demanda común, no frente al Estado-nación —en todo caso, cuestionando sus instituciones—, sino entre comunidades autónomas. Las diferencias por los recursos —en la mayoría de los casos— o por la representación política —los menos— enfrentan a colectividades entre sí.

En primer término, es necesario ir a las raíces del conflicto. Las diferencias surgidas entre las agencias municipales contra la cabecera municipal constituyen un cuestionamiento al federalismo y, particularmente, a la homogeneización del municipio como la célula básica de la nación mexicana.

En 2001, las agencias municipales de Santiago Yaveo se movilizaron para exigir su participación en las elecciones del ayuntamiento, entonces prerrogativa de la cabecera. Siguió años de inestabilidad en los cuales no hubo comicios ni, por tanto, autoridades municipales; el destino de la comunidad se ponía en manos de un administrador municipal hasta 2007, cuando los 11 pueblos que conforman el municipio llegaron a un singular acuerdo, que fue aprobado por sus respectivas asambleas y ratificado en 2012. En adelante, si bien la cabecera conservó la presidencia municipal, nombraba solo 3 concejales, y 2 más, los regidores de hacienda y de salud, eran electos por dos agencias municipales, en un sistema rotatorio (el periodo del gobierno municipal es de año y medio). Los pueblos que integran el municipio de Santiago Yaveo son: la cabecera municipal del mismo nombre, La Trinidad, Francisco Villa, Zapotitancillo de Juárez, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Santa María, Nuevo Ocotlán, Dolores Hidalgo, Llano Grande y Bella Vista.

En 2010 y 2013 se suscitaron nuevos problemas por la intromisión de partidos políticos y porque la agencia de San Juan Jaltepec, una vez que cumplió el periodo en que le correspondió designar a un concejal, desconoció el acuerdo. Finalmente, la defensa de las otras comunidades del pacto que establece una nueva forma organizativa permitió que se mantuviera el acuerdo y este fuese avalado por los tribunales (Anónimo a Juan 2013c; Anónimo a Juan 2013g). Ello muestra la capacidad de articulación entre las comunidades para hacer frente

a una nueva realidad, así como las nuevas formas que adquiere el ejercicio de la ciudadanía: de la comunitaria a la supracomunitaria. En Yaveo, las comunidades adquieren una representación política, si bien en apariencia reducida a un periodo de gobierno, en realidad es un acotamiento a la cabecera para la distribución de recursos, pues se reúnen periódicamente con los agentes municipales y los regidores de las comunidades para planear la posición que se toma en el cabildo.

En Santa María Sola, municipio de la Sierra Sur, en 2010 se presentó la disyuntiva planteada por sus agencias municipales Matagallinas y Texcoco: su demanda de participación con derecho a votar y ser votados. Tras un proceso de mediación iniciado en 2011, que conllevó reuniones entre representantes de todas las comunidades, un proceso de consulta que implicó la realización de ejercicios de reflexión en asambleas, para discutir y decidir las nuevas reglas de su sistema normativo electoral, en 2013 se llegó a esenciales acuerdos: la elección se realizaría por planillas, las cuales debían integrarse por personas de la cabecera municipal y las agencias; los requisitos de quienes las conformaran se homologarían en cuanto al número de servicios y cargos prestados en cada comunidad (Comisión de Diálogo de Santa María Sola 2013). El procedimiento acordado permite continuar con su sistema organizativo, respecto a la prestación de servicios y obligaciones, pero se apropia también de mecanismos de la democracia representativa: urnas, boletas, casillas, etcétera; tal situación condujo a que los candidatos de las comunidades se eligieran en asambleas, las cuales determinaron a qué planilla debían integrarse. El procedimiento permite que todas las comunidades tengan una representación política, que deriva, además, de un compromiso de los concejales con sus respectivas asambleas comunitarias (IEEPCO 2013a).

Otros municipios resolvieron conflictos con una naturaleza parecida. En San Pablo Etla, municipio conurbado a la capital estatal, después de un proceso de diálogo entre representantes comunitarios y constantes asambleas, la resolución se dio cuando las cuatro agencias —Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz y San Sebastián Etla— reconocieron al cabildo electo en la cabecera municipal y esta abrió espacios para un representante de cada una de las comunidades, a fin de que se integraran al ayuntamiento. Actualmente, el cabildo es de 9 concejales: 5 electos en la cabecera y 4 que representan

a las agencias. Los representantes fueron electos por las asambleas de cada comunidad. En la distribución de posiciones se cuidó garantizar, particularmente, la observancia y vigilancia de los recursos de la hacienda municipal.⁴

Por su parte, en Santa María Peñoles, ante una demanda similar, en 2011 la solución llegó cuando se acordó que cada comunidad eligiera a un candidato —en los hechos, es un representante comunitario para integrarse al ayuntamiento—; así, la cabecera hizo su elección de autoridades. Al final unos y otros se integraron en una planilla única, que fue ratificada por las asambleas de todas las comunidades del municipio.

El proceso de determinación de las nuevas reglas en los casos presentados se convirtió en ocasión de la asunción gradual de una nueva ciudadanía: la municipal. La ciudadanía de cada comunidad tuvo de aprender que a las tareas y responsabilidades inherentes a su vida local tenían que sumarle las de la toma de decisiones compartidas con otras colectividades, y que asumían nuevos derechos, pero, al mismo tiempo, habían de construir salidas que les permitieran preservar los valores y principios de sus comunidades, edificar una identidad colectiva con las otras y compartir decisiones respecto a las vías para el devenir común.

De lo municipal a la comunidad

Existen municipios en los cuales las localidades que los integran forman una comunidad política, en la que las personas no solo comparten una historia común, una identidad cultural, un sistema de creencias y un territorio dotado de significación cultural, sino también un sistema de autoridad y de normas que regulan la interacción social, incluso más allá del propio asentamiento físico, para configurarse por lazos de identidad (Juan y Velásquez 2013). Por la forma en que han construido nuevas formas de representación, se abordarán las experiencias de Santa María Yucuhiti y Santiago Nuyoo, ambos asentados en la región Mixteca.

⁴ (Anónimo a Juan 2013a; Anónimo a Juan 2013b; Anónimo a Juan 2013d; Anónimo a Juan 2013e; Anónimo a Juan 2013f; IEEPCO 2013b).

Yucuhiti está integrado por 9 poblaciones: la cabecera municipal del mismo nombre, 5 agencias municipales (San Lucas Yosonicaje, Guadalupe Buenavista, Reyes Llano Grande, San Isidro Paz y Progreso y Guadalupe Miramar) y 3 agencias de policía (San José Zaragoza, San Felipe de Jesús Pueblo Viejo y la Soledad Caballo Rucio). Históricamente todas participan en la elección municipal, que toma, además, características peculiares para la representación política.

En la elección municipal, cada comunidad presenta a un candidato a la presidencia municipal; los 9 candidatos iniciales se decantan a 3 en una primera asamblea. De esa terna se elige al edil en una segunda asamblea. Las 8 concejalías restantes se eligen por ternas, pero cada comunidad debe tener 1 representante en el órgano de gobierno y ninguna puede tener más de 1. Esa situación ha permitido un equilibrio entre las comunidades y el respeto a sus características e independencia particulares, pero también la unión en torno al municipio.

Además, cada localidad conserva cierta autonomía en la elección de sus gobiernos locales (agente municipal o de policía) y mantiene su asamblea e instituciones comunitarias. En la década de 1990, esa situación tuvo un problema: al ser la cabecera municipal sede del ayuntamiento, no tenía su propio gobierno local. El ayuntamiento se ocupa fundamentalmente de asuntos de la demarcación, pero la problemática específica de cada localidad es tarea de su gobierno local. Ante esa situación, para garantizar los derechos de ciudadanía de los habitantes de la cabecera, la asamblea general municipal acordó que la comunidad cabecera, de nombre Santa María Yucuhiti, tendría su propio gobierno local, al cual se da el nombre de delegación municipal, con las mismas atribuciones, derechos y obligaciones de los otros ocho gobiernos comunitarios. Además, integran su propia asamblea comunitaria y su sistema particular de cargos.

Al contrario de la disputa por el acceso al ayuntamiento, característica de las controversias entre agencias y cabeceras, en este caso la problemática era en sentido contrario, la ausencia de un gobierno local.

Una situación similar se presentó en Santiago Nuyoo, integrada por siete comunidades: Yucunino, Unión y Progreso, Tierra Azul, Delegación Centro (cabecera municipal), Loma Bonita, Yucuvei y Plan de Zaragoza. Nuyoo tiene dos ámbitos de gobierno y organización: el municipal y el comunitario. En el primero concurren las siete comuni-

dades; el segundo se materializa en cada comunidad. Si bien la forma de elección varía, en tanto no necesariamente están siempre representadas todas las localidades en el ayuntamiento, todas participan en el entramado organizativo, particularmente en las tareas de seguridad pública, en la realización de tequios y en diversos comités.

Al igual que Yucuhiti, al existir una desatención de la problemática comunitaria de la cabecera municipal, en la década de 1990 se acordó que esta tuviera su propio gobierno local, la delegación, y que la comunidad realizara sus asambleas locales y estableciera una estructura interna de cargos.

En ambos casos la ciudadanía cumple tanto con sus obligaciones comunitarias como con el ámbito municipal, y a cambio tienen garantizada su autonomía comunitaria para la gobernabilidad, la aplicación de la justicia y la toma de decisiones propias. En estos lugares se buscó no avasallar a la cabecera municipal, por tanto, se le dotó de mecanismos similares a los de las otras comunidades, algo que se pierde de vista en la construcción de alternativas cuando se presentan controversias entre agencias y cabeceras.

Autodeterminación económica

En esta discusión acerca de la comunidad, un grave problema que se ha presentado en las últimas décadas, como ya se ha señalado, es que tras la política de descentralización de la Federación hacia los estados y los municipios, el proceso se hizo de forma homogénea, sin considerar las particularidades estatales y regionales y, menos aún, las especificidades culturales. Esta situación condujo a que el ayuntamiento manejara arbitrariamente la hacienda municipal, ya que, en un buen número de municipios, lejos está de ser el gobierno de toda la demarcación, pues subsisten las autonomías comunitarias, que eligen a sus autoridades y mantienen su gobierno propio. La desigualdad en la distribución de los recursos ha sido causa de múltiples enfrentamientos entre la comunidad cabecera y las agencias municipales y de policía.

Una vía encontrada para la reafirmación autonómica comunitaria se da en el caso de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, del municipio de Tingambato, Michoacán, la cual, en 2015, solicitó al ayuntamiento que se le entregara de manera directa la parte

proporcional del presupuesto federal asignado al municipio; lo anterior, considerando el número de pobladores que tiene la comunidad y sus propias necesidades (SUP-JDC-1865/2015, 75). Si bien su solicitud fue bien recibida por el cabildo y establecieron un acuerdo con él, este fue desconocido por la siguiente administración municipal, ante lo cual iniciaron un camino por los tribunales. Al resolver el caso, la Sala Superior del TEPJF señaló que

los pueblos y comunidades indígenas que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y, por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, específicamente, a administrar los recursos que les correspondan [...].

[Por tanto, se] **declara** que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para **determinar libremente su condición política**, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria (SUP-JDC-1865/2015, 75).

No obstante, mandata una consulta para establecer las formas de garantizar ese derecho:

QUINTO. Se vincula al Instituto Electoral de Michoacán, **para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice la consulta previa e informada a la comunidad relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, en los términos** precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria (SUP-JDC-1865/2015, 139).

Con ese criterio se han resuelto controversias similares que han llegado tanto al tribunal estatal electoral de Oaxaca como al TEPJF. Entre otros, están los casos de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, del municipio de Santa Catarina Juquila; San Jerónimo Sosola; San Antonino el Alto, con sus agencias, San Andrés y San Fernando de Matamoros; San Sebastián Río Hondo y su agencia, La Cieneguilla; San Mateo Yucutindoo; Santa Ana Tlapacoyan; Jalapa del Marqués

y San Juan Ozolotepec. Es un criterio que complementa la concreción del derecho al autogobierno, si bien aún con serias limitaciones derivadas de las prácticas institucionales que niegan la diversidad y el pluralismo jurídico.

Reflexión final

En 1995, Oaxaca dio un paso adelante en el reconocimiento a la autonomía política indígena al legalizar las normas internas de municipios y comunidades para la elección de sus gobiernos locales. Una consecuencia directa de este reconocimiento fue la generación de una dinámica de ajuste de las reglas internas, derivada de las nuevas condiciones para la lucha política interna.

Entre estas condiciones inéditas se encontraba la emergencia de actores que se situaban en los márgenes de la organización comunitaria o que respondían a las nuevas condiciones de vida de la comunidad: generación de nuevas élites económicas (migrantes y prestadores de servicios —taxistas o mototaxistas—, por ejemplo); agotamiento de estructuras tradicionales de poder, como los ejidatarios ante la crisis en el campo, y formación de nuevos actores, con distintas capacidades de articulación y, particularmente, de interactuar con el mundo externo (como los profesionistas).

Aunado a lo anterior, el creciente volumen de recursos que llegan a los municipios, derivados de la política de descentralización, enfrentó a las autonomías comunitarias entre sí y ha cuestionado la construcción del federalismo mexicano, que tiene en el municipio a la célula básica de organización política y administrativa.

Por otro lado, se inició un proceso de judicialización de las diferencias —que presentó un incremento a partir de 2007— que puso a la autonomía a juicio de los tribunales electorales, los cuales resolvieron, con una visión homogeneizadora del derecho, sin pertinencia cultural e ignorando el pluralismo jurídico. Muchas de las resoluciones jurisdiccionales negaban los avances en la autonomía política, estandarizaban soluciones a partir de la homologación de las reglas comunitarias con las normas del sistema de partidos y la democracia representativa,

y desconocían la diversidad cultural y el derecho a la distintividad de municipios y comunidades indígenas.

Esta mezcla de factores y procesos derivó en una amplia dinámica comunitaria. Las diferencias propiciaron la generación de conflictividad, por un lado, pero, por el otro, fueron la puerta para el rediseño de la organización interna, para el establecimiento de nuevas reglas y para la consideración de ámbitos y mecanismos inéditos de representación política, sin abandonar los principios que rigen la institucionalidad comunitaria, la identidad cultural e, incluso, las autonomías comunitarias.

En la década de 1910, este empuje desde las comunidades, aunado a procesos de transformación de los órganos electorales y jurisdiccionales, ha propiciado también cambios en las resoluciones de los tribunales y la actuación del órgano administrativo electoral, con una mayor y mejor perspectiva cultural.

La experiencia oaxaqueña empieza a replicarse en territorio nacional. En los últimos 20 años, se han presentado procesos de recuperación de la autonomía indígena en distintas entidades del país: Guerrero, Puebla, Michoacán y Chiapas. A pesar de las demandas para transitar del régimen electoral de partidos políticos al de usos y costumbres o sistemas normativos internos, hay un par de casos exitosos: San Francisco Cherán, Michoacán, y Ayutla de los Libres, Guerrero. Además, habitantes de los municipios de Chichiquila, en Puebla, y Oxchuc, Chilón y Sitalá, en Chiapas, también han solicitado su cambio al régimen de usos y costumbres y se encuentran en ese proceso. Por otra parte, en Morelos, un cambio a su Constitución local establece condiciones para una remunicipalización que considere la identidad y pertenencia a un pueblo indígena, y en la Constitución de la Ciudad de México (2017) se reconoce expresamente a los sistemas normativos indígenas para la elección de representantes ante las alcaldías.

En las poco más de dos décadas del reconocimiento a la autonomía que han transcurrido en el caso oaxaqueño, un ámbito en el cual se muestra cómo se han generado nuevas formas organizativas tiene que ver con la representación política de las autonomías comunitarias que se encuentran en un municipio. El reconocimiento de la comunidad está en la CPEUM, la Constitución local y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Recientemente, la autono-

mía comunitaria ha sido considerada plenamente también por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el reconocimiento es acotado al tema electoral, el cual, como se ha reiterado en este y otros trabajos, es apenas una parte —no siempre la más importante— de un entramado organizativo sociopolítico más complejo. Por ello, aquel cae en el vacío y puede generar los mismos problemas previos, si se subordina a mecanismos institucionales diseñados por los encargados del manejo del presupuesto o de su evaluación (Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) o reglamentarios (reglas de operación) para el ejercicio de los recursos. Es urgente atender ese desfase entre lo que establece la norma constitucional y su implementación operativa; al igual que hay que continuar con el análisis, caso por caso, de las diferencias internas que se presentan.

El balance de las dos décadas del reconocimiento legal habla de la capacidad de renovación y adaptación de las comunidades indígenas a los desafíos que se presentan en los nuevos contextos en que se desenvuelven, pero también de las limitaciones de la legislación, las instituciones estatales y los organismos jurisdiccionales. Con todo y sus problemas, se puede apreciar que la autonomía política está más fortalecida y que hay un cambio paulatino en la óptica estatal para apreciar las prácticas distintas que la apuntalan.

Fuentes consultadas

- Anónimo. 2013a. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Hacienda Blanca, noviembre. [Representante comunitario de Hacienda Blanca].
- Anónimo. 2013b. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Poblado Morelos, noviembre. [Representante comunitario de Poblado Morelos].
- Anónimo. 2013c. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Juan Jaltepec, octubre. [Representante comunitario de San Juan Jaltepec].
- Anónimo. 2013d. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Pablo Etla, noviembre. [Representante comunitario de San Pablo Etla].
- Anónimo. 2013e. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Sebastián Etla, noviembre. [Representante comunitario de San Sebastián Etla].

- Anónimo. 2013f. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Santa Cruz, noviembre. [Representante comunitario de Santa Cruz].
- Anónimo. 2013g. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Santiago Yaveo, octubre. [Representante comunitario de Santiago Yaveo].
- Bailón Corres, Moisés Jaime. S. f. *Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo xx. Las primeras siete décadas*.
- . 1999. *Pueblos indios, élites y territorio*. México: Colmex.
- Bautista, Juan Antonio, et al. 2007. El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político local en el municipio de Matatlán. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández-Díaz, 131-50. México: Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto, Nicola Mattelucci y Gianfranco Pasquino. 2000. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Burguete Calimayor, Araceli. 2011. "Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina". *Revista Pueblos y Fronteras Digital* 11 (junio-noviembre): 38-88.
- Comisión de Diálogo de Santa María Sola. 2013. Acuerdos para la emisión de la Convocatoria para la elección de los concejales municipales para el trienio 2014-2016. 21 de julio. Santa María Sola.
- Dehouve, Danièle, Víctor Franco Pelletier y Aline Hémond. 2006. *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*. México. DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2015. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015. Promoventes: Partido político local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano. 17 de diciembre.
- Einstendadt, Todd y Jennifer Yale. 2013. El conflicto social y las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, México. Algunas lecciones para el multiculturalismo latinoamericano. En *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*, coords. Gisela Zaramber y María Antonia Muñoz, 69-98. México: Flacso.
- Flores Félix, José Joaquín. 2007. *Reinventando la democracia. El sistema de policía comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero*. México: Plaza y Valdés/El Colegio de Guerrero A. C.

- García Canclini, Néstor. 1995. *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Porrúa.
- . 2011. De la lucha por las autonomías a la disputa entre las autonomías: el municipio y la comunidad en Oaxaca. En *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, coords. Verónica Vázquez García e Ivonne Vizcarra Bordi, 23-49. AMER-Colegio de Posgraduados.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2013a. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-16/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se califica la elección y declara la validez de la elección de concejales del ayuntamiento del municipio de Santa María Sola, Oaxaca, en el proceso electoral ordinario 2012-2013. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2013/CGSNI162013.pdf> (consultada el 23 de marzo de 2020).
- . 2013b. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-112/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, respecto de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de San Pablo Etla, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2013/CGSNI11213.pdf> (consultada el 24 de marzo de 2020).
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2013. Diagnóstico de la conflictividad municipal en el régimen de sistemas normativos internos. Oaxaca: Comisión de Sistemas Normativos Internos-IEEPCO.
- . 2014. La ciudadanía prestada. Multiculturalidad, género y migración en municipios de Oaxaca. En *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, comp. Ivonne Vizcarra Bordi, 331-56. México: Plaza y Valdés.
- . 2016. *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*. México: CNDH.
- Leyva, Xóchitl, Araceli Burguete y Shannon Speed. 2008. *Gobernar en la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina*. México: CIESAS-Flacso.

- López Velasco, David A. e Isidoro Yescas Martínez. 2015. Organismos de administración electoral a nivel subnacional: El caso Oaxaca, México. Ponencia presentada en el xxv Congreso Nacional de Estudios Electorales, 14 de noviembre, en San José, Costa Rica. [Disponible en <https://somee.org.mx/congresos-antteriores.php?a=dia&c=3> (consultada el 3 de mayo de 2020)].
- Martínez Martínez, Juan Carlos. 2011. *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuoltoltepec*. México: UABJO/Fundación Konrad Adebauer/CSEIIO.
- , Víctor Leonel Juan Martínez y María Cristina Velásquez Cepeda. 2015. *Mapeo de buenas prácticas para el acceso a la justicia electoral dirigida a pueblos indígenas*. México: PNUD.
- Mendoza García, Édgar. 2011. *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*. México: UABJO/CIESAS/UAM.
- Narvárez Hernández, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales: acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México: TEPJE.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 2014a. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- . 2014b. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Olmedo, Raúl. 1996. La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del municipio. En *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, coords. Sergio Mancilla, Eduardo Sandoval y Raúl Tinoco, 223-9. Toluca: UAEM/Gobierno del Estado de México.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1985. *El concepto de la representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Cemca/CIESAS.
- y Aline Hemond, coords. 2002. *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. Cemca/IFE.

- Sentencia SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otros. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf (consultada el 30 de abril de 2020).
- SUP-REC-33/2017. Actores: Felipe Sernas Cortés y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de marzo de 2020).
- SUP-REC-39/2017. Recurrentes: Atenógenes Ruiz y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de marzo de 2020).
- Sentencia SUP-REC-1185/2017. Recurrente: Román Manuel Aquino Matías y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada 25 de marzo de 2020).
- Singer Sochet, Martha. 2014. ¿Inclusión política indígena? En *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, coords Diana Guillén y Alejandro Carrillo, 327-59. Tijuana: Colef.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2000. *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México: CNDH.
- Tamayo, Sergio. 2010. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- Unosjo. Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez. S. f. *De la organización comunitaria a la organización municipal. Experiencia de las comunidades de Santiago Camotlán en el ejercicio de sus derechos para la elección de sus autoridades municipales*. Unosjo.

- Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. IEE.
- y Víctor Leonel Juan Martínez. 2013. *Diagnóstico de la conflictividad municipal en el régimen de sistemas normativos internos*. México: Comisión de Sistemas Normativos Internos-IEEPCO.

Autonomía bajo tutela. Alcances y límites de la justicia con perspectiva intercultural en elecciones por sistemas normativos indígenas

David Recondo

En 21 años (1999-2020), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido un número considerable de sentencias y jurisprudencias en materia de elecciones por sistemas normativos indígenas. En Oaxaca, donde estos fueron legalizados en 1995, así como en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Sonora (con o sin la legislación estatal correspondiente), han surgido controversias que el TEPJF ha dirimido por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Desde 1999, el Tribunal ha dictado más de 500 sentencias, 44 tesis jurisprudenciales y 26 jurisprudencias que versan acerca de este particular tipo de comicios. Tal jurisprudencia ha contribuido a normar procedimientos que son, en su mayoría, de carácter oral y que varían de un municipio a otro. Las primeras controversias se dieron a finales de la década de 1990. En ese entonces, los magistrados de este órgano jurisdiccional nunca habían tenido que pronunciarse respecto de conflictos que involucraran normas y procedimientos propios de una o varias comunidades indígenas. Incluso, el instrumento legal (el JDC) no estaba pensado para semejantes casos. Confrontados a una realidad emergente de la cual tenían escaso o nulo conocimiento, los magistrados tuvieron que suplir los vacíos de la ley, y resolver conflictos, ponderando derechos fundamentales. El resultado del quehacer judicial electoral fue una jurisprudencia original, no exenta de contradicciones y limitaciones, orientada a buscar equili-

brios entre los derechos del ciudadano (universalidad del sufragio) y los de la comunidad (autonomía).

En este capítulo, se hará un análisis de la jurisprudencia del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas. En la primera parte, se mostrará cómo cierta perspectiva intercultural ha ido ganando terreno al afianzarse el imperativo de tomar en cuenta el contexto y las especificidades normativas de cada municipio y comunidad a la hora de resolver las controversias. En una segunda parte, se resaltarán algunas de las limitaciones de la jurisprudencia y de las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF, en particular en lo que se refiere a la administración directa de los recursos fiscales por parte de las comunidades aledañas, cuya categoría político-administrativa es de menor jerarquía que la comunidad sede del ayuntamiento (comúnmente conocida como cabecera municipal).

Avances de la perspectiva intercultural en la jurisprudencia electoral federal

A partir de 2008, y con base en las resoluciones emitidas durante casi una década, la Sala Superior ha formulado una jurisprudencia específica de las elecciones por sistemas normativos internos o indígenas (las dos expresiones coexisten de manera indiferenciada en las normas constitucionales y legales). De manera gradual, se ha venido afianzando el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades originarias, y la obligación, por parte de las autoridades jurisdiccionales, de ponderar los derechos (individuales) del ciudadano y los derechos (colectivos) de la comunidad. Esta postura se refleja inicialmente en consideraciones acerca de la flexibilidad de los requerimientos formales (suplencia de la queja, plazos para interponer medios de impugnación, legitimidad de los quejosos, etcétera) o la identificación de los sujetos de derecho (criterio de autoadscripción), para abarcar, con el paso de los años, temas de fondo, como la necesidad de conocer las características de los sistemas normativos de cada comunidad, identificar la naturaleza de los conflictos (intra-, extra- e intercomunitarios) y tomar en cuenta el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas al resolver las controversias.

La primera jurisprudencia en la materia fue la 13/2008, que indica que la autoridad jurisdiccional debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio o, incluso, la ausencia total de estos en las impugnaciones interpuestas por integrantes de comunidades indígenas:

COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.- [...] en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales (jurisprudencia 13/2008).

La misma determinación de garantizar el pleno acceso de los indígenas a la justicia, obviando los obstáculos formales, se refleja en la jurisprudencia 8/2011, la cual versa acerca de la irreparabilidad de los actos impugnados cuando las autoridades municipales, cuya elección es controvertida, ya han tomado posesión de su cargo:

IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN.- [...] la causa de improcedencia de consumación irreparable prevista en el último precepto citado, se surte cuando en la convocatoria que efectúan las autoridades encargadas de la organización de los comicios fijan —entre la calificación de la elección y la toma de posesión— un periodo suficiente para permitir el desaho-

go de la cadena impugnativa; en la inteligencia de que ésta, culmina hasta el conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales —sala superior y Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— pues sólo de esta manera se materializa el sistema de medios de impugnación diseñado desde la Constitución y las leyes. Lo anterior, en consonancia con el bloque de constitucionalidad que se ubica en la cúspide del orden jurídico nacional, enmarcado en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los criterios de orden comunitario sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en interpretación del artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se ha señalado que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido, ante los jueces y tribunales competentes que los ampare contra actos que violen sus derechos humanos (jurisprudencia 8/2011).

Aunque, a primera vista, esta jurisprudencia no alude a elecciones por sistemas normativos indígenas, está basada (aunque no exclusivamente) en varias controversias que se dieron en municipios de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por este régimen. El juzgador se dio cuenta de que, al considerar que una vez que las autoridades electas han tomado posesión ya no se puede impugnar la elección, se estaba privando a los ciudadanos del acceso efectivo a la justicia. Esto es porque, en los municipios usocostumbristas de Oaxaca, las autoridades toman posesión el 1 de enero, pero la calificación de los comicios por parte del órgano local en la materia puede ocurrir hasta la medianoche del 31 de diciembre, o sea, en la víspera. Peor aún, en casos de elecciones extraordinarias, la toma de posesión de las autoridades electas es inmediata. En esas condiciones, los ciudadanos no tenían posibilidad alguna de impugnarlas, si no se ampliaban los plazos para hacerlo. Esta jurisprudencia refleja la voluntad de los jueces electorales federales de reconocer las particularidades de los comicios por sistemas normativos internos y de adaptar los procedimientos de impugnación en consecuencia.

La misma postura garantista y antiformalista a favor de los ciudadanos indígenas es patente en la jurisprudencia 15/2010, que se refiere a la notificación de los actos:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUA-

CIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.- El artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que el recurso deberá presentarse en el plazo de cuatro días, contados a partir del siguiente al que se conozca el acto o resolución impugnado y el artículo 30, párrafo 2, de la citada ley establece que no requerirá notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos y resoluciones que en términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente deban hacerse públicas en el Diario Oficial de la Federación o, en los diarios o periódicos de circulación nacional o local o, en lugares públicos o, mediante fijación de cédulas en los estrados de los órganos respectivos. Dichas hipótesis normativas son aplicables en condiciones y situaciones generales contempladas por el legislador; sin embargo, en tratándose de juicios promovidos por miembros de pueblos o comunidades indígenas, acorde con los artículos 2, párrafo A, fracción VIII de la Constitución Federal, en relación con el artículo 14, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; y 8, párrafo 1, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad. Por lo que, es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debe ponderar las circunstancias particulares, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación (jurisprudencia 15/2010).

Con el mismo afán de evitar obstáculos formalistas, los jueces federales han decidido flexibilizar los requisitos para la legitimación activa de una persona, es decir, el reconocimiento de su derecho a emprender un juicio (recurso de reconsideración o JDC). Así lo enuncia la jurisprudencia 27/2011:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.- [...] en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades (jurisprudencia 27/2011).

Este giro intercultural de la jurisprudencia del TEPJF también es manifiesto en la que lleva por clave 12/2013, que refiere a la autoadscripción como criterio de pertenencia de los quejosos a un pueblo indígena:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.- [...] este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan (jurisprudencia 12/2013).

En la misma tesitura, la jurisprudencia flexibiliza las exigencias en cuanto a la representación legal de los ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas. Es decir, que el juzgador debe permitir, sin exigir requisitos excesivos, que un tercero pueda representar a los indígenas implicados en un juicio. Así lo expresa la jurisprudencia 28/2014:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.- [...] cuando en el litigio o controversia relacionada con la defensa de los derechos político-electorales se encuentran como parte ciudadanos mexicanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, debe concluirse que respecto de éstos es admisible que comparezcan al juicio por sí mismos o, si así lo estiman conveniente o necesario, a través de algún representante legal, en aplicación directa de lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como prerrogativa fundamental de los indígenas mexicanos, el de ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura (usos y costumbres), en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente. Dada la naturaleza y función de los derechos reconocidos a las colectividades indígenas y sus miembros por la Constitución Federal, las dos garantías contenidas en la fracción precisada, que acompañan al derecho genérico a acceder en plenitud a los tribunales de justicia, atienden a las condiciones o situaciones particulares que caracterizan a estas colectividades y que les permite identificarse como tales y, consecuentemente, desarrollarse en lo individual, pues por un lado, con la especial consideración de sus costumbres y especificidades culturales se pretende el respeto y la preservación de las normas de control social que han sido fundamentales para mantener su identidad, y se evita la percepción de la jurisdicción del Estado como ajena y opuesta a sus usos consuetudinarios, y por otro, a contrarrestar la situación de desigualdad material en que se encuentran los indígenas por el desconocimiento en el uso del lenguaje español o del régimen jurídico específico que regula la materia del litigio, motivo por el cual, la asistencia de mérito comprende cualquier clase de ayuda, coadyuvancia o asesoramiento en la formulación y presentación de los escritos o en la comparecencia y el desarrollo de alguna diligencia o acto procesal y, en tal virtud, un defensor puede incluso presentar promociones por cuenta de los ciudadanos pertenecientes a colectividades indígenas, siempre y cuando esté debidamente demostrada la representación legal de quien comparezca a nombre de los interesados (jurisprudencia 28/2014).

Más recientemente, el máximo tribunal electoral decidió ampliar aún más los plazos para interponer medios de impugnación, tomando así en cuenta las dificultades particulares que deben enfrentar los ciudadanos que residen en las comunidades indígenas. Así lo establece la jurisprudencia 8/2019:

COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.- [...] se establece la regla general de que en el plazo previsto para la impugnación de actos y resoluciones vinculados con el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles; sin embargo, no deberán computarse los días inhábiles en términos de la ley, ni los sábados y domingos cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados con: 1. Asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas tradicionales, o sus sistemas normativos internos; o 2. La defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales, siempre que no se trate de asuntos o elecciones relacionados con el sistema de partidos políticos. Esta es una medida positiva que maximiza el derecho especial de acceso a la justicia de esas comunidades, a partir de una regla que otorga previsibilidad, frente a las mínimas afectaciones que, en su caso, podrían generarse a la certeza y la definitividad. Esta medida positiva se debe aplicar sin perjuicio del deber de los tribunales electorales de flexibilizar el plazo para impugnar, incluso después de que concluyó el término al haber descontado días inhábiles, con base en la valoración de las particularidades de cada caso como obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales específicas que se aleguen o que se adviertan del expediente y, con ellas ponderar, por un lado, las circunstancias de quienes impugnan y, por otro, si el exceso del plazo en el que se presentó el juicio o recurso justifica negarles el acceso a la justicia (jurisprudencia 8/2019).

Más allá de flexibilizar criterios formales y de procedimiento, la Sala Superior del TEPJF ha emitido una jurisprudencia que llama a tomar en consideración el contexto local en la resolución de las controversias:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor

agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades. Lo anterior, favorece el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural, que atiende el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales al interior de las comunidades a fin de contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos (jurisprudencia 9/2014).

Esta jurisprudencia representa un verdadero parteaguas, ya que refleja la preocupación (y, de ahí en adelante, la obligación) que tiene el juzgador de tomar en cuenta las normas del derecho indígena, como expresión de su derecho a la libre determinación, así como la estructura de autoridades comunitarias y sus decisiones. Además, refleja la preocupación de no agravar la conflictividad al imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad.

En la misma tesitura, la jurisprudencia 17/2014 legitima el recurso del *amicus curiae* en los juicios, a fin de disponer de mayores elementos acerca del contexto aludido:

AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.- [...] durante la sustanciación de los medios de impugnación relacionados con elecciones por sistemas normativos indígenas, a fin de contar con mayores elementos para el análisis integral del contexto de la controversia desde una perspectiva intercultural, es procedente la intervención de terceros ajenos a juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigos de la corte”, siempre que sean pertinentes y se presenten antes de que se emita la resolución respectiva; los cuales, carecen de efectos vinculantes (jurisprudencia 17/2014).

Además, se ha afianzado el reconocimiento de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas. En efecto, los criterios jurisprudenciales emitidos en 2014 establecen, de manera contundente, cuáles son los elementos que componen el derecho al autogobierno, las normas que integran el sistema jurídico (incluidas las de las comunidades indígenas) o la posibilidad de reconsideración cuando las salas regionales del TEPJF inaplican las normas consuetudinarias.

Al respecto, es de considerarse la jurisprudencia 19/2014:

COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.- [...] el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral (jurisprudencia 19/2014).

El autogobierno queda consagrado como prerrogativa fundamental, no como un derecho secundario que deba supeditarse sistemáticamente a los demás derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La jurisprudencia 20/2014 va en la misma dirección, al considerar las normas consuetudinarias como el marco jurídico y político por medio del cual las comunidades indígenas ejercen su autogobierno y al reconocer la asamblea como órgano de producción normativa de mayor jerarquía:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.- [...] los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría (jurisprudencia 20/2014).

Los magistrados federales han ido aún más lejos al considerar los sistemas normativos indígenas como parte integral del sistema jurídico mexicano. Así lo refleja la tesis LII/2016:

SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.- [...] el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado. Por tanto, el derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. El reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social (tesis LII/2016).

Esta tesis, que aún debe volverse jurisprudencia con carácter obligatorio, marca un giro notorio en el espíritu del derecho mexicano al poner al mismo nivel las normas del derecho indígena y el resto de las normas jurídicas. También marca un parteaguas al considerar este reconocimiento del derecho consuetudinario como una condición para que las comunidades indígenas puedan ejercer el derecho a la libre determinación. Con esta tesis, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF buscan dejar atrás la tradición monista y consagrar el pluralismo jurídico como característica fundamental del sistema jurídico mexicano. La perspectiva intercultural encuentra aquí su máxima expresión.

Finalmente, entre 2016 y 2018, la Sala Superior ha emitido jurisprudencias que consagran tanto el principio de maximización de la autonomía como la necesidad, derivada de este, de tomar en cuenta las particularidades del contexto local, así como las especificidades normativas de las comunidades que integran los municipios a la hora de resolver controversias.

Es el caso, en especial, de la jurisprudencia 37/2016:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.- [...] se advierte que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena (jurisprudencia 37/2016).

Lo mismo sucede con la jurisprudencia 19/2018, que precisa los deberes que deben cumplir las autoridades jurisdiccionales para juzgar en perspectiva intercultural:

JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.- [...] el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (amicus curiae), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los princi-

pios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales (jurisprudencia 19/2018).

Limitaciones de la justicia electoral con perspectiva intercultural

La formación de los criterios jurisprudenciales del TEPJF en materia de elecciones por sistemas normativos internos no ha sido un proceso lineal. Desde 1999, las sentencias han oscilado entre una posición que privilegia el principio de universalidad del sufragio sobre el de la libre determinación de las comunidades, y otra que busca, en una perspectiva intercultural y de manera casuística, ponderar estos dos derechos fundamentales. También han oscilado entre el reconocimiento del autogobierno en el ámbito comunitario (es decir, submunicipal) y la defensa acérrima de la soberanía del municipio en materia de hacienda, con lo cual se denega el derecho de las comunidades aledañas a administrar directamente los recursos fiscales que por ley les corresponden.

En un primer momento, la postura jurisprudencial fue asumir que las normas y formas comunitarias de nombramiento de autoridades municipales debían ser respetadas, que no se debía buscar reglamentarlas, sino que había que velar para que si algunos ciudadanos habían sido excluidos del proceso electivo, este les fuera repuesto, pero según el procedimiento que decidiera la comunidad. Es decir, si el voto no era secreto, si este se emitía en formas diversas, incluida la aclamación, no era asunto del juez; lo único que importaba era que a ningún ciudadano se le impidiera participar. Así lo refleja la sentencia del caso de Asunción Tlacolulita (SUP-JRC-0152/1999), en la que, respondiendo al reclamo de los ciudadanos que exigían que se respetara el procedi-

miento de nombramiento comunitario, el Tribunal resolvió que este sería respetado mientras que a nadie se le impidiera votar y ser votado —léase a ningún individuo de nacionalidad mexicana, residente del referido municipio, habiendo cumplido 18 años, estuviera o no registrado en el padrón electoral federal—. Así lo reflejan, también, las sentencias en los casos de Santiago Yaveo (SUP-JDC-0013/2002), Eloxochitlán de Flores Magón (SUP-JDC-2569/2007), San Juan Bautista Guelache (SUP-JDC-2542/2007), San Nicolás (SUP-JDC-2568/2007 y SUP-JDC-2568 Inc1), Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-0011/2007, SUP-JDC-0011/2007 Inc1 y SUP-JDC-0011/2007 Inc2), Santa María Apazco (SUP-JDC-0358/2008) y San Miguel Peras (SUP-JDC-0014/2008). En todos estos, ya sea por reclamo de los habitantes de las agencias, de mujeres o de personas que radicaban fuera del municipio pero seguían cumpliendo con sus obligaciones comunitarias, la controversia derivaba de la exclusión de ciudadanos que exigían el derecho a participar, o bien de ciudadanos que, al contrario, les reclaman a las autoridades electorales no haber validado el nombramiento que habían hecho. Ante semejantes litigios, los magistrados del TEPJF optaron por llamar a la autoridad electoral a facilitar la organización de nuevas elecciones, en las que todos los que quisieran —y estuvieran en derecho de hacerlo— pudieran participar en el nombramiento de las autoridades municipales.

Aunque a primera vista los magistrados establecieron una clara jerarquía entre los derechos fundamentales constitucionalmente consagrados (la autonomía indígena queda supeditada a la universalidad del sufragio), hasta 2010, de hecho, evitaron entrar en detalles en cuanto al procedimiento de elección y exigían a la autoridad electoral que repusiera la elección, velando que todos los que quisieran hacerlo pudieran participar. El órgano jurisdiccional, pues, buscó tener una mínima intervención en las elecciones por usos y costumbres.

Entre 2010 y 2014, la postura del TEPJF cambió sensiblemente al tener mayor injerencia en la manera en que las elecciones bajo el régimen de sistemas normativos indígenas eran llevadas a cabo, y al pronunciarse, de manera sistemática, por una participación de todos los ciudadanos en la elección del ayuntamiento. En ese periodo, la mayor parte de las controversias fue promovida por ciudadanos habitantes de las comunidades aledañas (cuya categoría administrativa es la de

agencia de policía o municipal, en Oaxaca). Históricamente, el ayuntamiento era considerado de manera exclusiva como el gobierno de la comunidad cabecera y, por ende, los concejales solo eran nombrados por los ciudadanos que residían ahí. Sin embargo, a raíz de la transferencia de recursos fiscales a los municipios por parte del gobierno federal, las comunidades aledañas buscaron incidir en la distribución de dichos recursos. Para alcanzar este fin, exigieron participar en la elección de los ayuntamientos.

En estas controversias, las sentencias tanto de la Sala Regional Xalapa como de la Sala Superior del TEPJF fueron en el mismo sentido: exigir que se llevaran a cabo nuevas elecciones, en las que todos los ciudadanos —en especial los que residían fuera de la cabecera municipal— pudieran participar. Así ocurrió, por ejemplo, en Mesones Hidalgo (SX-JDC-0435/2010), San Andrés Cabecera Nueva (SX-JDC-0412/2010), San Francisco Chapulapa (SX-JDC-0417/2010), San Juan Bautista Guelache (SX-JDC-0415/2010 y SX-JDC-0430/2010), San Juan Coatzacón (SX-JDC-0436/2010), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0447/2010, SX-JDC-0001/2011, SUP-JDC-637/2011), San Jerónimo Sosola (SX-JDC-0398/2010), San Pedro Ixtlahuaca (SX-JDC-0431/2010 y SX-JDC-0431/2010 Incl), Santa María Peñoles (SX-JDC-0409/2010), Santos Reyes Nopala (SX-JDC-0397/2010), Jocotepec (SX-JDC-0007/2011), Santiago Yaveo (SX-JDC-0012/2011), Santiago Choapam (SX-JDC-0016/2011), San Jerónimo Sosola (SUP-REC-2/2011) y Mazatlán Villa de Flores (SUP-REC-836/2014).

Además de esos casos, a partir de 2014, el TEPJF ha resuelto controversias acerca de la participación de las mujeres, tema que había sido marginal en los litigios anteriores, a pesar de ser un factor cada vez más significativo de la conflictividad electoral local. Esto se dio, por ejemplo, en los casos de San Bartolo Coyotepec (SUP-REC-16/2014), Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014) y Ánimas Trujano (SUP-REC-440/2014).

En ambas problemáticas, los magistrados federales establecieron una clara jerarquía entre, por un lado, el derecho a votar y ser votado y, por el otro, el respeto a las normas comunitarias —que establecen requisitos específicos para poder ejercer el sufragio, como haber ejercido cargos obligatorios en beneficio de la colectividad—. En esta óptica, no cabe ponderar los derechos, sino que el primero se impone al

segundo, sistemáticamente. Lo anterior, paradójicamente, después de haber desarrollado una argumentación de corte multiculturalista, ausente en las sentencias del periodo anterior. En efecto, a partir de 2010, los considerandos de las sentencias de la Sala Regional Xalapa contienen referencias a la obra de Will Kymlicka, reconocido filósofo canadiense que sostiene que el reconocimiento de derechos diferenciados a colectividades humanas en función de criterios étnico-culturales, dentro de un mismo Estado-nación, es totalmente compatible con la doctrina liberal. Además de este conocido autor, las sentencias citan al filósofo Luis Villoro y al antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, quienes tienen posiciones menos liberales y mucho más “comunitaristas”.

Pero, aunque esta argumentación multiculturalista es retomada por los magistrados del TEPJF, las conclusiones de las sentencias contradicen las tesis defendidas por los autores citados, al exigir que nadie en las comunidades sea privado de su derecho a votar y ser votado. Es decir, la restricción interna al sufragio universal, considerada por las comunidades como una norma que garantiza el respeto a la autonomía comunitaria —los habitantes de las agencias no deben tener injerencia en el nombramiento de los concejales, así como estos no deben intervenir en el nombramiento de las autoridades de las agencias—, no es aceptable, ya que conculca el derecho fundamental del ciudadano-individuo a votar y ser votado.

Así pues, el reconocimiento de la especificidad de los procedimientos electorales de los municipios de Oaxaca encuentra su límite en la garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. Las formas más variadas de expresión del voto son posibles (incluso que este sea público, contrario a lo que marca la Constitución), pero si se comprueba que no se les permitió a algunos ciudadanos participar en el nombramiento de los integrantes del ayuntamiento, la elección debe ser anulada, y nuevos comicios deben ser organizados, garantizando que todos los ciudadanos en edad de hacerlo puedan participar.

Estos principios quedan definitivamente consagrados en la jurisprudencia 37/2014, que refiere a la participación de los ciudadanos residentes de las agencias municipales:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRA-

GIO.- [...] si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática (jurisprudencia 37/2014).

Lo mismo ocurre en relación con la participación de las mujeres, como quedó reflejado en la jurisprudencia 48/2014:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] la autoridad administrativa electoral local tiene el deber jurídico de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, de igualdad en la participación de hombres y mujeres en los procedimientos electorales llevados a cabo en esa entidad federativa. En este orden de ideas, en caso de ser necesario, en las elecciones regidas por el Derecho Consuetudinario, el órgano administrativo electoral del Estado debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal (jurisprudencia 48/2014).

Esta jurisprudencia es reforzada por la 22/2016:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto ya que su ejercicio debe

de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales está el de garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres. En este contexto, las normas del Derecho Consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva (jurisprudencia 22/2016).

Es evidente que el instrumento legal que es utilizado para resolver las controversias, el JDC, lleva necesariamente a privilegiar los derechos del ciudadano en tanto individuo, en detrimento de la comunidad, o los derechos y obligaciones del ciudadano en tanto miembro de una comunidad. Sobre todo, el espíritu mismo del JDC lleva a una jerarquización de los derechos político-electorales, en la que el derecho al sufragio (pasivo y activo) se sobrepone a los demás derechos y obligaciones derivados del reconocimiento constitucional de las normas del derecho consuetudinario. En efecto, cual sea el procedimiento de nombramiento de las autoridades locales en municipios de usos y costumbres, la resolución natural de un JDC lleva a defender el derecho de todo mexicano, que reside en el territorio municipal, a votar y ser votado en dichas elecciones. Es decir, la costumbre es válida mientras no viole el derecho de las personas a ejercer el sufragio. Con ese criterio, cualquier elección por sistemas normativos indígenas podrá ser invalidada si no respeta este derecho fundamental y si al menos un ciudadano demuestra que se le impidió votar o ser votado.

En contra de esa postura jurisprudencial, se han alzado voces dentro y fuera de las comunidades que cuestionan la exclusividad del JDC como medio de impugnación y llaman a que el TEPJF encuentre otras maneras de resolver las controversias que se dan en los municipios de usos y costumbres. Efectivamente, algunos abogados indígenas consideran que no debería existir una prevalencia absoluta del derecho a votar y ser votado en el ámbito municipal. Según esta postura, las normas de derecho consuetudinario no solo privilegian la circunscripción comunitaria submunicipal (cada ciudadano vota y puede ser votado en cargos de autoridad de su propia comunidad), sino que, además, establecen criterios meritocráticos que suponen que una persona adquiere el derecho a voz y voto en las asambleas si cumple con ciertas

obligaciones en beneficio de la comunidad. Es decir, no cualquier ciudadano tiene derecho a votar y ser votado por el solo hecho de residir en el territorio municipal, ya sea en el centro o en la periferia. Incluso cualquier nativo del pueblo cabecera puede ver restringido su derecho a votar y ser votado si no cumple con sus obligaciones comunitarias. El sufragio universal (pasivo y activo) no es, pues, un derecho incondicional derivado únicamente del hecho de ser ciudadano mexicano y de haber residido al menos tres años en el municipio, como lo indica el código electoral federal. El ejercicio del sufragio es condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones en beneficio de la colectividad.

Así pues, la armonización de normas del derecho comunitario y del derecho positivo se vuelve más complicada que si solamente se tratara de imponer un límite absoluto a las primeras: todo es permitido (fecha, lugar y procedimiento de votación, duración del mandato de los concejales, etcétera) mientras no se viole el derecho al sufragio pasivo y activo (votar y ser votado) de ningún residente del municipio correspondiente que goce de sus derechos políticos.

Algunas sentencias del TEPJF reflejan una orientación más conciliadora ante el dilema que opone derechos del ciudadano y derechos de la comunidad. Aunque en la mayoría de las sentencias emitidas a partir de 2010 ha prevalecido la defensa de los primeros (en particular, el sufragio universal) en detrimento de los segundos, también existe una postura más sensible a las particularidades de cada caso y, por ende, más proclive a la ponderación de derechos. Esa postura consiste en hacer del Tribunal Electoral el garante del cumplimiento de las normas establecidas por las comunidades, sean estas contrarias o no a ciertos derechos fundamentales. Varias sentencias dejan ver esa posibilidad cuando evocan como una de las razones para la invalidación de los comicios el que las autoridades municipales en turno y los participantes en el proceso electoral incumplieron las reglas que acordaron, previamente, en una asamblea general comunitaria.

Esas sentencias justifican la invalidación de la elección y su necesaria reposición, no tanto (o no solamente) porque no se respetó el derecho de los ciudadanos de las comunidades aledañas a votar y ser votados, sino porque se violó el acuerdo establecido previamente entre el ayuntamiento y las autoridades submunicipales, en el que, justamente, las primeras se comprometían a dejar participar a dichos ciudada-

nos. Además, el acuerdo que no fue respetado establecía la manera en que se daría esa participación (en asambleas simultáneas, votando por medio de boletas y de urnas, etcétera). Esa solución concierne a todos los acuerdos y las normas que establezcan las comunidades o los representantes de las partes enfrentadas de un mismo municipio. Dichos acuerdos abarcan todos los aspectos prácticos de la organización de una elección por normas de derecho consuetudinario, como la fecha, el lugar y la forma que debe tomar la votación (una o varias asambleas, simultáneas o consecutivas; votación a mano alzada, por medio de pizarrones o de boletas y urnas; voto secreto o público; etcétera), pero también aspectos más normativos, como quién tiene el derecho de votar y ser votado. Así pues, si se refleja un claro consenso en torno a cierto padrón local de ciudadanos, al día con sus obligaciones para con la comunidad, el ТЕРЈФ podrá considerar como válida una elección y declarar improcedente la impugnación que haya sido interpuesta por un actor cuyo derecho al sufragio no tenía por qué ser garantizado al no formar parte del referido padrón.

Esta interpretación jurisprudencial de los derechos del ciudadano en elecciones por sistemas normativos indígenas refleja una clara innovación en el sentido de un reconocimiento pleno de las normas de derecho consuetudinario, sin querer imponer sistemáticamente el respeto irrestricto del derecho de los ciudadanos según criterios que no corresponden a las comunidades. Todo parece indicar que los magistrados están dispuestos a reconocer que los criterios de acceso y ejercicio de la ciudadanía en los municipios usocostumbristas de Oaxaca no son los mismos que en los demás municipios y que en el ámbito nacional. Es decir, reconocen que el derecho a votar y ser votado no solo depende de la nacionalidad, de la edad (haber cumplido 18 años), de la inscripción en el registro federal de electores (y de la subsecuente obtención de una credencial de elector), de la residencia (estar domiciliado en el municipio desde, al menos, tres años antes) o de la condición legal del ciudadano (no estar cumpliendo una pena de encarcelamiento o, para ser candidato, no tener antecedentes penales). Los magistrados del ТЕРЈФ parecen adoptar una postura casuística, según la cual, con base en el principio de autonomía de las comunidades indígenas, el nombramiento de las autoridades municipales deberá hacerse cumpliendo las reglas que aquellas se hayan dado. En otras palabras, el

juez electoral federal admite que, así como existen requisitos para poder ejercer el sufragio en elecciones fuera de los municipios de usos y costumbres, las comunidades imponen requisitos particulares, haciendo uso del derecho, constitucionalmente consagrado, a la libre determinación.

No obstante, la dificultad reside en el carácter lábil de las normas de derecho consuetudinario y la fragilidad de los consensos o acuerdos colectivos que sustentan las reglas del juego electoral en ciertos municipios, donde tanto factores socioeconómicos como propiamente políticos invalidan parcialmente la función legislativa y reglamentaria de la asamblea comunitaria. Ahí yace el límite de la jurisprudencia tolerante hacia las normas que las comunidades se dan para organizar la integración de las autoridades municipales. En efecto, uno de los objetos fundamentales del derecho es dar certeza y previsibilidad en los procesos sociales que se busca normar. El derecho electoral no es una excepción a ese principio básico. Ahora bien, si las normas que rigen un proceso electoral pueden ser tergiversadas o sujetas a negociaciones en las cuales participan solo unos cuantos ciudadanos, dichas normas dejan de garantizar certeza y confianza entre el conjunto de los ciudadanos. Esta es la razón que esgrime el juez electoral cuando, en las sentencias del TEPJF, cuestiona la claridad de las normas aplicadas o simplemente el hecho de que no hay un consenso claro en torno a estas. De ahí surge la preocupación expresada por algunos magistrados de no poder contar con un registro fehaciente de las normas consuetudinarias de cada municipio en materia de nombramiento de las autoridades locales.

De 2016 a 2018, sin embargo, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF oscilaron de nuevo en un sentido más favorable para la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas. Durante ese periodo, las sentencias emitidas por el Tribunal reflejaron la voluntad de conocer mejor las normas y prácticas electorales de los pueblos indígenas. Esta tendencia se afirmó al resolverse varias controversias de tipo intercomunitario, en las que las agencias municipales exigían participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento como una manera de presionar para obtener un reparto más justo de los recursos fiscales administrados por la municipalidad. Tales son los casos de Santiago Matatlán (SUP-REC-0033/2017), Tataltepec de Valdés

(SUP-REC-0039/2017), Ixtlán de Juárez (SUP-REC-1185/2017) y San Juan Ozolotepec (SUP-REC-0061/2018). En estas sentencias, por primera vez, la Sala Superior consideró que la universalidad del sufragio no fue afectada, ya que los ciudadanos de las comunidades aledañas habían elegido a sus autoridades inmediatas: a los integrantes de la agencia municipal. De esa forma, el Tribunal creó un precedente novedoso al afirmar el principio de autogobierno en el ámbito comunitario, es decir, submunicipal. Los magistrados han basado su resolución en dictámenes antropológicos que muestran una de las particularidades de la territorialidad político-administrativa de Oaxaca: en la mayoría de los municipios, existen varias comunidades con sus propios núcleos agrarios y organización comunitaria. En esta configuración, el ayuntamiento no es más que el gobierno de la comunidad cabecera municipal, no así del conjunto del territorio municipal. La comunidad cabecera y las comunidades aledañas han mantenido, históricamente, un respeto mutuo de su autonomía (una suerte de pacto de no injerencia).

Al reconocer a la comunidad como el espacio legítimo para el ejercicio del voto y para el autogobierno, el TEPJF estableció un criterio novedoso. Este, sin embargo, no se ha convertido en jurisprudencia porque prevalece el disenso entre los siete magistrados de la Sala Superior. En efecto, estas sentencias han sido aprobadas por mayoría de votos, con tres votos particulares (es decir, en desacuerdo con la resolución) en cada ocasión. Según los tres magistrados disidentes, la resolución contraviene la norma constitucional, al ser el municipio la unidad básica o el primer nivel de gobierno de la organización política y administrativa del Estado mexicano. Esto es, reconocer un ámbito de gobierno que el constituyente no ha establecido “lleva a crear una autoridad *de facto* [lo cual] deslegitima la conformación federal del Estado mexicano” (SUP-REC-0033/2017, voto particular del magistrado Felipe Fuentes Barrera).

En 2020, sin embargo, al parecer, la correlación de fuerzas cambió de nuevo. La postura acerca de la maximización de la autonomía y la administración directa de los recursos fiscales por parte de las comunidades aledañas se volvió minoritaria. En las sentencias SUP-JDC-131/2020, referente a Huajuapán de León y la agencia municipal de Dolores (Oaxaca), y SUP-JDC-145/2020, de Santiago Tillo y la

agencia municipal de San Mateo Yucucuy (Oaxaca), la Sala Superior emitió resoluciones que dejaron sin vigencia las tesis LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, relativas a la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno y la administración directa de los recursos que les corresponden. Los magistrados remitieron al criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo directo 46/2018, otorgado al municipio de Santo Domingo Tehuantepec (Oaxaca) en su controversia con la agencia municipal de Santa María Nativitas Coatlán. Esta exigía recibir directamente los recursos fiscales que le correspondían según el criterio poblacional establecido en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca. La agencia interpuso un juicio ante la Sala de Justicia Indígena y la Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, en el que exigía el

reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la declaración del reconocimiento pleno del derecho a que se asigne a su comunidad recursos necesarios y suficientes para que provea su desarrollo en los términos establecidos en el artículo 2° Constitucional (amparo directo 46/2018).

El fallo de la SCJN le negó legitimidad a esa demanda, porque de otorgársele la administración directa de los recursos fiscales a la agencia se estaría comprometiendo la libre hacienda municipal, consagrada en el artículo 115 de la CPEUM. Según la norma constitucional, el ayuntamiento es el único facultado para administrar los recursos fiscales transferidos al municipio por el gobierno federal. El TEPJF retomó este criterio para determinar que las controversias relacionadas con la administración de recursos fiscales “no son tutelables mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral” (SUP-JDC-131/2020, 53; SUP-JDC-145/2020, 64), y que son competencia de la Sala de Justicia Indígena y la Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.

Estas últimas resoluciones del Tribunal marcan un claro cambio de criterio jurisprudencial en cuanto al principio de maximización de la autonomía. El disenso recurrente en el seno de la Sala Superior, entre los promotores de la autonomía comunitaria y los defensores del or-

den federal y de su célula básica, que es el municipio libre, parece estarse resolviendo a favor de los segundos. La justicia en perspectiva intercultural encuentra aquí su límite. El voto particular conjunto de los magistrados Janine M. Otálora Malassis, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, en el caso de Santiago Tillo vs. San Mateo Yucucuy (SUP-JDC-145/2020, del 8 de julio), afirma que la resolución constituye un “retroceso en el ámbito de la protección material de los derechos de autonomía, auto-determinación, consulta y participación política de las comunidades indígenas” (SUP-JDC-145/2020, 67). Además, señala que la jurisdicción especializada en materia indígena solo existe en Oaxaca, por lo que deja a las comunidades indígenas de otras entidades federativas en la indefensión.

Conclusión

Durante 21 años, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas han oscilado constantemente entre la salvaguarda irrestricta de la universalidad del sufragio y el reconocimiento de las condiciones específicas de acceso a la justicia de la ciudadanía y de ejercicio del voto (pasivo o activo) que prevalece en las comunidades (jurisprudencia 19/2018). En cuanto a la participación de los ciudadanos de las comunidades aledañas en la elección de los concejales municipales, la posición de los magistrados federales también ha oscilado entre la defensa de la universalidad del sufragio en el ámbito de toda la circunscripción municipal y el criterio de maximización de la autonomía indígena en el ámbito comunitario (submunicipal). Así pues, las resoluciones del TEPJF han seguido un movimiento pendular en dos ejes, según el tipo de problemática en juego, ya sea (primer eje) el ejercicio del sufragio por las mujeres, los avocindados, los emigrados y las minorías religiosas o políticas; ya sea (segundo eje) la participación de los ciudadanos de las comunidades aledañas (como votantes y candidatos) en la elección de los concejales municipales.

Si bien esta jurisprudencia pendular ha reflejado avances apreciables en cuanto al reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas y la eliminación de formalismos excesivos, la perspectiva in-

tercultural asumida por el Tribunal Electoral parece haber llegado a un límite. La declinación de competencia del TEPJF a favor de otra autoridad jurisdiccional en relación con la administración de los recursos fiscales descentralizados marca la culminación de una jurisprudencia que, hasta 2020, ha tenido mayor alcance que cualquier otro ámbito del derecho mexicano (agrario, penal, civil o constitucional) en cuanto al reconocimiento de la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas. Sin embargo, en este aspecto, como en los demás, la defensa del derecho a la autonomía se topa con un “techo de cristal” que impide el acceso a las competencias gubernativas (incluidas la defensa del territorio y el manejo de los recursos naturales) y a los recursos económicos necesarios para ejercerlas. En lo electoral, como en el resto del entramado jurídico, se ha llegado a la paradoja de afirmar la autonomía de las comunidades para elegir a sus autoridades, al mismo tiempo que a estas se les niegan los recursos materiales para poder gobernar. Reconocimiento sin redistribución: un rasgo común de las políticas multiculturalistas en toda América Latina. Queda por ver, sin embargo, cómo la justicia especializada oaxaqueña resolverá la controversia acerca de la administración directa de los recursos fiscales por las comunidades indígenas en el nivel submunicipal, y si la jurisprudencia, en esta materia, será replicable en las demás entidades federativas.

Fuentes consultadas

- Amparo directo 46/2018. Quejoso: Ayuntamiento Municipal Constitucional de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246057> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2008&tpoBusqueda=S&sWord=13/2008> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL

- POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2010&tpoBusqueda=S&sWord=15/2010> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 8/2011. IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2011&tpoBusqueda=S&sWord=8/2011> (consultada el 27 de mayo de 2011).
 - 27/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2011&tpoBusqueda=S&sWord=27/2011> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&sWord=12/2013> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 9/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2014&tpoBusqueda=S&sWord=9/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 17/2014. AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2014&tpoBusqueda=S&sWord=17/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. Disponible

- en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2014&tpoBusqueda=S&sWord=19/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2014&tpoBusqueda=S&sWord=20/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 28/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2014&tpoBusqueda=S&sWord=28/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=37/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 48/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2014&tpoBusqueda=S&sWord=48/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2016&tpoBusqueda=S&sWord=22/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2016&tpoBusqueda=S&sWord=37/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).

- 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=19/2018> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 8/2019. COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2019&tpoBusqueda=S&sWord=8/2019> (consultada el 27 de mayo 2021).
- Sentencia SUP-JDC-131/2020. Actor: Pedro Donaciano Guerrero Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/131/SUP_2020_JDC_131-912038.pdf (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-JDC-145/2020. Actor: Julio Gómez Cruz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/145/SUP_2020_JDC_145-912040.pdf (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-JRC-152/99. Actor: Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricardez. Autoridad responsable: LVII Legislatura del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1999/JRC/SUP-JRC-00152-1999.htm> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-REC-33/2017. Actor: Felipe Sernas Cortés y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REC/SUP-REC-00033-2017.htm> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- Tesis LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LII/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).

Efectos del Poder Judicial en San Juan Cotzocón, México. Voto universal por tejido social

Juan Carlos Martínez Martínez

En este artículo se analizan los efectos sociales sufridos en los últimos años en el municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, a partir de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En particular, interesa abordar sus manifestaciones de disputa por el poder político interno y sus repercusiones en el derecho electoral. Para guiar el análisis del proceso, se tomaron los contenidos fundamentales del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se resaltó la importancia o *ratio iuris* que subyace en este reconocimiento. Esta discusión se desarrolla en torno a los procesos electorales de dicho municipio oaxaqueño, regido por lo que se llamó sistema de derecho consuetudinario o usos y costumbres, y hoy en día se denomina sistema normativo interno.

El trabajo examina el contenido de una sentencia del TEPJF, aunque se citan otras del mismo caso, y analizan en qué medida dicha resolución da cumplimiento a los derechos reconocidos. Pero más allá de la juridicidad de dicha sentencia, interesa ver cómo el desconocimiento del sistema político indígena puede generar antinomias entre derechos con igual valor constitucional, lo que significa un llamado a algo que ya el Tribunal Electoral desarrolla son solvencia en otros casos: el test de proporcionalidad o ponderación de derechos.

Es público y notorio que el TEPJF ha generado interpretaciones jurídicas que ponen énfasis en la observancia de los derechos políticos

colectivos de los pueblos indígenas; no obstante, se identifican vacíos en el seguimiento de estas sentencias, a fin de conocer con precisión su efectividad y consecuencias en el tejido social local. En tal sentido, este artículo hace un acercamiento a estas consecuencias, sosteniendo que, para ser integrales en su interpretación avanzada de derechos, las sentencias del Tribunal deben hacer un análisis más profundo del contexto en el que aterrizan. En este caso, se identifica que la apuesta de dicho órgano jurisdiccional por proteger derechos colectivos indígenas y los derechos de las mujeres se teje en el contexto de las políticas públicas estatales (económicas, educativas, sanitarias y sociales) que agreden la autonomía, así como la integridad social, económica, política y cultural de los pueblos. En este sentido, las interpretaciones de los magistrados electorales, a pesar de proteger derechos en el papel, pueden contribuir al frecuentemente trágico debilitamiento del tejido social y la institucionalidad local de las regiones indígenas, situación que ha derivado en una profunda crisis de gobernabilidad en el Estado mexicano de principios del siglo XXI.

Diversos estudios han mostrado que la transferencia de recursos federales en Oaxaca y otros estados con población indígena genera una desestructuración de las formas organizativas de solidaridad y las estructuras sociales tradicionales de los pueblos (Juan-Martínez 2003; Recondo 2007; Hernández y Juan-Martínez 2007; Durand 2007; Martínez 2011). En principio, estas transferencias aparentan una oportunidad para el desarrollo de los pueblos; sin embargo, al realizarse sin consultar a los pueblos y sin concatenar esos recursos a los principios administrativos propios de la comunidad, esos apoyos acaban generando ambiciones, dislocación, ruptura de lealtades tradicionales y una corrupción que corroe la institucionalidad ancestral y, al final, el tejido social, como señala Víctor Manuel Durand Ponte:

los recursos municipales, entregados por la federación, separan al gobierno de la sociedad, de la comunidad ya que hay una especialización funcional. Lo que puede ser visto como una sana descentralización del poder y del gobierno se puede convertir en un grave problema, pues la descentralización se realiza sin que existan las instituciones que permitan un adecuado control de los actos de gobierno; la comunidad ya no puede cumplir ese papel pues es dividida por la diferenciación funcional (Durand 2007, 31).

La disputa comunitaria por recursos con frecuencia se transforma en un problema electoral y se expresa en intereses mezquinos por la apropiación de recursos, lo que, en casos como el de Cotzocón, no obra como una constancia que pueda ponderar el TEPJF, como sí lo hace en otros casos. En los asuntos que resuelve el Tribunal, esos intereses subyacentes al caso deben quedar manifiestos y procesarse de acuerdo con el contexto regional, pero también en otro de descalificaciones históricas a las formas de gobierno indígena, que la reforma constitucional al artículo 2, en 2001, pretendió revertir. Así lo expresa Carlos Montemayor:

Las “políticas de indios” y del “indigenismo de México moderno” constituyen, pues, no precisamente un conjunto ordenado y etiquetado de planes y programas de gobierno de la colonia o del México independiente para beneficiar a los pueblos indígenas, sino parte de un proceso político y social conflictivo. En el seno de las sociedades dominantes de la nueva España y del México moderno, este proceso ha tenido como eje recurrente el cuestionamiento de la condición política de los pueblos indígenas y sus derechos agrarios y se ha caracterizado por la resistencia de los pueblos indios a los intereses de un actor principal que se le llamó sucesivamente conquistador, encomendero, corona española, administración virreinal, pueblo colonizador, modernización económica, nación, Estado mexicano, gobierno revolucionario o de transición democrática. No se trata de programas, ideas o conceptos sino de un proceso social complejo e ininterrumpido.

[...] muchos mexicanos en los inicios del siglo XXI aún no están seguros de si estos pueblos son libres y si deben tener dominios sobre sus bienes. Tampoco están muy seguros de la racionalidad de los indios ni de su capacidad de desarrollo. La abundancia de medidas para restringir sus facultades es el complejo y persistente proceso social que se esconde detrás de las políticas indigenistas de cinco siglos. Este prolongado proceso aún no logra solucionarse con objetividad en el México del siglo XXI (Montemayor 2000, 20).

Si se pierde de vista el contexto regional e histórico, la aplicación progresista de derechos se puede engarzar con una tendencia histórica de inferiorización o desdén hacia las culturas y formas organizativas de los pueblos indígenas. Como muestra el caso que se aborda, algunas sentencias pueden ser impecables en su construcción jurídica, pero enmascarar el fortalecimiento de sectores dominantes que buscan ejercer el control y sometimiento de las poblaciones originarias.

San Juan Cotzocón, Mixe. El deterioro de un sistema político

Este caso se desarrolla en el municipio de San Juan Cotzocón, en la región del bajo Mixe, el cual es la cabecera de un municipio que abarca varias poblaciones; por lo tanto, formalmente hablando, se rige por las reglas del artículo 115 de la CPEUM. Dentro de esta demarcación existen, además, otros dos pueblos con una identidad sociocultural e histórica diferenciada.

Tradicionalmente, esos pueblos eligen de manera diferenciada a sus autoridades, dado que se trata de pueblos distintos. Hasta hace una década ello no había ocasionado ningún problema porque esa era la realidad política local, más allá de que, por determinación del gobierno del estado durante el siglo XIX, las tres comunidades hubieran quedado adscritas en un mismo municipio. Su identidad política era diferente, por lo que sus instituciones y el ejercicio de ciudadanía se desarrollaban en el ámbito comunitario y no en el municipal.

Apuntando al tema arriba señalado, desde finales de la década de 1980, el gobierno federal inició una política de transferencia directa de recursos a la comunidad.¹ Como ya se indicó, en principio esta política federalista parece muy buena, es decir, transferir recursos públicos a las autoridades locales aparenta ser una medida muy adecuada, en particular para aquellos municipios abatidos por la pobreza (Martínez 2011); el problema es que esta se realizó sin consultar a los pueblos y sin dimensionar las afectaciones que ello traería al orden local.

La lógica tradicional de las comunidades es que los ciudadanos están ahí para prestarle servicios a esta, para compartir lo que producen con la colectividad, para trabajar por el bien común y, en esa lógica, para garantizar la vida buena de la colectividad. Este sistema deriva en que la autoridad se va nombrando en un sistema escalafonario de aquellos que demuestran mayores aptitudes para servir y compartir saberes y recursos con la comunidad (González de la Fuente 2011). Es

¹ Para 2014, las transferencias al gobierno estatal por concepto de ramo 33 fueron de 3,298,396,963 pesos. Esta alta cantidad se repartió en los municipios mediante una fórmula que calcula la población, el monto de las contribuciones y el nivel de desarrollo humano (Observatorio de Transparencia Presupuestal s. f.).

así que la seguridad jurídica no deviene de la norma escrita, como en el sistema general, sino de un sistema de interacción comunitaria intensa, participación ciudadana directa y una asamblea que evalúa el quehacer de sus autoridades desde los cargos más bajos, lo que permite nombrar para los cargos mayores a los sujetos con probada capacidad de servicio y honestidad. Como en cualquier comunidad humana, esto no se cumple a cabalidad; no obstante, este es el horizonte, el modelo político formal que había permitido subsistir a las instituciones indígenas y, con ello, mantener un tejido social comunitario.

Como ha pasado en múltiples casos que se han judicializado, diversos factores quebrantan los pactos institucionales internos y se reconfigura el modelo social. Las transferencias rompen el vínculo entre la ciudadanía y el quehacer público. La gente no decide en qué o cómo se gasta un recurso que no proviene directamente de la propia sociedad; le cuesta inferir que esos recursos llegan por medio de sus propias contribuciones, y aun cuando lo pensara, no existen mecanismos que faciliten la contraloría social. En muchas comunidades el dinero se usa arbitrariamente e incentiva la corrupción de los gobernantes. La ciudadanía no sabe cuánto llega ni conoce las reglas de operación para gastarlo ni participa en las licitaciones. Los gobernantes no tienen que probar su capacidad ante su comunidad, sino que buscan apoyo de los partidos u otras redes clientelares. La gente busca participar en la política local con nuevas motivaciones que van más allá de su legitimidad, rompe el escenario normativo formal del propio sistema normativo.

Otro de los efectos de ese fenómeno es que las cabeceras municipales controlan los recursos y no los distribuyen a las agencias. Esto lesiona las relaciones intercomunitarias porque, en muchos casos, las agencias no conforman una unidad política con la cabecera; el sistema político tradicional adquiriría sentido en el ámbito comunal, no en el municipal. Este es el caso de San Juan Cotzocón, Mixe.

Cotzocón ejemplifica el conflicto de un antiguo pueblo mixe convertido en municipio en el siglo XIX, cuya gran extensión territorial permitió, al paso del tiempo, el asentamiento de agencias municipales mestizas y algunas de origen mazateco. La relación cabecera-agencia no fue conflictiva en este municipio mixe; sin embargo, en épocas recientes el pacto se ha roto dado el interés por decidir en el proceso de

elección municipal y por el afán de algunos sujetos internos, ligados a partidos políticos, de hacerse del poder municipal. Desde 2008, líderes con filiación partidista han empezado a interponer su ambición a los intereses del pueblo, lo que ha provocado que las instituciones federales resulten incapaces de comprender la problemática de fondo, en un contexto socio-histórico específico, y, por ende, de hacer efectiva la protección constitucional a las instituciones indígenas locales.

En la cabecera de Cotzocón, prácticamente toda la población habla mixe, presta servicios, cumple con tequios, realiza mayordomías para acceder a la ciudadanía y tiene música propia, ritos y festividades colectivas. San Juan Cotzocón es el centro histórico de un vasto territorio en el que, al paso de los años, se han ido asentando más pueblos. Para ser precisos, existen 14 agencias, de las cuales 4 son mixes y se manejan con bastante autonomía en relación con la cabecera, y existen otras 10 que no son mixes, que no tienen un sistema tradicional y que juegan con las reglas de los partidos políticos. Algunas son asentamientos mestizos de creación reciente y otras albergan a población de origen mazateco desplazada por la construcción de la presa Miguel Alemán en la década de 1980. Algunas regiones de Cotzocón son muy comunicadas porque son paso entre Tuxtepec y el Istmo de Tehuantepec, pero otras del mismo municipio, incluida la cabecera, son bastante inaccesibles.

Dada esa dinámica histórica, en la actualidad la cabecera municipal no controla su antiguo territorio; esta situación ha permitido que todas las agencias se hayan conducido con autonomía relativa de la cabecera: ellos eligen sus autoridades y definen las especificidades de su organización interna.

En tiempos recientes, las agencias dan a conocer sus programas de trabajo a la cabecera para exigir recursos provenientes de las participaciones estatales. En un principio, este pueblo tradicionalista no recurrió al derecho para impugnar el paulatino debilitamiento de sus instituciones; de hecho, sus capacidades de litigio eran muy precarias. En cambio, sus detractores, que son poblaciones más integradas a la sociedad no indígena y con fuertes vínculos partidistas, tuvieron mejores posibilidades para judicializar el caso.

Cuadro 1. Cabecera y agencias

San Juan Cotzocón	Pueblo	Municipio
Arroyo Peña Amarilla	Ranchería	Agencia municipal
Benito Juárez	Ranchería	Agencia municipal
El Paraíso	Ranchería	Agencia municipal
El Porvenir	Ranchería	Agencia municipal
Emiliano Zapata	Ranchería	Agencia municipal
Jaltepec de Candoyoc	Ranchería	Agencia municipal
María Lombardo de Caso	Ranchería	Agencia municipal
Matamoros	Ranchería	Agencia municipal
San Felipe Zihualtepec	Ranchería	Agencia municipal
San Juan Ozolotepec	Ranchería	Agencia municipal
Santa María Puxmetacán	Ranchería	Agencia municipal
Santa Rosa Zihualtepec	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Carrizal	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Encino	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Venado	Congregación	Agencia de policía
El Tesoro	Congregación	Agencia de policía
Eva Sámano de López Mateos	Congregación	Agencia de policía
Francisco I. Madero	Congregación	Agencia de policía
Gabino Molina	Congregación	Agencia de policía
La Libertad	Congregación	Agencia de policía
La Nueva Raza	Congregación	Agencia de policía
Miguel Hidalgo	Congregación	Agencia de policía
Nuevo Cerro Mojarra	Congregación	Agencia de policía
Profesor Julio de la Fuente	Congregación	Agencia de policía

Fuente: Elaboración propia con base en datos recopilados en trabajo de campo, en febrero de 2011.

En este conflicto son varias cosas las que están en juego, pero lo que hace dos años se pudo registrar en las autoridades de la cabecera era una fuerte preocupación por el deterioro de su sistema interno: “Si toda la población del municipio participa en la elección, el sistema po-

lítico mixte se va a perder y nuestro patrón ancestral de organización también” (Julián² a Martínez 2012). De manera paradójica, ese sistema en riesgo se encuentra protegido por la Constitución. Aunque actualmente el presidente municipal sigue siendo de Cotzocón, aun con la participación de las agencias en la elección, al paso de los años las autoridades se irán separando de su ciudadanía, rompiendo el tejido social interno y abriendo espacios para la violencia política.

El proceso judicial. Justicia ciega

Después de dos años de impugnación, las autoridades electorales resolvieron la participación de las agencias en los comicios. En su fase más reciente, el conflicto se reactivó en noviembre de 2013, mes en el que se celebraron las diferentes asambleas comunitarias para designar a los representantes que elegirían a las autoridades municipales. Para este efecto, se hicieron planillas con personas de las distintas localidades que conforman el municipio, aglutinadas por intereses meramente político-económicos, sin los planes y plataformas que, en teoría, tiene un partido y sin la identidad y cohesión del sistema tradicional.

El 7 de noviembre de 2013, se emitió la convocatoria para la realización de asambleas generales comunitarias, que en realidad serían asambleas municipales conformadas por distintos tipos de ciudadanos, con poco en común y con desconocimiento de las trayectorias respectivas que elegirían a los concejales del ayuntamiento. El 1 de diciembre de 2013, se celebraron las asambleas electorales en 24 comunidades del municipio; algunas fueron mediante voto secreto y urnas; otras, por el mecanismo tradicional de mano alzada, pero sin la deliberación típica de las asambleas comunitarias.

Como era de esperarse, durante las semanas siguientes se presentaron inconformidades y diversos grupos desconocieron esta *sui generis* elección. No obstante, el 14 de diciembre de 2013, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

² Estudiante de antropología originario de la comunidad, quien ayudó a traducir algunas entrevistas realizadas en la cabecera de San Juan Cotzocón.

(IEEPCO) declaró la validez de la votación y ordenó expedir las constancias de mayoría. En los siguientes días, se impugnaron los resultados y, con ello, la determinación del IEEPCO. El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca confirmó la validez de la elección.

Es así como el recurso llegó a la Sala Regional Xalapa del TEPJF. La impugnación básicamente argumentaba que el procedimiento no respetó el sistema tradicional de la comunidad y, en cambio, utilizó uno basado en representantes, operando en las diversas asambleas, en lugar de haber implementado, como es la costumbre, una sola asamblea general comunitaria. No obstante, el argumento perdía de vista que ese tipo de asambleas se usa en el ámbito comunitario y que sería difícilmente verificable en un municipio con más de 22,000 habitantes. El 6 de febrero de 2014, la Sala Regional Xalapa confirmó la validez de la elección, pero su resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF.

Por su parte, la Sala Superior determinó que las impugnaciones no tienen validez porque antes se habían pactado las reglas de la elección. En su estudio, la Sala no dio una protección especial al sistema político tradicional, sino que se enfocó en los mecanismos mediante los cuales se legitimaron las nuevas reglas, considerando la validez de los consensos de las comunidades que conforman el municipio. Desde el punto de vista del TEPJF, la imposición decimonónica y el paulatino despojo, durante el siglo XX, obligaron a Cotzocón a asumir la forma de un municipio integrado que subsuma las particularidades de cada sistema particular. El derecho a la autonomía, consagrado por el artículo 2 constitucional, al parecer, no alcanza en este caso para salvaguardar una lógica política que había permitido identidad cultural y gobernabilidad durante siglos.

Para la Sala Superior, era de destacarse el respeto a la universalidad del voto, y asumió el respeto al autogobierno, pues, desde su perspectiva, las asambleas comunitarias fueron quienes designaron a los representantes. La Sala también valoró positivamente la incorporación de las agencias y los núcleos agrarios, solventando uno de los principales problemas en elecciones por el sistema de normas internas.

La sentencia señala que, en esta resolución, la Sala Superior destaca criterios relevantes del *amicus curiae* en materia electoral interpuesto en el juicio y fija la elaboración de un resumen oficial, que se traduzca

a las lenguas que se hablen en todas y cada una de las comunidades que integran el municipio de San Juan Cotzocón, con el fin de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de esta resolución.

No obstante el beneplácito de la Sala con su resolución, el 11 de junio de 2014, producto de la descomposición social del pueblo, hubo un enfrentamiento entre población local y policías que dejó un saldo de ocho muertos. El antiguo patrón, que permitía a las agencias funcionar conforme a sus propias reglas y elegir a sus autoridades, se extinguió. Cuando las agencias presionaron para convertir al municipio en la entidad política definida en el artículo 115, la cohesión social se empezó a erosionar, incluso, dentro de la cabecera. Los ciudadanos de las agencias de Cotzocón, al paso del tiempo y seducidos por las fuertes participaciones federales, se consideraron excluidos del pacto tradicional y demandaron el reconocimiento de sus derechos políticos, activando a las instituciones electorales, quienes, sin comprender a cabalidad las dimensiones del problema, impusieron conceptos de democracia y ciudadanía que no habían operado en la región, olvidando el derecho de libre determinación, el cual busca conservar la diversidad cultural del país.

Libre determinación y autonomía... siempre y cuando

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas está en la base del Estado multicultural que erige la CPEUM. De acuerdo con esta, la libre determinación de los pueblos originarios se ejerce en el marco constitucional de la autonomía. A diferencia del Estado mexicano o de las entidades federativas que ejercen este derecho de forma soberana, las comunidades indígenas lo hacen de manera autónoma.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) señala que estos tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, pueden decidir libremente su condición política y disponer su desarrollo económico, social y cultural. El artículo 4 de la DNUDPI amplía el contenido de este derecho al señalar que el ejercicio de su libre determinación se refiere a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

La mayoría de las instituciones pertenecientes al Poder Judicial de la Federación (PJF) han superado los prejuicios en torno al peligro de balcanización³ del Estado; incluso hay una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que habla de que la libre determinación implica

la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional (tesis aislada 1ª XVI/2010, 114).[§]

Esta consideración permite que los indígenas definan si quieren o no asemejar su modelo político interno al diseño constitucional para el resto del país (Martínez 2011). No obstante, los candados que se oponen a esta autonomía vuelven a reflejar una situación de endémica desconfianza a las formas con las que la población originaria organiza su vida.

A pesar de la perspectiva más abierta en la interpretación de sentencias como la que se comenta,⁴ el reconocimiento hace un permanente énfasis en los límites que este derecho tiene. En tal sentido, se insiste en que los indígenas pueden hacer ciertas cosas, siempre y cuando no pongan en riesgo la unidad nacional y respeten la Constitución, la universalidad del voto, las leyes secundarias, los derechos humanos, la propiedad de terceros, la participación de las mujeres en términos preconcebidos, etcétera. Paradójicamente, estos sistemas han sido un fuerte factor de unidad nacional, y su desmontaje está significando la ruptura de la nación. Si se toma como ejemplo la fuerte desestructuración comunitaria en los casos de Guerrero y Michoacán, se comprenderá la dimensión de este problema.

³ Véase, por ejemplo, Saffie s. f.

[§] Énfasis añadido.

⁴ Se debe reconocer que en casos como los de Reyes Etna, San Jerónimo Sosola o San Mateo del Mar, la Sala Superior ha impulsado criterios mucho más conscientes de los alcances que puede tener el derecho a la libre determinación y las consecuencias de una desestructuración violenta de los sistemas políticos tradicionales que históricamente han propiciado estabilidad a las regiones rurales de México.

Leyendo el énfasis que las resoluciones ponen en los límites a la autonomía y a la libre determinación indígenas, es irremediable pensar en la herencia colonial que mantiene el tratamiento jurídico que estos pueblos reciben. El primer texto legal occidental referido a los indígenas fue *El requerimiento* (de 1513). Este documento surge en respuesta a un fuerte cuestionamiento del dominico Fray Antonio de Montesinos a la brutalidad e injusticia con que los colonos trataban a la población originaria de la isla La Española. Ante esta situación de injusticia, *El requerimiento* intentó justificar la guerra contra los indígenas, aduciendo que debían someterse a la Corona española, porque sus formas de vida no respetaban los valores sagrados de la cultura dominante de esa época.

En su estructura, *El requerimiento* argumentaba desde la perspectiva de la filosofía escolástica española (González Callejas 2011) que, a partir del poder legítimo del papa, este realizaba un acto de donación a los reyes de España. En su segunda parte, requería a los indígenas a que reconocieran a la Iglesia como gobernante y superior de todo el mundo, y al alto sacerdote llamado papa. Por línea de transmisión, ordenaba que se reconociera al rey y la reina de España como superiores, señores y reyes de todas las islas y tierra firme, del mar u océano en virtud de dicha donación. También requería que permitieran que se les predicara la fe verdadera. Al final, se exhortaba a los indígenas a que se sometieran a su nuevo señor y adoptaran el cristianismo; si ellos aceptaban, se les respetarían sus costumbres, propiedades y haciendas; pero si se negaban, se les haría la guerra con todos los recursos, se les causarían todo tipo de males y se les despojaría de sus propiedades, y la amenaza implicaba reducirlos a la esclavitud, incluidos los niños y las mujeres.

En 2010, cuando empezó la desestructuración política de San Juan Cotzocón, en la Sala Regional Xalapa se había argumentado lo siguiente:

queda demostrado que la elección de los concejales del municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, no se llevó a cabo bajo un método democrático, pues no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las agencias municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria.

Lo anterior es suficiente para que esta Sala Regional tenga por acreditado que ante dichas irregularidades, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca indebidamente validó la elección.

Por ello, lo procedente es dejar sin efectos el acuerdo de veintisiete de diciembre de la presente anualidad, expedido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en relación con la calificación y declaración de validez de la elección aludida, y ordenar a dicho organismo que lleve a cabo las gestiones necesarias para la celebración de una nueva elección (SX-JDC-436/2010 y SX-JDC-443/2010, 24).

La notificación de esta sentencia llegó tres días después, cuando las autoridades habían tomado posesión, como cada año, y habían hecho una serie de rituales y festejos para que su ciclo político estuviera articulado con el ciclo natural y ritual del pueblo. Anular la elección golpeaba las creencias profundas de la comunidad; en palabras del presidente destituido, “nos pisaron, nos hicieron sentir como que no valíamos, la gente lloraba y nos quedamos confundidos, sin saber qué era lo que seguía” (Mateos a Martínez 2012). Cuatro años después, San Juan Cotzocón tuvo un saldo de 10 muertos, impunidad y corrupción sin precedente.

En 2010 las magistradas de la Sala Regional Xalapa consideraron que las costumbres indígenas debían someterse a la autoridad superior del Estado y que estas no habían respetado uno de los dogmas de la fe de la actualidad: la democracia y el sufragio universal, basados en una idea de liberalismo deontológico (Sandel 2000); es decir, una serie de reglas, en teoría neutrales, que ponderan ciertos valores culturales ante otros. En 2014, quizá un poco tarde para Cotzocón, la perspectiva del TEPJF había variado en cuanto al alcance del derecho a la libre determinación, pero frente a los acuerdos de las asambleas manipuladas por los agentes de los partidos no se notaba ningún interés especial para que el municipio recobrar sus valores tradicionales de servicio y reciprocidad en el ejercicio de los cargos.

En 2010, el Tribunal Electoral ordenó al gobierno estatal y al Congreso local que pusieran una autoridad que los tutelara en tanto lograran hacer elecciones democráticas y universales, y se les obligó a realizarlas conforme al modelo que las magistradas conocen. En 2014 se respetó la elección del presidente, de acuerdo con la elección híbrida que consensuaron, pero no hay duda de que el proceso de des-

composición social no se detuvo. A fin de democratizar al pueblo, la ingobernabilidad cunde, como señala Edward Said:

La idea de civilizar y llevar luz a los lugares oscuros es antitética y lógicamente equivalente a su fin efectivo: el deseo de “exterminar a los brutos” que pueden no mostrarse cooperativos o albergar ideas de resistencia [...] la visión imperial se hace cargo a la vez de la vida y de la muerte de los nativos (Said 2004, 264-5).

Si se vuelve al texto de la ley con esa perspectiva, se ve con claridad que aunque el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas no puede tener los mismos alcances que recibe en el derecho internacional para los estados, su sujeción acrítica a los valores del juzgador implica limitaciones coloniales. Los límites que algunas magistradas imponen a este derecho no devienen automáticamente de la ley, los manifiesta un *habitus* del entorno estatal marcado por la idea civilizatoria del estado y lo que González Casanova denomina colonialismo interno (1969). Es decir, desde una perspectiva de derecho constitucional, los sistemas normativos indígenas deben estar sujetos a la carta magna, lo mismo que los funcionarios estatales y, en general, todo el orden jurídico nacional; sin embargo, persiste un modelo de interpretación que supone que los jueces del Estado son los representantes la Constitución —la civilización— y esta y sus valores son ajenos a los indígenas. La consecuencia de tal razonamiento es que estos tienen la obligación moral, más que jurídica, heredada del pensamiento colonial, de someter y educar a la población originaria para que respete la CPEUM. Aún les cuesta entender el texto constitucional como un conjunto de principios a los que tanto las comunidades como los funcionarios se deben adecuar. Esta advertencia no niega que la mayoría de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF tiene una concepción verdaderamente pluralista y no colonial, pero aún se tiene que mostrar cómo los principios resguardados por la Constitución adquieren significados particulares en cada sistema cultural, lo que Boaventura de Sousa Santos denomina una concepción diatópica de los derechos humanos (Santos 2002; Díaz-Polanco 2007).

Al respecto, es importante reconocer que la Sala Superior se acercó, de forma pionera, a esta perspectiva al resolver el caso del municipio de Cherán, Michoacán, en el que ordenó una consulta en los términos del

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la que la mayoría de la población decidió que quería regirse con base en su propio sistema de usos y costumbres, el cual, como se ha señalado, es un concepto superado en la legislación oaxaqueña. En la consulta, los participantes decidieron elegir a sus autoridades conforme a ese sistema y definieron un modelo diferente de gobierno municipal, de acuerdo con su cultura *p'urhépecha* (SUP-JDC-9167/2011). En este caso, el PJF ordenó al Congreso del Estado de Michoacán y al Instituto Estatal Electoral de Michoacán convalidar la elección realizada por el pueblo de Cherán conforme a sus propios sistemas normativos. Los efectos positivos de esta sentencia son evidentes, en particular cuando se puede constatar que ese pueblo logró imponer su institucionalidad a la corrosiva penetración del crimen organizado, que ha desestructurado una parte importante del territorio michoacano.

De lo anterior se puede inferir que el derecho a autogobernarse y a elegir autoridades usando sus propios procedimientos no implica que, necesariamente, dicho derecho tenga que ejercerse por medio del municipio, lo cual hubiera sido una aproximación importante en el caso Cotzocón. En el fondo de sus conflictos se encuentra que la institución municipal no corresponde con la demarcación tradicional de los pueblos indígenas y que los recursos acumulados para todo el municipio fueron corrompiendo a las autoridades tradicionales de la comunidad.

En todo caso, las nuevas leyes darían la opción para que esos pueblos se reconstituyeran a partir de sus propias formas de estructuración política tradicional y, con ello, hacerle frente a la terrible descomposición social e institucional que aqueja al país. El TEPJF argumentó, de manera avanzada, el derecho de autonomía de los pueblos indígenas en ciertos casos, para después volver a caer en una visión limitada del fenómeno pluralista:

Por ende, el reconocimiento y aplicación del derecho al autogobierno que asiste a la comunidad de Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca, en forma alguna puede traducirse en el deber de las autoridades o los ciudadanos de atender u observar aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones propias del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas pudieren conculcar algún o algunos derechos fundamentales recogidos por la Consti-

tución federal o los tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano, y, mucho menos, que los tribunales deban desarrollar una actividad mecánica o letrística de las disposiciones, conductas y situaciones que resultaren conducentes al momento de analizar los límites en que debe ejercerse el derecho a utilizar los usos o costumbres indígenas (SUP-JDC-3186/2012, 56-7).

Se observa que los magistrados buscan la interpretación que les permita cumplir al máximo con el contenido de las normas internacionales de derechos de los pueblos indígenas, argumentando en todos sus puntos los derechos autonómicos, para volver a interpretaciones que, aplicadas en contextos específicos, desestructuran los sistemas normativos indígenas, los cuales, en la práctica, han mantenido estas formas diferenciadas de organización política.

El concepto de derechos humanos descansa sobre un conjunto de presupuestos con un sesgo cultural: que existe una naturaleza humana universal que puede ser conocida por medios racionales; que la naturaleza humana es, esencialmente, diferente de y superior al resto de la realidad; que el individuo tiene una dignidad absoluta e irreducible, que debe ser defendida del Estado o de la sociedad, y que la autonomía de la persona requiere que la sociedad sea organizada de una forma no jerárquica, como una suma de individuos libres. Teniendo en cuenta que todas estas presuposiciones son claramente occidentales y liberales; que más que una descripción de la realidad supone una aspiración formal, incluso mítica, y que fácilmente son distinguibles de otras concepciones de dignidad en otras culturas, se entiende por qué la cuestión de la universalidad de los derechos humanos ha llegado a ser tan calurosamente debatida.

Siguiendo la propuesta de la hermenéutica diatópica de Boaventura de Souza Santos (2002), es necesario reconocer que los sistemas normativos internos indígenas suelen tener los tres elementos de cualquier otro sistema: normas, instituciones y procedimientos; que constituyen sistemas de reparación y de castigo, y que, independientemente de las concepciones axiológicas propias, protegen valores y principios culturales que tienen un aporte no solo para esas sociedades, sino para la humanidad en su conjunto. Para poder emitir una opinión acerca de los límites que los derechos humanos deben imponer a estos sistemas, es necesario comprender cómo las normas, instituciones y procedi-

mientos indígenas resguardan valores que la formulación occidental de derechos humanos protege con otros conceptos, a fin de balancear ambos contenidos, maximizando la autonomía y velando por la continuidad del sistema. Reiteradamente, el ТЕРПФ, que sin duda tiene las argumentaciones más avanzadas en la materia, omite una comprensión más profunda de los sistemas indígenas. Al respecto, Santos sostiene que:

La hermenéutica diatópica está basada en la idea de que los *topoi* de una cultura individual, sin importar qué tan fuertes puedan ser, son tan incompletos como la cultura misma. Dicha incompletud no es apreciable desde la cultura, dado que la aspiración a la incompletud induce a tomar *pars pro toto*. El objetivo de la hermenéutica diatópica no es, en consecuencia, alcanzar la completud —siendo éste un objetivo inalcanzable— sino, por el contrario, elevar la conciencia de la incompletud a su máximo posible participando en el diálogo, como si se estuviera con un pie en una cultura y el otro en la restante. Aquí yace su carácter diatópico (Santos 2002, 70).

En estos casos le corresponderá a la juzgadora o juzgador verificar tres cosas y no más:

- 1) Un posible conflicto de competencias con las autoridades del Estado o de las comunidades.
- 2) Que la autoridad en cuestión haya aplicado efectivamente el sistema normativo interno de su comunidad, para lo cual son vitales los peritajes antropológicos u otros medios de prueba que objetiven el sistema normativo, el cual, con frecuencia, es oral y no escrito.
- 3) Que el sistema cumpla con los requisitos mínimos de respeto a los principios generales de la Constitución y a los derechos humanos, en un diálogo que permita entender la incompletud de cada sistema, teniendo, en estos casos, relevancia fundamental una aproximación intercultural y el principio propersona, que consiste en elevar al máximo la dignidad de las personas.

Tales extremos, al parecer, no se han cumplido en ninguna de las sentencias relativas al caso San Juan Cotzocón.

Hacia un sistema electoral pluralista

Se puede decir que, en términos generales, los funcionarios públicos deberían reconocer a los pueblos indígenas como parte constitutiva del Estado mexicano y, en tal sentido, como aliados en este difícil proceso de construir un andamiaje institucional para responder a la compleja problemática contemporánea que enfrenta el país. El enfoque, aún residual, de ver a los indígenas como tutelados estatales impide la conversión a un verdadero Estado multicultural y a un consecuente pluralismo jurídico y político, irrenunciable para gobernar a un país como México. Tal Estado tendría que garantizar el ejercicio eficaz de su derecho colectivo a participar, de manera eficaz, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

En ese sentido, si es prerrogativa de esos pueblos aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, los funcionarios estatales deben reforzar la alternativa de declinar competencia en un sinnúmero de temas que corresponde conocer a las autoridades propias de los pueblos; perder el miedo institucional, basado en discursos coloniales, al barbarismo de los incivilizados.

En esta perspectiva, al TEPJF solo correspondería revisar la constitucionalidad de los actos realizados por las instituciones indígenas. Si bien el Tribunal puede convalidar, modificar o revocar la resolución autónoma de la comunidad, no podría llegar a ninguna conclusión sin antes realizar un análisis hermenéutico diatópico (Santos 2002). Para este fin, los magistrados y los auxiliares de la justicia, con el soporte de la propia institución, deberán allegarse de los datos que les permitan comprender la lógica jurídica que la autoridad indígena aplicó, prevaleciendo el diálogo y el respeto a la diversidad cultural.

La idea del indígena como portador de una identidad marcada por el atraso y la idea de una identidad mestiza que es una puerta de salvación para las población originaria generan que muchas personas busquen mutar y olvidar que fueron indígenas (Moreno 2010); ello muestra el fenómeno de distanciamiento radical que toda persona busca de esa parte de la identidad de origen como nación. En México, la asimetría de poder y el colonialismo producen subjetividades “racializadas”, de las que no están exentos el derecho y sus procesos. Si se reconoce durante las causas este patrón histórico y sistémico, no es

necesario descalificar a las partes para comprender que los indígenas que buscan “amestizarse” oponen su identidad actual a la del indígena atrasado, se vuelven fervientes detractores de sus procesos e instituciones y buscan el favor o la aprobación del Estado, sumándose a su antigua causa civilizatoria.

Por su propia naturaleza, el español jurídico, como lenguaje del poder estatal, debería tener como principio la precisión, así como ser objetivo y ajustado a la norma, con el fin de evitar interpretaciones erróneas o tergiversaciones, y garantizar seguridad comunicativa entre los especialistas del derecho. Creemos que esta exigencia estaría íntimamente relacionada con la función civilizadora del derecho, y aunque sería esperable que fuera comprensible para los ciudadanos comunes, la prioridad de la precisión y de una interpretación unívoca en la norma jurídica ha ido creando un lenguaje técnico sumamente especializado, que resulta familiar y comprensible para los profesionales y académicos del derecho, pero que sorprende y, en muchos casos, genera una impresión de hermetismo y dificultad en su interpretación para los legos en la materia (Morales 2011, 13).

Conforme a la idea de que el lenguaje jurídico trae certeza jurídica, el juego de este campo es mostrar que una entre múltiples interpretaciones de los hechos es lo verdaderamente jurídico (Bourdieu 2001; Martínez 2011). Es de reconocerse que el vuelco epistemológico que propone el pluralismo tiene un desafío profundo, pero muchas veces imperceptible; por una parte, los funcionarios judiciales suelen concebirse a sí mismos como portadores de la función civilizadora del derecho, en una sociedad con un déficit de cultura democrática, y, por otra, está el indígena, construido históricamente como sujeto a civilizar por excelencia. Ante esta dualidad, no basta pretender que los funcionarios judiciales conozcan los sistemas indígenas, sino que logren deconstruir lo que ya saben acerca de ellos para asumir una igualdad casi imposible. Carballo lo expresa así para mostrar la función colonial del derecho internacional:

Resulta comúnmente aceptado que el Derecho Internacional se cimienta sobre fundamentos occidentales —principalmente eurocéntricos— y cristianos. En efecto, desde su aparición, el Derecho Internacional ha sido modelado sobre tradiciones jurídicas occidentales a través de una elección selectiva —basada en intereses políticos— de principios de Derecho Privado pertenecientes a la esfera del

Derecho Civil o del *Common Law*. No quedaba espacio para principios reguladores de la conducta entre Estados desarrollados por otras civilizaciones —tales como China, India o Egipto. Ello resultó en un control unilateral del desarrollo del Derecho Internacional por parte de las potencias occidentales. Como ejemplo de ello, los artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados estaban inspirados por “modos de pensamiento civilista”, mientras que la codificación del Derecho sobre los Tratados (la Convención de Viena, 1969) fue desarrollada con gran influencia de expertos del *Common Law* (Carballo 2011, 79).

No obstante, las formas jurídicas han abierto rendijas a viejas demandas indígenas y, de acuerdo con la legislación actual, el TEPJF está abriendo una ruta para descolonizar el derecho y hacer de este una herramienta útil para la convivencia igualitaria entre colectividades diferentes. Las elecciones de los pueblos indígenas tendrían que corresponder a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, aunque, claro, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del Estado.

Fuentes consultadas

- Bourdieu, Pierre. 2001. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée.
- Carballo Leyda, Alejandro. 2011. Civilizaciones y principios generales del derecho internacional. En *El discurso civilizador en derecho internacional. Cinco estudios y tres comentarios*, coord.^a Yolanda Gamarra Chopo, 79-86. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, Organismo Autónomo de la Excma. Diputación de Zaragoza.
- Carbonell, Miguel y Leonardo García Jaramillo. 2010. *El cánón neoconstitucional*. Barcelona: Trotta.
- Díaz-Polanco, Héctor. 2007. *Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.
- Durand Ponte, Víctor Manuel. 2007. Prólogo. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández Díaz. México: IIS-UABJO/Siglo XXI.

- González Callejas, José Luis. 2011. La forma democrática de la disolución estatal mexicana. En *Violencia y crisis del Estado: estudio sobre México*, coord. Jaime Osorio, 11-32. México: UAM-X/Departamento de Relaciones Sociales-CSH.
- González Casanova, Pablo. 1969. *Sociología de la explotación*. México: Siglo XXI.
- González de la Fuente, Iñigo. 2011. "Comunidad, sistema de cargos y proyecto social. Una propuesta analítica de las sociedades locales en México". *Revista de Antropología Iberoamericana* 1 (enero-abril): 81-107.
- Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan-Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa/IIS-UABJO.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel. 2003. "La disputa por el poder municipal en Oaxaca: ¿son antagónicos la democracia y los usos y costumbres?". *Revista América Indígena* 2: 9-27.
- Julián Reyes, Manuel. 2012. Entrevista con Juan Carlos Martínez. Cacerera de San Juan Cotzocón, 19 de agosto. [Manuel Julián Reyes, estudiante de Antropología].
- Martínez Martínez, Juan Carlos. 2011. *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*. México: UABJO/Konrad Adenauer Stiftung/Colegio Intercultural de Oaxaca.
- . 2005. *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis de campo judicial oaxaqueño en la región Mixe de Oaxaca*. México: INAH/Fondo Editorial Oaxaca.
- Mateos Albino, Eustaquio. 2012. Entrevista con Juan Carlos Martínez. San Juan Cotzocón, 9 de febrero. [Eustaquio Mateos Albino, presidente municipal destituido de San Juan Cotzocón].
- Montemayor, Carlos. 2000. "La racionalidad o irracionalidad de los indios". *Ciencias* 60-61 (octubre 2000-marzo 2001): 20-1.
- Morales Pastor, Jorge Luis. 2011. "Editorial". *Ikala, Revista de Lengua y Cultura* 29 (septiembre-diciembre): 13-6. [Disponible en www.udea.edu.co/ikala (consultada el 26 de agosto de 2012)].
- Moreno, Figueroa Mónica. 2010. Mestizaje, cotidianeidad y las prácticas contemporáneas del racismo en México. En *Mestizaje, diferencia y nación*, ed. E. Cunin. México: INAH/UNAM/Cemca/IRD.

- Observatorio de Transparencia Presupuestal. S. f. “Recursos transferidos a entidades federativas” (actualizada para el ejercicio fiscal 2013-2014). Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Entidades_Federativas (consultada el 19 de noviembre de 2014).
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Saffie, Jose Ignacio. S. f. La Tercera. Centro de Documentación Mapuche. Disponible en <http://www.mapuche.info/news02/terc010406b.html.4> (consultada el 12 de agosto de 2012).
- Said Wadie, Edward. 2004. *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sandel, Michael. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. España: Gedisa.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. *Revista El Otro Derecho* 28 (julio):59-83.
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011. Actor: Celso Tadeo Alvarado y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0167-2012.pdf (consultada el 18 de agosto de 2012).
- SUP-JDC-3186/2012. Actores: Isabel Manzano León. Autoridad responsable: Consejo General de Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3186-2012.pdf.
- SX-JDC-436/2010 y SX-JDC-443/2010. Actores: Rosalba Alosno García y otros. Autoridad responsable: Consejo de Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0436-2010.pdf>.
- Tesis aislada 1ª XVI/2010. AUTONOMÍA Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, 114.

¡Atzompa, tierra de usos y costumbres!

Un recorrido por el reconocimiento legal en un municipio conurbado

Ricardo Méndez

Introducción

Los primeros días de agosto de 2014 las calles de Santa María Atzompa lucían desoladas, la iglesia estaba cerrada. En la barda del kiosco, enfrente de la puerta de la presidencia municipal, estaban pegadas unas cartulinas que tenían escrito: “solicitamos al gobierno deje resolver los problemas al pueblo [...] ciudadanos defendiendo los usos y costumbres”. La explanada se hallaba desierta; las puertas de la Presidencia, las regidurías y la sindicatura estaban cerradas. A un costado del salón de usos múltiples, donde se realizaron las últimas asambleas comunitarias, estaba una camioneta calcinada; en una de sus puertas apenas se lograba distinguir una leyenda de la Presidencia municipal 2008-2010. No era habitual que las oficinas estuvieran cerradas ni que el presidente y su cabildo no estuvieran atendiendo.

El momento que se vivía en Atzompa venía precedido de varios meses de confrontación por la ruptura del cabildo municipal, conformado por la planilla dorada que había ganado las elecciones para el periodo 2014-2016. La inconformidad de algunos líderes del pueblo era porque esa planilla fue respaldada por el administrador municipal que estuvo en 2011-2013. En la comunidad decían que este había cometido muchas irregularidades en la elección, financiando planillas, acarreando gente y comprando votos un día antes de los comicios. El administrador era sobrino del actual presidente estatal del Partido

de Revolución Democrática (PRD), y varias personas comentaban que lo mandaron a Atzompa a cambio de que alguien del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se fuera como administrador a un municipio de la Costa. El periodo del administrador reflejaba, para varios habitantes de Atzompa, la intervención de los partidos en la vida política del pueblo; para las personas mayores, fue la época en la que nadie obedecía, años de corrupción en los que se vinieron abajo las costumbres y se desestabilizó la vida cotidiana del municipio.

En 2010 se registró el mayor número de conflictos municipales desde el reconocimiento legal de usos y costumbres (Velásquez 2012). En diciembre de ese año, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) resolvió 33 asuntos. En 2011, 49 municipios interpusieron ante tribunales estatales y federales juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). El principal argumento en las demandas para justificar el agravio era la violación al derecho de votar y ser votado; es decir, la exclusión a los derechos políticos por causas de género, vecindad o credo. En otros casos, las impugnaciones se acompañaron por la falta del procedimiento tradicional de la elección; o sea, la alteración de reglas, no respetar valores y prácticas que legitiman el acceso a la representación política en los municipios o no seguir los mecanismos acordados en el proceso. Paralelo al escenario de los conflictos electorales, la LXI Legislatura designó administradores para generar condiciones de gobernabilidad y evitar un vacío de poder en los municipios. Los administradores serían los encargados de procurar estabilidad, acordar con las partes en conflicto y, junto con el IEEPCO, efectuar nuevos comicios. Sin embargo, las ordenanzas de los tribunales, los legisladores y las instituciones en la materia, lejos de dar salidas a los problemas, colocaron el escenario preciso para que el conflicto se postergara hasta el siguiente proceso comicial.

El contexto de conflicto electoral y confrontación política que ha vivido Atzompa los últimos años sirve de marco para reflexionar acerca de qué ha implicado el reconocimiento legal de los usos y costumbres y cómo se ha vivido en un municipio conurbado. En este texto se tratará de dar respuesta a estas preguntas, tomando como eje lo que sucedió en torno de la impugnación electoral en 2010. Se parte de la hipótesis de que el conflicto actual en Atzompa no solo se debe a la fractura

del cabildo municipal, sino que este fue el momento de explosión en las tensiones tejidas desde momentos anteriores; por lo menos, desde que se crearon las organizaciones políticas en las colonias del municipio para cubrir la carencia de servicios básicos: agua, electricidad y drenaje.

Para desarrollar este argumento, en una primera parte del documento se hará mención brevemente al reconocimiento legal, tomándolo como la construcción de un modelo político. Después, se esquematizará la organización política de los avecindados en Atzompa y las formas en que demandaron su participación política en la asamblea comunitaria. Finalmente, se hará un acercamiento centrado en la impugnación electoral de 2010; en los actores que esta movilizó en el municipio, al momento en el que los avecindados se integraron activamente al proceso de impugnación, y en la ordenanza de elecciones extraordinarias.

En resumen, se describirán las etapas más significativas que se han vivido en Santa María Atzompa durante el reconocimiento del régimen político de usos y costumbres, dejando de lado el periodo del administrador municipal y la intervención de una línea del PRD en la elección por planillas de 2013.

Cabe destacar que se harán referencias generales al reconocimiento legal y al proceso de impugnación para entender los usos y costumbres como un hecho jurídico que estandarizó el análisis electoral de los magistrados. El significado, la importancia y la lógica con que funciona cada sistema de usos y costumbres en cada municipio oaxaqueño varían por diversos factores históricos, geográficos, económicos e ideológicos. Por lo tanto, este no es un intento comparativo, sino simplemente la ilustración de las etapas políticas que se han dado en Atzompa desde el reconocimiento legal de 1995.

Usos y costumbres, la construcción de un modelo político

Antes de 1995, pensar las comunidades y los municipios de Oaxaca distanciados del partido en el gobierno del estado y de las dependencias oficiales era un ejercicio difícil de imaginar. Como plantea Ale-

jandro Anaya (2006), a finales de la década de 1970, en Oaxaca se construyó un pacto clientelar entre el PRI y los municipios. En esa dinámica se configuró la reproducción de formas regionales y locales de intermediación política por medio de sistemas de cacicazgo que apuntalaban el orden regional a favor del partido en el poder.

El procedimiento de elección en municipios indígenas era que los jefes de familia en cada comunidad se reunieran el 1 de diciembre para escoger de entre los vecinos a un grupo de electores municipales. Una semana después, nombraban por mayoría de votos a los miembros del ayuntamiento, los cuales fungirían durante un año a partir del 1 de enero (Bailón 2007, 102). En esa forma de elegir, los asistentes a la asamblea proponían las personas para ser autoridad, es decir, como candidatos, no como autoridades. El PRI recogía las actas con el resultado de la votación de la asamblea y registraba al cabildo como candidatos por la planilla del partido. El PRI consideraba en sus estatutos la posibilidad de elegir candidatos por prácticas consuetudinarias —por usos y costumbres, les llamaban en lenguaje jurídico—. Estos principios se traducían en que las personas elegidas en las asambleas de los pueblos automáticamente se convertían en presidentes municipales por ese partido.

Por otro lado, la forma de tramitar la renovación de autoridades municipales ayudaba a las autoridades a fin de ser reconocidas y validadas en las instancias de gobierno para la gestión de recursos o solicitar obra pública. De esa manera, el PRI legitimaba ante las instituciones de gobierno el procedimiento de elección y era el canal de gestión para los municipios; se trataba de una forma tácita de respeto interno y coacción externa para los pueblos. También fue la manera en que se fueron construyendo lealtades históricas en los municipios con ese partido.

A finales de la década de 1980, aparecieron organizaciones independientes que se oponían a esta forma de operar del PRI. Desde los mismos municipios surgió un discurso reivindicativo de autonomía (Hernández-Díaz 2001); organizaciones e intelectuales indígenas cuestionaban la dominación caciquil y el orden clientelar que había tejido ese partido en sus municipios (Recondo 2007).

Con este panorama político para 1990, el gobernador Heladio Ramírez mandó una iniciativa al Congreso en la que planteó reglamentar la forma tradicional en la que se iban dando las elecciones en los muni-

cipios. Fue una forma de validar la práctica de registrar públicamente a las autoridades por el PRI. La propuesta fue respaldada por los diputados estatales, ya que los otros partidos aún tenían poca presencia en los municipios. El control de dicho instituto político evitaba riesgos al legitimar el registro de las autoridades por el partido. La medida fue el primer intento por extender su sello a la ley, o sea, legalizar la simulación priista de la elección.

En los años siguientes, la presencia partidista se extendió por algunos municipios; cerrarla con una reforma política era una medida urgente para mantener el orden administrativo priista en el estado (Anaya 2006). Pero la tarea requería brindar más elementos jurídicos, así como canalizarlos por medio de instituciones políticas de gobierno que resguardaran el control municipal.

El 21 de marzo de 1994, el gobernador Diódoro Carrasco, durante la conmemoración del natalicio de Benito Juárez, informó que

se crearían espacios políticos y administrativos para la toma de decisiones, se fortalecería la autonomía política y se estimularía la participación para la coexistencia armónica de culturas diferentes (Carrasco 1999, 49).

Esa propuesta se llamó el nuevo trato a los pueblos indígenas.

Luego de un año, la LV Legislatura reformó el artículo 25 de la Constitución del estado para plasmar el “reconocimiento a las tradiciones y prácticas democráticas de las poblaciones indígenas que usan en la renovación de sus ayuntamientos” (Inafed 2021). Se aprobó el pleno reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de elección de las autoridades municipales. Para aterrizar estas modificaciones a la práctica, se creó el Libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). Dicho instrumento se denominó “Sobre la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres”, y era el instrumento conforme al cual se registrarían esas formas de organización política que estaban por definirse.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca y el catálogo municipal de usos y costumbres

Se produjo, pues, una reforma constitucional en 1995 que reconoció las formas comunitarias de organización política de los pueblos indígenas de Oaxaca, pero que también intentaba recoger la práctica desarrollada por el PRI en décadas anteriores. Para el 12 de noviembre del mismo año, de un total de 570 municipios que conforman el territorio oaxaqueño, más de 400 inscribieron a sus autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres; en pocos meses, la mayoría de municipios del estado se había vuelto usocostumbrista.¹ La creación de este sistema político dual —partidos políticos y usos y costumbres— tuvo como inercia la preocupación priista por mantener el control municipal, pero también fue alimentada por el reclamo de algunos municipios por sacar al PRI de su vida política interna. El reconocimiento de las formas de organización política de los pueblos hizo pensar una diferencia de ambos sistemas (Recondo 2007).

Con el primer CIPPEO se respetó la designación interna de autoridades municipales para las comunidades y se les dio una denominación propia. La obligatoriedad de registrar a las autoridades municipales con el sello priista cambió. En ese entonces, las autoridades nombradas por las asambleas podían registrarse por algún partido o, simplemente, no hacerlo. Con estos elementos se tejían las primeras líneas del reconocimiento legal; sin embargo, en este CIPPEO no se sabía aún cuáles habían sido los criterios para definir los municipios que se reconocían como de usos y costumbres; tampoco qué instituciones políticas eran las que podían significarlos con este modelo. En pocas palabras, no se sabía claramente quiénes ni cuáles eran las instituciones políticas y las características que le daban sustento al reconocimiento legal.

Las diferencias entre un régimen partidista y uno usocostumbrista eran difusas (Recondo 2007). Si, en el mejor de los casos, la diferen-

¹ De estos municipios, 30 fueron clasificados como “en transición”, pues estaban por definir a qué sistema político se adscribirían.

ciación se vislumbraba en la voluntad de las autoridades electas para registrarse o no bajo algún partido, entonces ¿qué características definirían a los municipios de usos y costumbres?, ¿los usos y costumbres se estaban creando como un sistema político distinto del de partidos políticos?

La clasificación de los municipios oaxaqueños se llevó a cabo entre el Consejo General del IEEPCO y los representantes de los partidos políticos en esta institución. La forma para clasificarlos obedeció a una negociación entre el PRI, como partido en el gobierno del estado, y el PRD, que ganaba presencia política en municipios oaxaqueños (Recondo 2007). La clasificación de los municipios fue, principalmente, por intereses electorales de estos partidos; los argumentos para defender la asignación de un municipio a un sistema u otro fueron la relevancia del listado nominal y los recursos económicos que recibía cada municipio. Para los municipios, su ubicación no implicó su consulta; a las autoridades en función se les notificó la creación de este sistema político dual. Esto parecía normal, ya que correspondía a las prácticas con las que institucionalizó el PRI su forma de gobernar en los municipios décadas atrás. No era raro, pues, que estos quedaran clasificados en un régimen u otro sin ser consultados, o sin importar si sus formas de organización política hacían una diferencia sustancial entre un régimen u otro.

Dos años después, en 1997, la misma legislatura mandó reformas y adiciones al CIPPEO y solicitó la elaboración de un catálogo municipal de usos y costumbres. La tarea se le asignó al IEEPCO, el que, a su vez, pidió la colaboración del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. De acuerdo con una de las personas que construyeron el catálogo, la forma en que lo diseñaron fue “empatando los elementos y etapas de un proceso electoral municipal normativo con las formas de elegir en los pueblos, [o sea,] igualar el estatus legal de ambos sistemas políticos” (Velásquez a Méndez 2015). Así, el catálogo se centró en establecer las instituciones políticas de los pueblos, tomando como estructura la lógica del sistema de cargos; en él se documentaron las formas en que se elegían las autoridades en los pueblos: requisitos y cualidades para ser nombrados. También colocó como estructura política más importante del sistema de cargos el procedimiento de elección —forma de votación: mano alzada, pizarrón,

tercias y opción múltiple, y toma de posesión—; en pocas palabras, el proceso de nombramiento (Velásquez 2000) de los pueblos. Sin embargo, no se advirtió que esa apuesta era la elaboración de un modelo teórico, ideal, que, en adelante, homogeneizaría jurídicamente las prácticas políticas y procedimientos de los pueblos para las instituciones electorales y, posteriormente, los tribunales.²

Otra apuesta del catálogo fue abrir la discusión al pluralismo jurídico, superar la concepción de que los pueblos no tenían instituciones políticas propias. Sin embargo, al tomar como sustento el sistema de cargos, el catálogo servía para fundamentar un sistema que estaba concebido en la lógica del prestigio, ya que distinguía entre quienes habían servido a la comunidad y quienes no; su orden era piramidal, sustentado por la participación comunitaria. Al recuperar el sistema de cargos como institución política para el reconocimiento legal, se construía, pues, un modelo político con la impronta de establecer posiciones jerárquicas basadas en el prestigio, o sea, en la diferenciación de sus ciudadanos.³

Por su parte, los dirigentes del PRD, al notar que el PRI mantenía un alto registro de municipios por usos y costumbres y, por lo tanto, su control, presionaron para que se eliminaran los registros por partidos en los municipios. Así, en el segundo CIPPEO se quitó la obligatoriedad de que las autoridades electas se registraran bajo la militancia de algún partido político. La validación como autoridades ante el Congreso e instituciones de gobierno en el estado sería de manera independiente. Se estableció también que la renovación de las autoridades fuera conforme a las prácticas comunitarias contenidas en el catálogo, y se definió como municipios de usos y costumbres a

aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos [...] así como

² Esto se notaría fuertemente en la segunda década de la reforma, cuando los magistrados retomaban las estructuras del sistema de cargos: asamblea, tequio, servicios, etcétera, como elemento central para sus fallos.

³ No sería raro que años más tarde surgiera literatura que discutía los usos y costumbres con la idea de ciudadanías diferenciadas (Hernández-Díaz 2007). La diferenciación interna de los municipios era lo que causó mayor contradicción en la primera década del reconocimiento.

aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y de designación de cargos para integrar al Ayuntamiento a la Asamblea General Comunitaria (*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* 1997).⁴

La tarea del catálogo para el reconocimiento fue establecer cómo se elegía en los pueblos, y lo cumplió. Fundamentó y llenó de sentido el reconocimiento legal, enfocándose en la construcción del sistema de cargos, aterrizándolo como instituciones políticas propias de los municipios, pero no dio mayor sustancia. De ahí en adelante, los elementos que significarían a los municipios de usos y costumbres estarían básicamente en la forma de elegir a sus autoridades —asamblea comunitaria, voto abierto y colectivo y apego al proceso de elección: duración del cargo, respeto de los criterios de elegibilidad, etcétera—.

Por otra parte, los criterios y mecanismos con los que se pondría en marcha el reconocimiento legal estarían anclados al IEEPCO, el cual tendría la responsabilidad de regular el procedimiento de elección en los municipios. Desde el momento del reconocimiento legal, el CIPPEO y el catálogo serían indisociables para la regulación jurídica del modelo político de usos y costumbres.⁵

Con este marco, el control político del PRI en los municipios se vio disminuido; varios municipios aprovecharon la modificación del CIPPEO y bloquearon la entrada a los partidos. Se creó un nuevo escenario en el que los partidos se distanciaron de los municipios de usos y costumbres, pero eso no era señal de que en su agenda estaba abandonarlos por completo. En varios municipios, los partidos han estado presentes satelitalmente por medio de organizaciones sociales, a la espera de alguna fisura en la vida política interna de los pueblos para

⁴ Una incorporación muy relevante del segundo Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca fue la aceptación de gobiernos municipales por un año, ya que ello estaba en clara sintonía con la lógica de la estructura del sistema de cargos que había recuperado el catálogo. Aunque, en este sentido, hay que establecer que si se toma como instrumento de reconocimiento al sistema de cargos, entonces habría que redefinir a los municipios de usos y costumbres, ya que solo corresponderían con aquellos que renuevan sus autoridades anualmente, en sintonía con la lógica del sistema de cargos.

⁵ Los primeros directivos del Instituto Estatal Electoral conocían poco de las organizaciones políticas en los pueblos indígenas del estado; sin embargo, eran especialistas en el sistema político partidista y algunos manejaban con pericia las formas de negociación que había desarrollado el Partido Revolucionario Institucional con las autoridades de los pueblos.

intervenir. La intensidad de su presencia se incrementa en periodos electorales y se aviva si algún líder del municipio se acerca a ellos para requerir su ayuda en la problemática local. Además, la lealtad al partido o la tradición priista era parte de cómo se construía este modelo en la vida política de algunos pueblos. Este parecía ser el caso entre las colonias y las autoridades municipales en Atzompa.

Quiénes quedaron fuera del reconocimiento legal en Atzompa: avecindados vs. originarios

Durante la primera década (1995-2005), los municipios de usos y costumbres eran calificados de distintas maneras, desde mecanismos de reproducción caciquil y legitimación de exclusiones hasta auténticos procesos de democracia participativa (EDUCA 2005, 108). Como se mencionó en el apartado anterior, con el reconocimiento legal de los usos y costumbres se legitimó el nombramiento de las autoridades municipales, respetando sus normas políticas internas. Sin embargo, más allá de las concepciones y su fundamento, la construcción de los usos y costumbres como modelo político tenía implícita la diferenciación para los habitantes del municipio.

La periferia de Santa María Atzompa se pobló con asentamientos que se colocaron sobre terrenos ejidales en los primeros años de la década de 1990.⁶ Los propietarios de las tierras eran originarios de la cabecera municipal, y vendieron parcelas divididas en lotes a personas que llegaron de otros municipios del estado. Los primeros que se ubicaron en estos terrenos eran profesionistas, burócratas y profesores magisteriales. Los ejidatarios que vendieron sus tierras y las autoridades de Atzompa se referían a los habitantes de esas colonias como avecindados.⁷

⁶ Algunas personas que vendieron sus tierras lo hicieron para enfrentar el gasto de una mayoría o una desgracia familiar; otros, porque las tierras de esa zona se consideraban de baja calidad, ya que su productividad era escasa.

⁷ Es una clasificación que, en los documentos ejidales, se les da a las personas que tienen cedidos los derechos de una porción de parcela sin ser ejidatarias propietarias o reconocidas ante el Registro Agrario Nacional.

Los espacios entre los terrenos estaban muy reducidos, las separaciones que hacían de callejones tenían poco espacio y eran de difícil acceso. Los vecindados tenían que transformar las tierras de cultivo en casas habitación, pero la situación no era sencilla, pues, además, los lotes vendidos no ofrecían ningún tipo de servicio básico. La carencia de estos obligó en cada colonia a la organización de los vecindados.

Entre 1994 y 1999 se conformaron comités directivos en cada colonia. Los presidentes de colonias no se conocían, por lo que cada comité gestionó los servicios por su cuenta, aunque por la misma ruta. Buscaron apoyo en dependencias de gobierno, con algún conocido o entre vecinos para agilizar los trámites. Los funcionarios no podían aceptar las solicitudes porque los asentamientos no tenían registro como colonias. Los vecindados optaron por dar cooperaciones económicas a los comités e iniciar con recursos propios las gestiones; sin embargo, los costos de las obras para introducir los servicios rebasaban por mucho sus cooperaciones. Fueron años en que no tenían contacto con las autoridades municipales y, por lo tanto, desconocían si había o no asignación de recursos económicos en obras para asentamientos del municipio.

La colonia Niños Héroe fue la primera en obtener el servicio de electricidad. En este caso, el presidente del comité aprovechó su contacto con el presidente del comité municipal del PRI en Oaxaca para pedirle ayuda a fin de introducir dicho servicio en la colonia. El comité de esta acudió a una reunión con el funcionario y acordaron el apoyo en la obra a cambio de trabajar juntos, o sea, las personas que ahí vivían con el partido. Al ver la rapidez con que se logró introducir la electricidad, los presidentes de otras colonias le pidieron al de Niños Héroe que invitara al funcionario priista para que también les ayudara a conseguir el servicio. El funcionario escuchó sus peticiones y, después de conversar, sugirió al representante de Niños Héroe que reuniera a los comités para formar una sola asociación más grande.⁸ Él les planteó a los demás comités la propuesta, a fin de lograr más apoyo en los servicios. Los presidentes expusieron la situación en sus

⁸ Por su parte, el funcionario priista habló con el diputado del distrito, el secretario general de gobierno, el director de Desarrollo Urbano y el secretario de Obras Públicas —todos priistas— para facilitar los trámites de las colonias en ese municipio.

asambleas y aceptaron, la denominaron Colonias Unidas de Atzompa. El presidente de Niños Héroes fue el primer presidente de la asociación. La organización política de los avecindados tomaba fuerza.

Para avanzar con las obras, ahora de agua potable y drenaje, el presidente de Colonias Unidas se acercó al presidente municipal José López,⁹ a fin de que lo apoyara en las gestiones, y a cambio le ofreció contactarlo con funcionarios del PRI para que también atendieran más rápidamente las necesidades del municipio. Ambos presidentes coincidieron y unificaron las necesidades de las colonias con los intereses del municipio. El presidente municipal terminó su periodo y el líder de Colonias Unidas no pudo mantener la misma relación con el nuevo presidente de Atzompa.

La primera experiencia política entre avecindados y originarios notaba que el acceso a los recursos económicos para obras en las colonias era resultado de negociaciones con el presidente municipal en función y de la cercanía con funcionarios del PRI. Era necesario, pues, que los líderes de las colonias y el presidente municipal coincidieran y estuvieran interesados en trabajar con la línea partidista del gobierno en el estado para avanzar en sus obras respectivas.

En los periodos de 2001-2004 y 2005-2007, la relación entre avecindados y originarios se deterioró. La asignación de recursos federales para el municipio era ya ampliamente conocida por las autoridades de las colonias, y las solicitudes de apoyo para obras se canalizaban a la autoridad municipal. En ambos periodos, los presidentes municipales se negaron a atender a las colonias, pues argumentaban no tener ninguna responsabilidad legal con personas que no fueran originarias del municipio. Los presidentes de las colonias informaban en sus asambleas que las obras eran retrasadas por los presidentes municipales, quienes no daban el recurso económico que les correspondía por ser ciudadanos de Atzompa.

Los avecindados, pensando en negociar mayores recursos para sus obras, pasaron de la demanda de servicios al reclamo por su inclusión, participación y reconocimiento político dentro del municipio. Las au-

⁹ El presidente municipal era un campesino; después de su periodo, a las autoridades de Atzompa se les empezó a vincular con el Partido Revolucionario Institucional por las líneas con las que había hecho algunas gestiones de obra.

toridades municipales trataron de impedirlo, amparadas en su derecho como originarias del municipio.

los del casco municipal no aceptan la presencia de los colonos para elegir a nuestra autoridad [...] se debe principalmente a que usamos la variedad electoral de usos y costumbres [...] ha sido costumbre que el cabildo municipal sea nombrado por las personas nativas del pueblo, así viene desde antaño y en el momento en que llegaron los colonos quisieron participar, pero inmediatamente les dijeron que no, porque había sido costumbre de que siempre el casco municipal decidía sus situaciones de elecciones para cabildo municipal y puesto que era un pueblo de usos y costumbres, entonces la costumbre así tenía que seguir siendo. En ese momento fue rechazada la participación de las colonias, hasta la fecha no los aceptan y cada quien resuelve sus problemas por separado (Pérez a Méndez 2009).

La población de las colonias trató de participar en las asambleas en las que se elegía al presidente municipal. Al principio, su argumento era tener derechos por pagar impuestos y cooperaciones en el municipio.

El sistema de UYC de Atzompa no contempla a los ciudadanos de las colonias como participantes dentro para la renovación de autoridades, pero sí para el cobro de impuestos y cooperaciones para las fiestas patronales (López a Méndez 2010).

La respuesta de las autoridades era que, para participar, debían pasar cargos en el pueblo. Consideraban que los avecindados no conocían de costumbres, como sí lo hacían las personas originarias de Atzompa. Además, sostenían que para ser propuestos en una regiduría primero debían formar parte de una mayordomía, lo cual significaba un alto gasto económico para las familias.

Nosotros no estamos de acuerdo que voten los colonos, porque ellos no han hecho nada por nuestro pueblo. Acá queremos gente que haya ocupado la mayoría de los cargos, que ya haya servido al pueblo (Gaytán a Méndez 2007).

De acuerdo con la costumbre que defendían las personas mayores en Atzompa, los cargos eran para adquirir experiencia en ocupar un puesto de autoridad, por lo que incluir a los avecindados en estos era enseñarles cómo debían laborar para que después pudieran man-

dar. Mientras en Atzompa tener cargos y conocer la costumbre por ser originarios legitimaba su autoridad en el municipio, para los avecindados era una exclusión y discriminación que no pudieran participar en la asamblea para elegir a la autoridad municipal.

Hasta aquí se puede sostener que, una década después del reconocimiento legal de los usos y costumbres, la disputa política en Atzompa se centró en el reconocimiento pleno de derechos políticos para los avecindados y en el respeto a las formas propias de organización política, sustentadas en la costumbre y la participación en cargos para los originarios. Dicho de otra manera, estos defendían el respeto a sus procedimientos, dinámicas y criterios con que se les reconoció a los municipios de usos y costumbres para elegir a sus autoridades. El escenario político en el municipio estaba entrampado por el reconocimiento legal; una salida para los avecindados sería generar estrategias que forzaran su participación en la asamblea comunitaria.

Intentos de los avecindados para participar en las asambleas

El domingo 21 de octubre de 2007 se realizó la asamblea para renovar a las autoridades en Atzompa; días antes, por los altavoces, citaron a los habitantes de la comunidad en el auditorio. La asamblea inició dos horas después de lo programado, el auditorio estaba lleno, se nombró al presidente, al secretario y a los escrutadores de la mesa de debates. Todo iba tomando forma según lo establecía la costumbre electoral de la asamblea. Ubicados los integrantes de la mesa de debates, el presidente dijo por micrófono: “A las personas que no son de la comunidad se les pide que se retiren del auditorio para empezar con la elección”. Recargados en las jardineras, entre el auditorio y el atrio de la iglesia, los habitantes de las colonias estaban esperando entrar y solicitar su participación en la asamblea. “Si no abandonan la entrada del auditorio tendrán que ser retirados por la misma gente de la comunidad”, repitió el presidente. Para proteger la elección, los escrutadores pidieron a sus vecinos que entraran para iniciar las propuestas de candidatos a presidente municipal. Varias personas de la comunidad empezaron a gritar “que se vayan los fuereños”, “esos arrimados qué buscan acá”. Los escrutadores cerraron la puerta e iniciaron la elección. El grupo

de personas que estaba con sus presidentes de colonias se alejó del auditorio y escuchó la asamblea desde el atrio. Adentro, las discusiones sucedían alrededor del cumplimiento o no de cargos para ser autoridad: unos se quejaban de que las personas propuestas no habían sido mayordomos ni habían servido al pueblo; otros pedían que se respetara la jerarquía de los cargos como debía ser, y algunos más argumentaban que eso ya era muy difícil, porque desde varios años atrás se estaban perdiendo los cargos y no se seguía el escalafón. La asamblea se prolongó varias horas entre alegatos, rechiflas, burlas y cuestionamientos a los candidatos.

Entrada ya la tarde, se dio por terminada la elección; “ganó el candidato del pueblo” decían los habitantes de Atzompa. Otra vez las autoridades municipales, con el fundamento del respeto a los procedimientos tradicionales de elección, frenaron las exigencias de participación de los avecindados.

A pesar de que era evidente en la asamblea que la participación en los cargos iba disminuyendo y la confianza en las autoridades municipales también era menor, los originarios difícilmente aceptaban otra situación que cambiara lo que ellos defendían como su costumbre. Las autoridades municipales defendían el régimen de usos y costumbres porque para ellas la intención de los líderes de las colonias era meter a los partidos políticos.¹⁰

Los avecindados regresaron a sus colonias con la tarea de construir una estrategia con la que pudieran abrir la elección de la asamblea y proponer a sus candidatos. En las reuniones de la Asociación de Colonias Unidas se planteó como posibilidad buscar asesoría con abogados que tuvieran experiencia en conflictos electorales. Habían escuchado que en otros pueblos sucedían casos de disputas por los recursos de las obras entre agencias y cabeceras, parecidos a los de Atzompa. Los presidentes de colonias veían en el proceso de impugnación electoral la opción para participar si la comunidad no los aceptaba en la asamblea para la elección de 2010. Pero también era el momento para

¹⁰ La situación fue sumamente contradictoria, pues el presidente municipal que estuvo en 2004-2007 era militante del Partido Revolucionario Institucional. Aunque fue elegido en una asamblea y administró conforme al régimen de usos y costumbres, no se deslindó de su partido político.

que los partidos se metieran abiertamente en la vida política del municipio.

Hasta ese momento, habían negociado de forma independiente con las autoridades municipales. Con la alianza entre colonias, los vecindados sostenían sus derechos políticos como ciudadanos; algunos líderes tenían claro que dejar que un partido se involucrara en su organización los dividiría. Estar a la sombra de un partido significaba que no podrían tomar sus decisiones por ellos mismos.

Al trabajar con algún partido se depende de ellos, además se pierde credibilidad como autoridad, una cosa es acercarse para gestionar obra y otra es dejar que se metan a decidir sobre nuestros problemas con el municipio (Martínez a Méndez 2009).

A la Unión de Colonias se acercó un equipo de abogados del PRD para ofrecerles asesoría. El presidente de Ejido Santa María, quien también era presidente del Comité de Colonias Unidas en ese entonces, vio en la ayuda del partido una posibilidad más clara para participar en la asamblea del municipio. Para los militantes del PRD, era la oportunidad de adentrarse en la vida política del municipio y direccionarla a su partido. El presidente de la Unión de Colonias aceptó la ayuda del instituto político, y los presidentes de Niños Héroe y Guelaguetza se separaron de la Unión de Colonias.

Juntarnos como colonias unidas costó mucho trabajo, porque éramos muchas personas y había muchos priistas, muchos profesores, y todos muy radicales. Unificarnos fue un proceso lento, delicado, porque sabíamos que en cualquier momento si nos íbamos con nuestras simpatías personales de nuestras organizaciones se podía dar al traste con la Unión de Colonias. Esto había funcionado hasta que el presidente del Ejido Santa María le hizo caso a esos del PRD (Martínez a Méndez 2009).

Última asamblea comunitaria

El 14 de noviembre de 2010 se convocó en Atzompa a la asamblea para elegir presidente municipal. Alrededor de las 10:00 am comenzó a llenarse el auditorio de un nuevo grupo de personas de las colonias que se presentaron en el salón de usos múltiples. Sin embargo, ahora

los avecindados iban acompañados por un notario público. Los líderes de las colonias se habían distribuido en distintas partes para que el notario testificara el momento en que les negaban la participación en la asamblea. Cuando los originarios vieron a personas de las colonias ordenaron que fueran sacados del auditorio. Uno de los líderes de colonias se acercó a la mesa de debates a dejar un documento en el cual dijo que solicitaban tomar parte en la asamblea como ciudadanos de Atzompa. Entre gritos, jalones e insultos, les dijeron que no aceptarían que estuvieran y los sacaron. Los avecindados salieron como en pasadas asambleas; sin embargo, los hechos ya habían sido registrados por el notario.

Los asistentes a la asamblea eligieron presidente municipal y cabildo para el periodo 2011-2013 de acuerdo con sus usos y costumbres. Los originarios, una vez más, no permitieron participar a los avecindados: “Aquí los usos y costumbres son una realidad”, decían algunas personas desde la grada, pero lo que había sucedido era la prueba documental que los abogados del PRD habían sugerido registrar para iniciar el proceso de impugnación electoral.

Las tensiones políticas en el municipio, que se habían mantenido como una lucha entre originarios y avecindados por recursos para hacerse llegar de servicios básicos, estaban por erupcionar, en un proceso de impugnación electoral que insertó la presencia directa de partidos políticos, sumó nuevos actores por fuera del municipio y tuvo diferentes aristas.

Proceso de impugnación electoral y costumbre legalizada

El 18 de noviembre el presidente municipal informó al consejero presidente del IEEPCO el resultado de la elección y le entregó una copia del acta de la asamblea comunitaria. Un día antes, uno de los candidatos de la asamblea, originario de la comunidad, había acudido también al IEEPCO para impugnar la asamblea:

Pido que se anule la validez de la elección y se convoque nuevamente a elecciones en la que se cumplan los principios de nuestros usos

y costumbres. La asamblea estuvo llena de vicios y arbitrariedades. La autoridad municipal no permitió que los asistentes eligieran a los integrantes de la mesa de debates, autoritariamente designaron al presidente, secretaria y escrutadores de la mesa [...] Las personas que fungieron como escrutadores, instigaron a los ciudadanos para que no hicieran uso de la palabra, un ciudadano que hizo uso de la palabra fue sacado del salón de usos múltiples (Ruiz 2010).

Por su parte, el presidente de la Unión de Colonias, quien se había presentado en la asamblea con el grupo de vecindados, interpuso un recurso de inconformidad en el IEEPCO. Sustentó su petición con el acta del notario, la cual era prueba legal de su exclusión del proceso electoral. Con ese documento, los líderes de las colonias solicitaban la anulación de la elección en la asamblea. Como se ha esquematizado, la exclusión tenía precedentes desde comicios anteriores, pero no había sido documentada por ningún representante de la ley. El 19 de noviembre, otros ciudadanos del municipio llevaron un oficio más al IEEPCO; se trataba de representantes del Frente Único de Fraccionamientos de Atzompa, quienes también se inconformaron por no dejarlos participar en la asamblea.

La autoridad municipal se escuda en los UYC para hacer ganar a su candidato, permitiendo que únicamente los ciudadanos de la cabecera municipal participen, son una minoría de 500 personas (Chontal, Longinos y Ayala 2010).

La elección de 2010 tenía tres documentos que solicitaban su anulación, con distintos actores de diversos núcleos poblacionales del municipio. El nombramiento de la autoridad municipal para el periodo 2011-2013 ya no quedaría en la asamblea.

El 20 de noviembre de ese año, el Consejo General del IEEPCO solicitó la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) para resolver la solicitud de nulidad de la elección presentada por los habitantes de Atzompa. Para el dictamen de los magistrados, se anexó un informe con las pruebas presentadas por los impugnadores (IEEPCO 2010b).

El 25 de noviembre, la dirección ejecutiva de usos y costumbres del IEEPCO convocó a los presidentes de colonias y fraccionamientos y a los candidatos de la asamblea para una reunión de conciliación. Los

primeros sugirieron al candidato electo que garantizara su integración al cabildo para retirar la impugnación de la elección y pudiera asumir la presidencia del municipio; sin embargo, el presidente de Colonias Unidas, el representante de los fraccionamientos y otro candidato de la comunidad se opusieron al planteamiento. No hubo un acuerdo para validar la elección. El 2 de diciembre, el IEEPCO convocó a otra reunión, en la que participaron el cabildo municipal, el candidato electo, los integrantes de la mesa de debates y los ciudadanos que promovieron la impugnación, pero una vez más se mantuvieron los agravios políticos de ambas partes.

Las personas del pueblo estaban esperanzadas a que los órganos electorales y los tribunales reconocieran el resultado de la asamblea y respetaran su decisión de acuerdo con sus usos y costumbres, como se venía haciendo años atrás; sin embargo, esto ya no sería así: la decisión de la vida política en Atzompa para los siguientes años salía del espacio municipal; las decisiones acerca de quién sería la autoridad municipal estaban, entonces, en manos de los magistrados y los representantes políticos en el Congreso del estado.

El 9 de diciembre, en una sesión especial, el Consejo General del IEEPCO declaró inválida la elección de la asamblea de Atzompa por órdenes del TEEO. Este había encontrado elementos violatorios de los derechos políticos de los ciudadanos de las colonias y los fraccionamientos, al impedirles votar y ser votados en la asamblea. El Tribunal ahondaba en las reglamentaciones jurídicas que sostenían su fallo, pero no refería detalles acerca de la dinámica y vigencia de los usos y costumbres en Atzompa para elegir a sus autoridades, lo cual hubiera dado más elementos para entender la resolución del caso.

El 13 de diciembre, el candidato electo apeló la decisión del TEEO y promovió un JDC (IEEPCO 2011). La demanda del candidato electo era que los órganos electorales declararan válida la elección, revocaran el acuerdo impugnado y le expidieran la constancia de mayoría correspondiente. Afirmó que el IEEPCO, al declarar nula la elección de la asamblea, violentaba la vida política de Atzompa.

El consejo general del IEE no respetó las reglas ni las prácticas de los usos y costumbres de Atzompa. Además no respetó la libre determinación, ni la autonomía para decidir las formas internas de organización social y política (IEEPCO 2010a).

Además, el TEEO ordenó nuevas elecciones sin fundamentar testimonialmente los supuestos agravios, lo cual violaba la voluntad del pueblo.

La comunidad es la única que puede modificar sus UYC. La autoridad responsable antes de emitir el fallo debió considerar si los ciudadanos que acudieron para controvertir el acta de la Asamblea se encontraban legitimados para acudir al IEE y solicitar el respeto a su derecho político. Los criterios comunitarios del sistema de UYC para elegir autoridad tradicionalmente en Atzompa se consideran fundamentalmente 1. Haber ocupado un cargo público en la comunidad. 2. Ser originario y vecino de la comunidad. 3. Cumplir debidamente con el Tequio y colaborar con la comunidad. 4. Ser reconocido por los habitantes de la comunidad, para votar y ser votados. Los avecindados de las colonias no cumplen con estos requisitos (IEEPCO 2010a).

De acuerdo con lo expuesto en el oficio del candidato ganador en la asamblea, los colonos no acreditaban los criterios de elegibilidad. La contradicción de fondo en la decisión del TEEO era, entonces, haber ponderado los derechos políticos de los avecindados por encima de la autonomía política de la comunidad para establecer sus criterios y mecanismos de elección.

Con la resolución del TEEO, el Consejo General del IEEPCO tenía que vincular al Congreso del Estado de Oaxaca para determinar una autoridad municipal en Atzompa. El 30 de diciembre, la LXI Legislatura, mediante el decreto 23, facultó al IEEPCO para realizar las elecciones extraordinarias de concejales y designó un plazo de 90 días para efectuarlas. Ese mismo día, en el decreto 25, la legislatura acordó nombrar de forma provisional a un militante del PRD como encargado de la administración de Santa María Atzompa para evitar un vacío de poder en el municipio.

Me acuerdo, ya estaba todo amarradito, y ¡los acuerdos políticos no los tumbas ni apunta de chingadazos! [...] porque el presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados era del PRI y el secretario de la misma comisión era del PRD [...] entre ellos definieron quienes iban de administradores [...] y nos pusieron un perredista a cambio de que un priista se fuera a la tierra del presidente de la Comisión de Gobernación. Negociaron lo que era de nosotros pues. Ya estaba el acuerdo político y ¿qué hacíamos? Ya nada, ya nada (Balmes a Méndez 2015).

El conflicto de la comunidad, en dos meses, había pasado del municipio al IEEPCO, al TEEO y al Congreso estatal, para ser devuelto al municipio con la designación de un administrador, la población confrontada y la orden de una nueva elección.¹¹

La claridad con que un habitante de las colonias de Atzompa resumía el reparto partidista que se dio por la impugnación electoral refleja las contradicciones a las que se ha llegado con el reconocimiento como modelo político en ese municipio. La emoción con la que narró las estrategias que por años construyeron para abrir la elección y participar políticamente en el municipio contrastaba con la frustración por la dinámica de confrontación y conflicto en la que quedó envuelto Atzompa después de la elección de 2010.

Lo que siguió a la elección de 2010 fue un periodo en el que el administrador municipal negoció con los líderes de las colonias y del municipio para alargar el conflicto electoral y mantenerse los tres años del periodo. En 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ratificó la sentencia de las elecciones extraordinarias, coincidiendo con lo que ya había ordenado antes el TEEO. Sin embargo, estas no se desarrollaron porque los funcionarios del IEEPCO y el administrador municipal constantemente reportaban que había condiciones de inseguridad y violencia en el municipio.

Por otro lado, lo relevante, políticamente, de las elecciones extraordinarias que mandataron ambos tribunales fue que en ellas podrían participar todos los habitantes del municipio: avecindados y originarios, con una modalidad de inscribirse por planillas de colores. Las elecciones extraordinarias propuestas por el IEEPCO y acordadas por los actores políticos del municipio tenían un formato muy parecido a lo que se desarrollaba en el sistema de partidos. Los habitantes de todo el municipio podrían participar documentando su residencia en Atzompa, con que la credencial de elector tuviera el domicilio registrado en el municipio. Se abrió, pues, la participación política a toda la población.

Lo que quedaba de los usos y costumbres en relación con el sistema de cargos en Atzompa, para sustentar y legitimar a las personas

¹¹ En esa ruta judicial de la elección, durante los tres años siguientes a la impugnación se desarrolló una red de negociaciones, acuerdos, movilizaciones, presiones, reuniones y protestas entre funcionarios de las instituciones electorales, líderes del municipio y de las colonias.

que buscaban la presidencia municipal, sería opacado porque los candidatos hicieron una campaña política fuerte con sus planillas. Estas se registraron con candidatos de las colonias y de la cabecera para la elección extraordinaria, lo que generó una lógica distinta a la elección por asamblea.

En el IEEPCO, los tribunales e, incluso, el municipio se dejó de lado la importancia o no de que Atzompa estuviera inscrito en el régimen de usos y costumbres y que las planillas se identificaran con los colores de algún partido. ¿Había contradicción en que Atzompa realizara unos comicios por planillas, dejando de lado la elección por asamblea y los sistemas de cargos que había reconocido y sustentado el CIPPEO como principal organización política de los municipios de usos y costumbres? Al menos, para los funcionarios del IEEPCO y los actores políticos del municipio, no parecía contradictorio.

El modelo político de usos y costumbres que había impulsado el PRI con el reconocimiento legal de 1995 seguía permitiendo la intervención de los partidos, solo que ahora quien había capitalizado su inserción política en el municipio de Atzompa había sido el PRD.

Reflexiones finales

Como se ha mostrado con el caso de Atzompa, el reconocimiento legal de las formas de organización política con el modelo de usos y costumbres tuvo dos momentos y varios efectos. El primer momento sucedió entre 1995 y 2005; en ese periodo se discutió, defendió y criticó el modelo usocostumbrista con el que las autoridades municipales negaban la participación política a los líderes de las colonias. Los originarios defendían las estructuras de organización política que reconoció el catálogo; además, mantenían celosamente prácticas y criterios con los que se reglamentó el CIPPEO. El efecto fue que la puesta en práctica de ese modelo político derivó en la exclusión de los avecindados de la asamblea. Como se mostró a lo largo del texto, fueron momentos de confrontación entre avecindados y originarios.

Hasta antes de 2005, los asuntos políticos se enfrentaban negociando con el presidente municipal. Difícilmente los avecindados apelaban

a las instituciones por fuera del municipio para “ventilar” las diferencias y los conflictos con las autoridades municipales. Sin embargo, esta situación cambió para la segunda década del reconocimiento legal.

En la segunda década del reconocimiento, los líderes de las colonias, cansados de ser rechazados para participar en las asambleas comunitarias y de que las autoridades municipales limitaran los recursos para sus obras, impugnaron la elección de la asamblea de 2010. Por medio de la impugnación electoral, los avecindados no solo instrumentalizaron su derecho a la participación política, sino también involucraron nuevos actores a la vida política del municipio. Estos fueron funcionarios del IEEPCO y magistrados del TEECO, quienes adquirieron un papel protagónico en la definición de la autoridad municipal. Los mecanismos con los que se elegía a la autoridad según la costumbre fueron llevados a los tribunales electorales para definir la política interna de los municipios. Acotar el sistema usocostumbrista al procedimiento asambleario de elección resultó un hecho jurídico entendible para los magistrados de los tribunales. Con este tejido legal podrían sustentar la decisión acerca de la situación política de los municipios en conflicto. El modelo político de usos y costumbres se tradujo en el piso jurídico con el que los magistrados sustentaban sus fallos electorales.

Con el proceso de impugnación se redefinieron los límites de lo posible y permisible en la vida política de Atzompa. Después de la anulación de los comicios por el TEECO, los originarios ya no podrían excluir a los avecindados de la elección de autoridades municipales. El IEEPCO, por medio de sus funcionarios, sugirió efectuar la asamblea extraordinaria por la modalidad de planillas. No había forma más clara y abierta para la intervención partidista en Atzompa. Este marco mostraba otro efecto del reconocimiento legal en la segunda década: la judicialización de la costumbre.

El proceso de impugnación modificó las reglas bajo las cuales se definía el acceso a la representación política del municipio. Además, trastocó las prácticas con las que se elegía a las autoridades municipales. Por otro lado, con el proceso de impugnación se evidenció el intercambio político en el que se traduce un municipio con conflicto electoral para los legisladores en el Congreso.

En menos de dos meses, el rango de posibilidades para definir su vida política interna escapó a los líderes de las colonias y las autoridades

del municipio. Elegir al presidente municipal ya no se enmarcaba solo a la comunidad ni a la asamblea; más bien, ahora estaba en la burocracia electoral, lejos de los habitantes del municipio y bajo el control de los partidos políticos.

Por último, sin haber profundizado en los logros y las dificultades para ese andamiaje jurídico, se puede decir, con lo descrito en el caso de Atzompa, que el reconocimiento legal de usos y costumbres sirvió, principalmente en esta segunda década, para que se judicializaran y burocratizaran los conflictos electorales. Con ello, la independencia de las formas de organización política con la que había cobrado fuerza el reconocimiento legal desde los municipios en oposición a los partidos se veía cada vez más disminuida. Esto encaminaba a municipios con conflictos electorales —como Atzompa— a una lógica partidista asequible a los órganos en la materia, tribunales y representantes de los partidos en el Congreso del estado. Deslindarse de los institutos políticos y recuperar sus usos y costumbres era una tarea que tendrían que enfrentar los líderes de Atzompa en los siguientes periodos electorales, así como diversos municipios con ese sistema en los que se presentaban conflictos comiciales.

Fuentes consultadas

- Anaya, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Plaza y Valdés.
- Bailón, Jaime. 2007. La medusa y el caracol: derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández-Díaz, 87-110. México: Siglo XXI.
- Balmes, Genaro. 2015. Entrevista con Ricardo Méndez. Santa María Atzompa, Oaxaca, 12 de junio. [Genaro Balmes, expresidente de la colonia Niños Héroes, de Santa María Atzompa, Oaxaca].
- Carrasco, Diódoro. 1999. La acción de la nación multicultural. La experiencia en el estado de Oaxaca. En *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, comp. Jorge Nieto Montesinos, 45-58. México: Unesco/Colmex/59 Legislatura de Oaxaca.

- Chontal Liborio, Franco Floriberto, Cruz Longinos y José Ayala. 2010. Oficio del Frente Único de Fraccionamientos de Atzompa, dirigido a la Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Expediente del caso de impugnación electoral de Santa María Atzompa. 6 de noviembre. Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas. IEPCO. (Documento sin publicarse).
- EDUCA. 2005. *Diez voces a diez años, reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*. Oaxaca: EDUCA, A. C.
- Gaytán, Héctor. 2007. Entrevista con Ricardo Méndez. Santa María Atzompa, Oaxaca, 9 de diciembre. [Héctor Gaytán, síndico municipal 2005-2007, de Santa María Atzompa, Oaxaca].
- Hernández-Díaz, Jorge. 2001. *Reclamos de la identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*. México: UABJO.
- , coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural*. México: Siglo XXI/IIS-UABJO.
- IEPCO. 2010a. Oficio 400/I/UYC/10 de la Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres. Expediente del caso de impugnación electoral de Santa María Atzompa. 13 de diciembre. IEPCO. (Documento sin publicarse).
- . 2010b. Oficio IEE/DEUYC/814/2010 de la Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres y del consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. 20 de noviembre. Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas-IEPCO. (Documento sin publicarse).
- . 2011. Expediente JDC/59/2011, correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Archivo del caso de impugnación electoral de Santa María Atzompa. 5 de junio. Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas-IEPCO. (Documento sin publicarse).
- Inafed. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo. 2021. Decreto 278 mediante el cual se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de Oaxaca de 1995. Disponible en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/constitucion.htm>.
- López, Joaquín. 2010. Entrevista con Ricardo Méndez. Santa María Atzompa, Oaxaca, 4 de septiembre. [Joaquín López, presidente de la colonia Ejido Santa María, de Santa María Atzompa, Oaxaca].

- Martínez, Germán. 2009. Entrevista con Ricardo Méndez. Santa María Atzompa, Oaxaca, 8 de septiembre. [Germán Martínez, presidente de la colonia Niños Héroeos 2009-2011, de Santa María Atzompa, Oaxaca].
- Pérez, Israel. 2009. Entrevista con Ricardo Méndez. Santa María Atzompa, Oaxaca, 10 de agosto. [Israel Pérez, regidor de Educación 2008-2010, de Santa María Atzompa, Oaxaca].
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. 1997. Código de Instituciones y Procedimientos Político Electorales de Oaxaca. 9 de octubre. [Disponible en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwin7-6RvdbwAhURWK0KH5uDY4QFjAAegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Famerico.usal.es%2Foir%2Flegislacion%2Fleyesestados%2FMexico%2FCd_Elec_Oaxaca.pdf&usq=AOvVaw2z18l8k2JlwstOP0hGVrYB].
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS/Cemca.
- Ruiz, Guadalupe. 2010. Oficio dirigido a los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 16 de noviembre. Expediente del caso de impugnación electoral de Santa María Atzompa. Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas. IEEPCO. (Documento sin publicarse).
- Velásquez Cepeda, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres*. Oaxaca: IEEPCO.
- . 2012. *Diagnóstico de conflictividad poselectoral en regiones indígenas de Oaxaca 2011*. Oaxaca: PNUD.
- . 2015. Entrevista con Ricardo Méndez. 27 de mayo, Oaxaca. [María Cristina Velásquez Cepeda, antropóloga y autora del Catálogo de UYC].

Derechos políticos de las mujeres indígenas y la justicia electoral

Roselia Bustillo Marín

Introducción

¿Cómo comenzar un texto que hable de los derechos de las mujeres indígenas, que dialogue desde su visión —y no desde afuera—, su cosmovisión y su propia función en la sociedad, desde la forma en que buscan el reconocimiento de sus derechos, su propio feminismo?

Es complejo, nada fácil, hablar por las mujeres, plasmar en unas pocas páginas toda una vida de resistencia, de vida comunitaria y de búsqueda por el reconocimiento de sus derechos, como mujeres y como mayas, zapotecas, otomíes, choles, yaquis, mazahuas, como todas ellas, indígenas. Una interseccionalidad que en recientes años es apenas vista desde afuera, pero permanente desde siempre.

El contexto en el que se escriben estas líneas —la conmemoración de los 30 años del reconocimiento en la Constitución oaxaqueña de los sistemas normativos internos o elecciones por usos y costumbres en los municipios de esta entidad, así como los 25 años de la modificación del entonces código electoral local—, es preciso decir que los derechos de las mujeres indígenas en esos territorios y su reconocimiento no llevan esos mismos años, lo cual es una disparidad evidente.

Entonces, ¿a partir de cuándo se comienza a hablar de ellas, de las mujeres como políticas, como integrantes de las comunidades que también tienen derecho a tomar decisiones para la vida comunitaria? y ¿hasta cuándo las indígenas fueron vistas como sujetas de poder? Asi-

mismo, ¿cuántos años tuvieron que pasar para que llegara a la justicia electoral federal un caso interseccional e intercultural?

La construcción de una línea jurisprudencial de los derechos políticos de las mujeres indígenas ha transitado hacia la efectividad de su derecho al voto activo y pasivo en las comunidades, en los cargos de toma de decisión, en la integración de los cabildos, en el reconocimiento de su trabajo comunitario como parte de los requisitos para participar políticamente en las asambleas comunitarias; asimismo, para ser visibilizadas, y que el Estado, la sociedad y la justicia den cuenta de la existencia de un grupo social que no había sido visto con derechos propios.

¿Cómo comenzó esa línea de precedentes?, ¿cuáles han sido los criterios que la conforman y desde qué visión se han construido: desde la universalidad literal de los derechos humanos o desde una universalización de los derechos considerando la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas?

En las próximas páginas se pretende mostrar el camino trazado a partir de los casos que integran esa línea de precedentes generados desde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con el fin de manifestar lo construido y lo, aún, inacabado.

Se podrá observar la forma en que la justicia electoral ha incluido o no una perspectiva de género intercultural en sus decisiones, en las cuales se involucran la interpretación y argumentación de cuatro derechos y principios fundamentales que llegan a entrelazarse: la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas para decidir y elegir a sus autoridades, el principio del sufragio universal, el derecho a la colectividad y el derecho individual de las mujeres a votar y ser votadas.

Por otra parte, se recuerda la existencia de otros feminismos que son una propuesta para mirar a los derechos y principios en juego, específicamente los conectados con las mujeres indígenas, que, quizá, complementen la tutela y ejercicio efectivo de esos derechos humanos, incluyendo una perspectiva o feminismo intercultural. Finalmente, se presentan reflexiones con vistas a un futuro próximo.

Derechos políticos de las mujeres indígenas en su individuación y en la colectividad

La tutela a la participación política de las mujeres indígenas oaxaqueñas comenzó a considerarse, de manera aislada, en algunas sentencias emitidas por la Sala Superior en 2011 y 2012. Esto fue en elecciones bajo el régimen de los sistemas normativos internos, en los municipios de San Juan Lalana (SUP-REC-36/2011 y acumulado) y Santiago Choa-pam (SUP-JDC-1640/2012, cuarto incidente de inejecución), casos con conflictos en los cuales, para la realización de sus asambleas de elección, se impugnaba el cumplimiento del principio de universalidad del sufragio. En los efectos de las sentencias, la Sala Superior ordenó la participación integral de las mujeres y los hombres pertenecientes a la comunidad.

En años posteriores, la participación política de las mujeres indígenas se escuchó, a partir de la inclusión del principio de paridad de género electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en 2014 (en el artículo 41, fracción I). En dicha modificación estuvieron ausentes las mujeres indígenas; sin embargo, el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y los hombres indígenas en el acceso y desempeño de cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados fue incluido en 2015 (en el artículo 2, fracción III, apartado A).

Lo anterior, sin considerar que el artículo 4 de dicho ordenamiento ya mencionaba que el hombre y la mujer son iguales ante la ley. A pesar de ello, ha sido necesaria la inclusión del principio de paridad en el mismo texto fundamental, de manera que se volvió un principio constitucional obligatorio para todas las autoridades, partidos políticos y actores políticos, sin excepción, de forma transversal, en todas las decisiones que tomen, así como en la integración de cargos de elección popular o de cualquier índole.

La reforma conllevó a la exigencia de homologación de las leyes electorales locales, considerando la libre configuración legislativa de los congresos estatales, con la CPEUM y las leyes electorales generales recién creadas. Entre los compromisos establecidos se encontraba el deber de garantizar la paridad de género para el registro de candidaturas a cargos de elección popular por el sistema de partidos políticos;

en este caso, el derecho a ser votadas de las mujeres se reconocería, al menos, formalmente en las normas.

Este mismo principio de paridad debía aplicarse en el sistema normativo indígena, en el cual las autoridades municipales o comunitarias son electas de acuerdo con sus propias normas, generadas por las asambleas de los pueblos y las comunidades, en aquellas entidades federativas que lo tengan reconocido en su legislación.

Así, el deber de la aplicación de la paridad de género en las elecciones de los ayuntamientos sería indiscutible para los actores políticos en ambos sistemas: el de partidos políticos y el de sistemas normativos indígenas. De esa forma, inició la construcción de un marco jurídico nacional obligatorio, integrado con el artículo 1 constitucional y la exigencia del respeto, la protección y la tutela por parte de todas las autoridades del país hacia todas las personas, sin discriminación alguna, en complemento con el párrafo quinto de ese mismo artículo, referido a la cláusula de no discriminación.

Además, a partir de 2011, los tratados y la jurisprudencia internacional adquirieron el carácter de obligatoriedad para proteger, de mejor manera y con progresividad, los derechos humanos; en este caso, los derechos políticos de todas las mujeres, incluidas las indígenas.

Con ese escenario, en 2019 se reformó nuevamente la CPEUM, lo cual reforzó el principio de paridad, denominándola paridad en todo o paridad total y estableciendo que en todos los cargos de la función pública debe existir paridad en la integración de las autoridades y que los partidos políticos deben observar dicho principio.

Ello no fue suficiente, porque, aun con la jurisprudencia vigente emitida por el TEPJF, el 13 de abril de 2020 otra reforma legal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* respecto a la violencia política contra las mujeres en razón de género y a la paridad electoral de género y las acciones afirmativas que la acompañan para hacerla eficaz.

En esa última reforma se modificó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se reconoció que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, a sus representantes ante los ayuntamientos, así como a elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas comunitarias, a sus autoridades, y todo ello, garantizando el principio de paridad de género, de manera gradual, en cumplimien-

to de lo establecido en el artículo 2 de la CPEUM. De igual forma, las constituciones y las leyes de las entidades federativas deberían reconocer y regular estos derechos en los municipios (LGIPE, artículo 26, párrafos 3 y 4, 2020).

Por su parte, la Constitución local establece que en la elección de las autoridades comunitarias está prohibido limitar los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos de Oaxaca, entre ellos, a ser votados y votadas en condiciones de igualdad, observando el principio de paridad de género (CPEO, artículo 25, A, II, párrafo 3, 2020).

Como puede verse, hay un bloque de constitucionalidad aplicable que, en años recientes, se ha construido para la tutela y protección de los derechos políticos de las mujeres indígenas; ese reconocimiento es apenas una formalidad lograda que poco a poco ha tenido su materialización con efectivos y sustantivos resultados.

Así, actualmente se pueden ver municipios en Oaxaca cuya integración de sus ayuntamientos cuenta con un mayor número de mujeres: más presidentas municipales, síndicas y regidoras. Según las estadísticas registradas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), en 2016 fueron electas 38 presidentas municipales, 4 síndicas y 136 regidoras; tres años después, en 2019, se eligieron 19 presidentas, 34 síndicas y 825 regidoras.

A pesar de ello, el ejercicio y el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres indígenas se enfrenta a caminos sinuosos en sus comunidades, como resultado de estructuras comunitarias y de las cosmovisiones construidas con elementos patriarcales que, regularmente, impiden su participación y empoderamiento en la vida política. El panorama descrito exige un doble esfuerzo de todos los actores involucrados para que sus derechos sean tutelados y ejercidos.

Derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas

En un esbozo general desde el reconocimiento de las elecciones por sistemas normativos internos en Oaxaca, previamente a la CPEUM, se configuró la protección del derecho a la libre determinación, al autogobierno y a la autonomía de los municipios para elegir a sus autoridades conforme a sus propias normas.

Esos derechos colectivos se reconocieron en 1995 al legalizarse las normas internas de los municipios y las comunidades para la elección de sus autoridades, por medio de la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. En este se reglamentaron las prácticas democráticas de las comunidades indígenas, cuyo reconocimiento quedó plasmado en la Constitución Política del Estado de Oaxaca, en 1990.

Al cabo de varias reformas, en 2012 las elecciones de las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas de Oaxaca de acuerdo con sus propias normas se denominarían sistemas normativos internos, lo cual se replicaría en la reforma de 2017 de la ahora denominada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Esa ley local cuenta con un capítulo específico respecto de la renovación de los ayuntamientos en municipios que, electoralmente, se rigen por sistemas normativos indígenas, en el que se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno (LIPEEO, artículos 273 a 276, 2020).

Esta es una historia local dispar, ya que el reconocimiento de esos derechos en Oaxaca comenzó antes que en la CPEUM. En esta, la reforma acerca del tema se dio, en un primer momento, en 1992, cuando se reconoció únicamente que México es un país pluricultural, y fue hasta 2001 cuando el artículo 2 se modificó.

En el artículo 2 constitucional se reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades, mediante su sistema normativo interno. Esto es, el derecho a la libre determinación y a la autonomía para designar conforme a sus normas, procedimientos y prácticas a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Además, el mismo artículo señala que el ejercicio de esa autonomía colectiva indígena debe realizarse sin limitar los derechos políticos de la ciudadanía en la elección de las autoridades municipales.

De igual forma, después de varios años de buscar el reconocimiento de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos, fue en 2007 cuando se emitió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

Con la Declaración se reforzó el bloque de constitucionalidad y convencionalidad respecto a su derecho a la libre determinación, como el derecho por medio del cual determinan libremente su condición política y ejercen su derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (DNUDPI, artículos 3 y 4, 2007).

Así, también señala que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos. Igualmente, tienen derecho a desarrollar o mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos (artículos 33 y 34). Todos sus derechos deben garantizarse por igual al hombre y a la mujer indígenas (artículo 44).

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes señala que las legislaciones nacionales deben aplicarse a los pueblos, considerando sus costumbres o su derecho consuetudinario. Además, que deben tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos humanos (artículo 8).

En los artículos XXI y XXXI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada hace cuatro años, en 2016, se establece que los estados garantizarán el pleno goce de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Estos, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión.

De igual forma, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que los estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de origen nacional o étnico, en el

goce de los derechos políticos, en particular los de tomar parte en elecciones; elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual; participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (artículo 5).

Lo anterior, sin olvidar los pactos internacionales de derechos civiles y políticos; de derechos económicos, sociales y culturales, así como a la Convención Americana de Derechos Humanos, en los cuales se establece que los estados parte deben respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en ellos, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad.

Como puede observarse, existe un sólido bloque de constitucionalidad y convencionalidad respecto del reconocimiento y la tutela de los derechos a la autonomía, la libre determinación y el autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas, los cuales, además, deben ejercerse en condiciones de igualdad.

Ahora bien, ¿cómo ejercen las mujeres indígenas esos derechos desde su individuación?

Individuación en el reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas

En el ejercicio cotidiano de ambos derechos humanos —el de participación política de las mujeres y el de libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas—, existen elementos de estructura y configuración social y política comunitaria que atraviesan el entendimiento de los derechos, en su dimensión individualizada.

Es decir, el ejercicio pleno de la libre determinación de las comunidades indígenas, en cuanto a su forma de organización social y política como derecho colectivo, en ocasiones entra en conflicto con otros derechos humanos desde la actuación individual de sus integrantes.

En ese contexto, caracterizado por la existencia de bloques de constitucionalidad relacionados con los derechos políticos de las mujeres y del derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, está el de las propias mujeres indígenas a ejercer, en los sistemas normativos internos, sus derechos desde la libre determinación,

a votar y ser votadas, al libre ejercicio de su ciudadanía y a la toma de decisiones en los cargos de autoridad.

Si bien hay una exigencia de respetar la paridad electoral indígena en los sistemas normativos, ello se considera repensar para compaginar los derechos colectivos e individuales desde una perspectiva, por ejemplo, como la de Mercedes Olivera, al plantear que no es lo mismo el individualismo característico de la sociedad occidental a la individuación: “No se trata de anular al individuo, sino que se reconozca que el colectivo está hecho de diferentes personas” (Olivera a Reyes 2013).

La individuación implica el reconocimiento colectivo de la existencia de lo individual; no se pueden hacer colectivos sin ese reconocimiento y sin respeto a las autodeterminaciones. También se trata de llegar a la autodeterminación, pero de manera colectiva (Olivera a Reyes 2013).

En otras palabras, no se trata de mover o quitar mujeres de sus servicios comunitarios; tampoco de violar o desconocer el derecho de autodeterminación de los pueblos o la estructura comunitaria. Se busca entamar la individuación, en este caso específico de las mujeres, y su papel en la estructura del sistema de cargos comunitario, para incluirlas en los puestos que integran el ayuntamiento, en razón de que escasa o aisladamente son integrados por ellas.

La falta de participación de las mujeres en los cargos administrativos, desde un punto de vista de su individuación, genera la siguiente inquietud: si cada quien tiene una función en la comunidad, entonces ¿las mujeres podrán tener la oportunidad de decidir en temas administrativos?

Si bien puede haber cargos honorarios más importantes para la comunidad que el administrativo —por ejemplo, la fiesta patronal o la mayordomía—, el territorio municipal está dividido administrativamente, y, en efecto, aunque en algunos casos no sean los cargos más importantes para la colectividad, desde su administración se toman decisiones que tienen incidencia y repercusión en la vida comunitaria.

Así, las medidas asumidas desde los ayuntamientos son complementarias y fortalecen a la comunidad; más aún si ambos sexos, hombres y mujeres, toman en conjunto las decisiones.

En ese sentido, si los sistemas normativos indígenas se basan en un sistema de cargos, este también considera la división hombre-mujer,

en la que el primero puede realizar tareas por ser hombre y la segunda solo puede hacer determinadas labores por ser mujer.

Conocer a quién se nombra como mujer indígena involucra examinar distintos elementos, el sexo y la etnia, por un lado, y el género, la identidad y la colectividad, por otro; todos ellos engloban el papel de la subjetividad de la mujer y su poder en una cosmovisión y una cultura particulares. Igualmente, estudiar lo anterior lleva a identificar aquello que generó el ejercicio y el reconocimiento de su ciudadanía a partir de una visión masculina que ha impedido su interactuar y empoderamiento en la vida política.

Es importante que la representación de las mujeres indígenas en los puestos políticos, en cualquier ámbito de gobierno, fortalezca “al menos dos posturas: la de un gobierno incluyente, y el reconocimiento y el autorreconocimiento de las mujeres como sujetos diferentes pero iguales en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos” (Vélez 2008, 35).

Si bien puede advertirse una complicación epistemológica entre la construcción de la individuación y la identidad colectiva de las mujeres indígenas en una comunidad, es importante reconocer que son mujeres que contribuyen al mejoramiento de la vida de sus pueblos, que participan en organizaciones construidas a partir de cosmovisiones diversas válidas, y que, en esa aportación, su derecho de voz y voto sigue estando en ellas.

Ahora bien, es necesario analizar si esa perspectiva de individuación en el reconocimiento y tutela de los derechos políticos de las mujeres indígenas en las elecciones por sistemas normativos internos se puede identificar en las sentencias emitidas por el TEPJF.

Recuento de una línea jurisprudencial

La construcción del hilo de jurisprudencia relacionado con los derechos políticos de las mujeres indígenas en los sistemas normativos internos se remonta al caso hito o paradigmático y llega hasta el más reciente, el cual muestra cómo ha llevado el TEPJF su tutela y reconocimiento efectivo.

Así, ese recorrido de la línea jurisprudencial se divide en tres etapas: la primera, del reconocimiento y la universalidad del voto de las mu-

jeros, 2014-2016; la segunda, de la perspectiva intercultural de género, 2017-2019, y la tercera, la paridad real en los sistemas normativos internos, 2020.

Primera etapa: del reconocimiento y la universalidad del voto de las mujeres, 2014-2016

Los primeros casos relacionados con estos conflictos fueron los resueltos en las sentencias SUP-REC-16/2014, de San Bartolo Coyotepec; SUP-REC-438/2014, de Santo Domingo Nuxaá; SX-JDC-148/2014, de Guevea de Humboldt, y SUP-REC-7/2015, de Tepelmeme, todos de Oaxaca. En estos se estableció que se deben atender el principio de universalidad del voto, los principios constitucionales de no discriminación y el derecho de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad en las elecciones celebradas por el sistema normativo indígena.

Asimismo, derivado de las tres resoluciones citadas, el TEPJF estableció que el derecho a la libre determinación estaba limitado, ya que su ejercicio debía estar regido por las normas y los principios establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de garantizar, de manera sustantiva, la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres.

Las normas del derecho indígena deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres, tanto en su vertiente activa como pasiva. El derecho a ser votadas no dejaba alternativa a la limitación del derecho a la libre determinación; sin embargo, no hay que olvidar que existen factores culturales que engloban el papel de la subjetividad de la mujer y su poder en una particular cosmovisión.

SUP-REC-16/2014.

Caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca

El análisis de la constitucionalidad de las normas que no permiten a las mujeres ser votadas se realizó por primera vez en esta sentencia. En ella, se señaló que las asambleas comunitarias deben observar, de manera eficaz y auténtica, las normas y los principios constitucionales e

internacionales relativos a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Para arribar a esa conclusión, se consideró que se interpretó de forma indebida el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres, ya que no se estudió el hecho de que en la asamblea general comunitaria las candidaturas propietarias para la presidencia y la sindicatura vulneraban el derecho de las mujeres a ser votadas, cuando solo se les permitió ser candidatas para las regidurías.

La unidad de la elección hace que el principio constitucional relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad se deba observar eficazmente durante todo el desarrollo de la asamblea general comunitaria, por lo que en dicha asamblea se debió permitir la participación de las mujeres en la elección de todos los integrantes del ayuntamiento.

Por esas razones, la Sala Superior declaró la nulidad de la elección y vinculó al IEEPCO para que convocara a una elección extraordinaria en la que se observara la participación de las mujeres en todos los cargos.

SX-JDC-148/2014.

Caso Guevea de Humboldt, Oaxaca

El criterio que inició la sentencia anterior fue complementado en esta resolución, porque se señaló que toda autoridad electoral debe realizar una interpretación con un criterio extensivo o maximizador de la protección más amplia del derecho de participación igualitaria, al igual que se reconoce y tutela el derecho a la libre determinación y autonomía en el bloque de constitucionalidad.

Las normas, procedimientos y prácticas tradicionales deben garantizar a las mujeres el disfrute y ejercicio de su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad frente a los hombres, por lo que la autoridad municipal está obligada a aplicar los principios rectores que tanto la Constitución como la legislación establecen respecto de tales derechos.

SUP-REC-438/2014.
Caso Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca

Las demandantes señalaron que se les discriminó y excluyó de participar en los comicios, que se les vulneró su derecho a votar y ser votadas, violándose el principio de universalidad del sufragio, por lo cual pedían revocar la sentencia impugnada, declarar nulas las asambleas comunitarias y que se llevara a cabo una nueva elección de concejales, en la que se convocara a hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

La Sala Superior señaló que, efectivamente, se vulneró el principio de universalidad de voto y el derecho de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad en las elecciones celebradas mediante el sistema normativo indígena.

Del estudio de las elecciones en el municipio de Santo Domingo Nuxaá en años anteriores, se advirtió que la participación de las mujeres era nula o casi nula, por lo que se infringían sus derechos a votar y ser votadas. Puesto que en las últimas elecciones apenas tres mujeres habían formado parte de la asamblea comunitaria, no participaron en la mesa de debates y tampoco fueron electas para ocupar ningún cargo público.

En ese contexto, la Sala Superior consideró que las dos asambleas generales comunitarias estaban afectadas de nulidad, debido a la inobservancia de los principios constitucionales de no discriminación, de universalidad e igualdad del voto, ya que, en la primera, la participación de las mujeres fue inexistente y, en la segunda, ellas no sufragaron, solo ratificaron una elección en la cual no estuvieron presentes y no votaron; por lo tanto, fue incompleta en cuanto al ejercicio pleno de sus derechos.

Debido a lo anterior, se indicó realizar una nueva elección con el sistema normativo interno para la integración de las autoridades en el citado municipio, en la que se convocara a hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

En la elección extraordinaria participaron 242 mujeres y 526 hombres, y resultaron electas 2 mujeres, una como regidora de Hacienda y la otra como regidora de Educación. Con todo, el IEEPCO invalidó las

elecciones,¹ debido a que, entre otras cuestiones, las mujeres no tenían como suplente a una persona del mismo género.

**SUP-REC-7/2015.
Caso Tepelmeme, Oaxaca**

En este caso, se determinó que la participación de las mujeres indígenas no implica forzosamente ocupar cargos, cuando existan otro tipo de conflictos en la comunidad que impidan el ejercicio de la libre determinación. El derecho a ser votadas, a fin de garantizar su representatividad efectiva, necesita de medidas como los principios de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como del pluralismo político, los cuales deben observarse respecto de las comunidades indígenas.

En el test de ponderación que se efectuó en este caso, se señaló que el acceso de las mujeres a cargos en el ayuntamiento debe atender al principio de progresividad en próximas elecciones, con medidas que impliquen acciones afirmativas, armonizadas a su sistema normativo.

**Segunda etapa: de la perspectiva intercultural
de género, 2017-2019**

Los criterios anteriores se modificaron en 2017, cuando se estableció que, en los casos relacionados con los derechos de las mujeres integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a juzgar con perspectiva intercultural y de género.

**SUP-REC-38/2017.
Caso San Pedro Mártir, Oaxaca**

En esta sentencia se señaló que debían estudiarse los requisitos establecidos para que las mujeres fueran electas, a partir de una perspectiva intercultural. Lo anterior, porque existía un trato discriminatorio

¹ Véase el voto razonado del consejero Víctor Leonel Juan Martínez en IIEPCO (s. f.).

en la norma comunitaria, que señalaba que los cargos pertenecientes al escalafón de la comunidad podían ser cumplidos por medio de sus maridos.

Así, se debía atender la cosmovisión de la comunidad, considerando que sí existían evidencias de una participación activa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, en el marco de sus normas comunitarias y especificidades culturales, pues el conflicto que subyacía realmente no estaba relacionado con una discriminación en su participación política, sino, tal vez, con un conflicto comunitario de otra naturaleza. Ello, en San Pedro Mártir, estaba relacionado con las obligaciones comunales que se cumplen por unidad familiar y no por individuo.

En consecuencia, se estableció que debía juzgarse con perspectiva intercultural y de género. Las y los juzgadores deben considerar las particularidades culturales, observar nuevos referentes para pensar el género desde la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, sus cosmovisiones y las múltiples formas de desigualdad e interconexiones contextuales.

**SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados.
Caso Santiago Xiacuí, Oaxaca**

Un criterio similar se siguió en esta sentencia. Se estimó que la realidad de las comunidades se transforma ante la demanda y obligación de las mujeres de participar políticamente, tanto de manera pasiva como activa.

Desde ese razonamiento, se decidió atender la participación política de las mujeres incorporando a cuatro de ellas a varias regidurías. Por ello, se reforzó que estos conflictos entre los derechos políticos de las mujeres y a la libre determinación deben juzgarse con una perspectiva de género intercultural.

En este caso, la Sala Superior expuso que no existía una vulneración al principio de universalidad del voto y al derecho de participación política de las mujeres, ya que la comunidad, mediante el ejercicio de su libre determinación, se encontraba en proceso de cambio en cuanto a su sistema normativo interno. Por lo tanto, desde una perspectiva de género intercultural, existió un respeto a la participación política

de las mujeres; por primera vez, se eligió a dos regidoras, y su asistencia a la asamblea general fue mayor que en tres elecciones anteriores.

Así, la perspectiva de género intercultural se entiende como aquella exposición que plantea la necesidad de un diálogo entre mujeres que permita crear un concepto de género también intercultural. Al alegarse la inconstitucionalidad de los sistemas normativos de las comunidades indígenas por contravenir el principio de no discriminación en razón de género, las y los juzgadores deben aproximarse a la problemática con dicho enfoque.

**SUP-REC-31/2018 y acumulados.
Caso San Martín Peras, Oaxaca**

En esta sentencia, después de la nulidad de la elección comunitaria de integrantes del ayuntamiento y de una extraordinaria asamblea general, se logró que las mujeres integraran dos regidurías y que participaran, por lo menos, 1,000 mujeres de un total de 1,815 asistentes.

En ese sentido, la Sala Superior señaló que en esta última asamblea no se obstaculizó la participación de las mujeres para todos los cargos. Se avanzó en su participación en las elecciones del ayuntamiento, ya que el día de la asamblea general se les propuso para 6 de los 8 cargos (presidencia; sindicatura, y regidurías de Hacienda, Obras, Transporte y Vialidad y Equidad de Género). En consecuencia, de los 8 cargos se logró que 2 fueran ocupados solo por mujeres.

Ello, puesto que, antes de esa elección, en las convocatorias no se mencionaban a las mujeres del municipio y en los comicios se les impedía participar para todos los cargos, además de que se observaban actos de violencia física e intimidación en su contra.

Se arribó a ello a partir de que las autoridades involucradas en la cadena impugnativa juzgaron con perspectiva intercultural de género.

**SUP-REC-330/2019.
Caso colonia Cuauhtémoc,
San Mateo del Mar, Oaxaca**

En este caso, la Sala Superior estimó que se limitó la participación política en razón de género de una ciudadana, lo que trascendió a su es-

fera jurídica e impactó en la totalidad de las mujeres integrantes de la comunidad con posibilidad de ocupar un cargo tradicional.

Igualmente, indicó que se restringió la controversia a un conflicto entre el derecho individual de la ciudadana y el de la comunidad para elegir a sus autoridades conforme a sus prácticas tradicionales, favoreciendo los derechos de la colectividad.

Asimismo, consideró que se discriminó a las mujeres de la comunidad al impedirles ejercer sus derechos políticos, pues las colocó en un plano de inferioridad frente a los hombres para poder ser electas y ejercer los cargos públicos. En ese sentido, no se justificaba la razonabilidad de la exclusión de ellas para poder postularse y ocupar algún cargo en la comunidad de Cuauhtémoc.

Finalmente, anuló la elección y ordenó la realización de una nueva asamblea comunitaria.

En esta sentencia, se observa una cuestión peculiar, puesto que al juzgar con perspectiva intercultural faltó considerar el elemento del contexto comunitario. Se considera que, al momento de dictarse la resolución, la duración en el cargo era de 1 año, y las autoridades que habían sido electas llevaban 6 meses en el puesto, es decir, que faltaban otros 6 para que dejaran de serlo.

Por esa razón, es importante que, además de la perspectiva intercultural de género, en las resoluciones las y los jueces observen los otros posibles elementos contextuales comunitarios.

Tercera etapa: paridad real en los sistemas normativos internos, 2020

SUP-REC-59/2020.

Caso San Miguel Santa Flor, Oaxaca

En este último caso, se privilegia el cumplimiento de una norma frente a la paridad de género establecida por una comunidad indígena y se armoniza con la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas.

El contexto específico fue que la comunidad indígena, mediante una asamblea general, determinó que el ayuntamiento se integraría de forma paritaria; sin embargo, en la asamblea electiva no se cumplió

esa regla, porque se eligieron a 8 hombres y 4 mujeres (considerando propietarios y suplentes), a pesar de que el ayuntamiento debió quedar integrado por 6 mujeres y 6 hombres, de los cuales a cada género le deben corresponder 3 cargos propietarios y 3 suplentes.

Ahora bien, la Sala Superior, ante ese escenario y, además, considerando que en la elección al cargo de mayor importancia (presidencia municipal) las mujeres no fueron postuladas —por tanto, que la trasgresión consistió en la ausencia de participación de las mujeres como candidatas a dicha posición y que, a partir del resultado de la votación, se siguió un orden alternado incorrecto—, decidió que la manera adecuada de enmendar esa falta era ordenar la reposición de toda la elección.

Otra forma de mirar al feminismo (paridad y feminismo intercultural)

La línea jurisprudencial marcada por la Sala Superior del TEPJF muestra que es reciente y, en sí, conformada por un número reducido de sentencias, todas de Oaxaca. Ello, asimismo, evidencia que la tutela de los derechos políticos de las mujeres indígenas en las elecciones por el sistema normativo indígena es nueva.

Así, a los 25 años en que se reconocieron las elecciones mediante los sistemas normativos internos en Oaxaca existe un hilo de precedentes constitucionales comiciales que intenta tutelar la participación política de las mujeres y, desde 2014, que se integren los ayuntamientos comunitarios de forma paritaria.

Ahora bien, para que las mujeres indígenas ejerzan de forma efectiva sus derechos políticos en sus comunidades, deben considerarse otros elementos que, además de identificarse en las controversias electorales, interesan para venideros comicios o, en su caso, impugnaciones.

En primera instancia, hay que observar que

las indígenas desafían la dicotomía entre los derechos y la cultura, demandando el cese de los abusos a sus derechos como mujeres dentro de la lucha por derechos de los pueblos indígenas como grupo, por lo que enfatizan que no existe una “cultura” que se apoye en las causas

de la violencia contra ellas o vulneración de sus derechos, sino más bien hay prácticas y normas que niegan a las mujeres la igualdad de género, [...] poder político y social. En última instancia, al igual que en cualquier otra cultura, algunos aspectos de sus culturas pueden promover los derechos de las mujeres y ciertos aspectos pueden tender a violentarlos (Briones-Medina 2015, 9).

Ello conlleva a identificar que las mujeres indígenas se encuentran en medio de la dicotomía entre la tradición y la modernidad, como una cuestión de permanecer mediante la primera o cambiar por medio de la segunda (Salgado citado en Lorente 2001, 14); las dos posiciones han provocado tensiones entre los feminismos y las teorías multiculturales, concretamente en el debate entre universalismo y relativismo cultural (Lorente 2001, 7).

El análisis de género en las culturas originarias dificulta pensarse mujer antes que indígena (Lorente 2001, 14), porque hay una confrontación entre la identidad cultural y el género; hay acciones justificables para las comunidades en razón de servir mejor a la vida comunitaria, que permiten la negación del acceso de las mujeres a los cargos administrativos.

Así, la mirada hacia la subjetividad de cada mujer o grupos de mujeres en un sistema cultural debe considerar que pueden tener, respetuosamente, otra forma de ver su participación en la comunidad.

En su libro *Inessential woman*, Spelman señala que, regularmente, cuando el género se enmarca en un contexto, las mujeres se enfrentan a un análisis aditivo, por ejemplo: “un análisis que aborda la opresión de una mujer negra en una sociedad racista y sexista como si ello fuera una carga adicional cuando en realidad es una carga distinta” (Spelman citado en Lorente 2001, 8). Se manifiesta que hay una especificidad indígena que origina que la visión de las mujeres indígenas y las formas para resolver problemas sean diferentes.

Ahora bien, desde ese contexto, se reconoce que la comunidad es la institución fundamental y el componente vital de la identidad cultural, y aunque se defienda o parezca que

este ideal de comunidad elimina las diferencias entre sujetos/as y grupos hay que tener en cuenta, la posibilidad de que, en la práctica, este ideal excluya a los/as individuos/as que puedan resultar amenazadores de ese sentido de la identidad. [Entre ellas, las mujeres] (Lorente 2001, 13-4).

De ahí que devenga la individuación y otra forma de pensar el feminismo que plantea Mercedes Olivera:

el *yo* para las mujeres indígenas implica un camino muy distante, hay que cruzar por la comunidad, por la familia, algunas por los hijos, por el marido, hasta llegar a su identidad femenina. Esto realmente lleva a la construcción de un feminismo muy diferente (Olivera a Reyes 2013).

La antropóloga pone en la mesa la discusión acerca del feminismo occidental positivista que parte del individuo excluyente —históricamente, a las mujeres— y trae en remplazo a la individuación, dada en el ejercicio de los derechos colectivos que no son contrarios a la autodeterminación femenina. La individuación implica ese reconocimiento colectivo de la existencia de lo individual.

La autora habla de un feminismo indígena que retome parte de las concepciones de la vida comunitaria, de las identidades colectivas (algunas excluyentes, sexistas y discriminadoras), considerando acciones que dentro de las colectividades indígenas deben aprenderse, como la solidaridad, las redes familiares de apoyo y la honorabilidad.

De ahí que, más allá de la construcción de la tutela de los derechos políticos de las mujeres indígenas en las sentencias del TEPJF, se perciba que existe un reto del sistema de género, y este consiste en reconocer que hay un discurso feminista indígena preocupado por construir uno de género desde la diversidad cultural.

Asimismo, ello conlleva un reto para la justicia electoral —que, de hecho, es complejo—: comprender las dinámicas locales en las que se insertan los discursos de género para comprender las situaciones en las que las mujeres, finalmente, se subordinan a los propósitos de los colectivos, a pesar, incluso, de su propia convicción (Painemal y Richards citados en Sierra 2008, 19).

Sí, la exigencia de cumplir con el principio de paridad y su aplicación en los sistemas normativos internos involucra todos aquellos derechos, principios o elementos a considerar para que las mujeres indígenas ejerzan sus derechos políticos, como es la construcción de su ciudadanía en la comunidad y su lucha por sus derechos desde sus diversas cosmovisiones. Esto no solo muestra un feminismo indígena, sino uno intercultural.

Para la tutela de los derechos políticos de las mujeres indígenas es necesario ubicar al feminismo indígena, y a sus propios conflictos con el poder, con el ejercicio de sus derechos y los fenómenos, como la violencia al interior de sus comunidades, e ir más más allá para poder descifrar “los móviles colectivos por los que las mujeres indígenas deciden renovar su imaginario de ser mujeres” (Gargallo 2006, 161).

En otras palabras, el sistema de género, por lo regular, es leído desde la cultura occidental,

en términos de un sistema binario como el que contrapone el caos al cosmos, descalificando a quienes insistían en el análisis de la política de nosotras en relación con nosotras mismas y de lo que nuestra específica cultura de mujeres, con el signo de la historia puesto en el otro lado de la agresión, puede instalar en el mundo (Gargallo 2006, 17).

En ese sentido, existe un feminismo indígena que se manifiesta y que aporta una crítica a la tendencia de un solo feminismo de inspiración europea o estadounidense, que pareciera estar cegado a las mujeres y a sus roles culturales en otros territorios. Asimismo, implica su pluriculturalidad: cada comunidad o grupo cultural forma a las mujeres indígenas y a la propia batalla por sus derechos; de ahí que, para juzgar, en el caso de la vulneración de sus derechos políticos, la perspectiva intercultural judicial es un deber.

Así, cuando la paridad de género, el feminismo indígena y la perspectiva intercultural se encuentran, son tres principios que permiten advertir una inexistencia de exactas soluciones, así como la presencia de diferentes formas de volver reales o eficaces los derechos humanos. Esto, porque las mujeres que defienden sus derechos no lo hacen desde una estructura y organización cultural que implique una sola forma de roles comunitarios, sino de su multi- y pluriculturalidad. Así, ello obliga a las y los jueces, a juzgar con una perspectiva intercultural, porque su ausencia puede llevar a una posible vulneración de otros derechos en el lugar del conflicto.

Ahora bien, por otra parte, lo anterior evidencia una discriminación interseccional inserta en las controversias relacionadas con la tutela de los derechos políticos de las mujeres indígenas en los sistemas normativos internos, y ese tipo de desigualdad no es nueva, aunque sí lo es identificarla con ese adjetivo. Esto es una doble discriminación,

por ser mujeres y por ser indígenas, que debe ser considerada también un elemento a evitar desde la perspectiva de género intercultural y desde una concepción de un feminismo intercultural.

Estas son solo algunas reflexiones respecto de la protección y tutela efectiva de los derechos políticos de las mujeres indígenas en los sistemas normativos en Oaxaca y de las decisiones judiciales electorales que, en general, plantean seguir con esa línea jurisprudencial, pero considerando otras formas de ver el feminismo, validarlo y nominar otros modos de habitar el mundo.

Fuentes consultadas

- Amorós, Celia. 1991. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. España: Anthropos.
- . [Montserrat Boix]. 2011. “Teoría Feminista. Cecilia Amorós” [video]. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=v_xOnIGkTQ8 (consultada el 19 de diciembre de 2020).
- Benhabib, Sylva. 2005. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Briones-Medina, Patricia. 2015. “Las múltiples caras de la violencia contra las mujeres indígenas y los retos para su atención en contextos pluriculturales”. *Digital ciencia@uaqro* 1 (primer semestre): 1-15. Disponible en http://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v8-n1/5.pdf (consultada el 18 de diciembre de 2020).
- Bustillo Marín, Roselia. 2006. *El reconocimiento por la otredad indígena basada en el respeto a su identidad*. Tesis de maestría, UIA.
- y Enrique García. 2014. *El derecho de acceso a la participación política de las mujeres. Acceso, ejercicio y protección*. México: TEPJF.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>.
- Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. 2014. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.

- CPEO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2020. Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1794+aprob+LXIV+Legis+10+dic+2020+PO+7+2a+Secc+13+feb+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+(Dto+ref+1794+aprob+LXIV+Legis+10+dic+2020+PO+7+2a+Secc+13+feb+2020).pdf).
- Dalton, Margarita. 2012. *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas en Oaxaca*. México: TEPJF/CIESAS.
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2016. Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.
- DNU DPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2014. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
- Gargallo, Francesca. 2006. *Ideas feministas latinoamericanas. Historia de las ideas*. Disponible en <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Gargallo-Francesca-Ideas-feministas-latinoamericanas.pdf>.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Proyecto de Acuerdo por el que se califica y declara la validez de la elección celebrada en el municipio de Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos, en cumplimiento a la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REC-438/2014. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2014/cgieepcosninuxaa.pdf>.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: TEPJF.
- LIPEEO. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2020. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/LIPEEO2020.pdf>.
- Lorente, Maite. 2001. *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas*. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-PP%2001-05.pdf> (consultada el 18 de diciembre de 2020).
- Méndez, Lourdes. 2008. *Antropología feminista*. Madrid: Síntesis.
- Ngozi, Chimamamanda. 2012. Todos deberíamos ser feministas. Traducción de su conferencia presentada en TEDxEuston, diciembre.

Disponible en <http://www.accionenredmadrid.org/wp-content/uploads/2016/09/TODOS-DEBER%3%8DAMOS-SER-FEMINISTAS.pdf> (consultada el 30 de noviembre de 2020).

Olivera, Mercedes. 2013. Entrevista con Itandehui Reyes Díaz. Centro Indígena de Capacitación Integral Fray Bartolomé de Las Casas-Universidad de la Tierra Chiapas (Cideci-Unitierra), 30 de diciembre. [La construcción del feminismo indígena]. [Disponible en <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/mercedes-olivera-y-la-construccion-del-feminismo-indigena/> (consultada el 25 de octubre de 2020)].

Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Segato, Rita. 2010. *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Prometeo.

Sentencia SUP-REC-16/2014. Recurrente: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).

— SUP-REC-438/2014. Recurrentes: Inés Eugenia Martínez López y otra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).

— SUP-REC-7/2015 y SUP-REC-8/2015 acumulados. Recurrentes: María Ofelia Jiménez, Elena Jiménez y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).

— SUP-REC-38/2017. Recurrente: Sara Rocío Rodríguez Pérez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electro-

- ral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
- SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados. Recurrentes: Elva Guadalupe Vásquez López y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
 - SUP-REC-31/2018 y acumulados. Recurrente: Irineo Flores Milán y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
 - SUP-REC-330/2019. Recurrente: Clara Ojeda Samaniego. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
 - SUP-REC-59/2020. Recurrentes: Daniela Otañez Pantoja y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
 - SX-JDC-148/2014. Recurrentes: Manuela Álvarez Guzmán y otras. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de diciembre de 2020).
- Sierra, María Teresa. 2008. “Mujeres indígenas, justicia y derechos: los restos de una justicia intercultural”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 31 (mayo): 15-26.

- Tarrés, María L. 2011. Para un debate sobre ciudadanía y género en el contexto mexicano. En *En la encrucijada de género y ciudadanía. Sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*, coords. Mónica Cejas y Ana Jaén, 57-84. México: UAM.
- Vélez, Graciela. 2008. *La construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario-subjetivo*. México: UAEM.

Mujeres indígenas, del solar al municipio. Perfiles y desafíos del prestigio comunitario

Zaira Alhelí Hipólito López

Introducción

En 1995, en Oaxaca el movimiento indígena logró el reconocimiento de sus formas de gobierno, llamadas en esa época se usos y costumbres; posteriormente, se nombraron como sistemas normativos internos; actualmente, a 20 años del reconocimiento, el debate apunta hacia la importancia de denominarlo sistema normativo indígena, por las implicaciones sociales, legales y de reivindicación histórica. Al margen de estas mutaciones y cambios se encuentra, paralelamente, la discusión acerca de la participación de las mujeres en el sistema de participación política indígena.

Se dice que, en el ámbito mundial, la lucha de las mujeres es el movimiento que ha logrado más avances y reivindicaciones en materia de derechos los últimos 50 años. En el caso de México, las demandas por la participación y representación política de las mujeres han sido el resultado de una larga lucha, desde Yucatán hasta San Luis Potosí, desde 1923 hasta el 17 de octubre de 1953, cuando en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó un decreto mediante el cual las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular. En Oaxaca, Arellano, Chassen, Francie y otros señalan que esta lucha data de 1911, con el surgimiento en las filas juaristas de “mujeres que reivindicaban el derecho de su sexo por participar en la política militante” (Arellano, Chassen, Francie y otros 1997, 95). Al respecto, cabe

mencionar que el diario *El Avante* se declaró “contrario al voto de las mujeres” (*El Avante* citado en Arellano, Chassen, Francie y otros 1997, 95). Al día siguiente de dicha publicación, el 16 de julio, el mismo diario publicó “un documento firmado por varias sufragistas oaxaqueñas que reclamaban su derecho al voto” (*El Avante* citado en Arellano, Chassen, Francie y otros 1997, 95).

Llama la atención la permanente y particular ausencia en la narrativa histórica de las prácticas de elección popular prevalecientes en las comunidades de Oaxaca; mucho menos se alude a mujeres y hombres indígenas como sujetos activos de este tipo de procesos. Fue en los últimos 20 años que se han escrito innumerables artículos, libros y materiales audiovisuales; un porcentaje de estos es producto de investigaciones académicas, particularmente aquellos producidos para reflexionar, discutir e intervenir en los sistemas normativos indígenas. Dichas discusiones han derivado en el álgido debate por la lucha de las mujeres a votar y ser votadas, en este régimen, durante los últimos 10 años. Algunos de esos estudios enfocan su análisis en la intersección; otros, no tanto, con una multiplicidad de miradas que pugnan entre lo liberal y lo comunitario, unas con planteamientos altamente academicistas, frente a respuestas prioritariamente activistas. Sin embargo, se puede distinguir como eje común en esta diversidad el enfoque legalista que, en ciertas ocasiones, se centra en el voto como mecanismo e indicador de participación política.

Es necesario clarificar que las categorías de análisis antes mencionadas poseen una tradición histórica de estudios empíricos y que se sobreponen y contraponen en distintos ámbitos teórico-prácticos. En este artículo se abordarán únicamente las estrategias de prestigio que han permitido la permanencia y continuidad, a partir de los contrastes y coincidencias en las trayectorias, de mujeres que se autoadscriben¹ como indígenas, quienes fueron electas presidentas municipales en los sistemas normativos indígenas y que, de manera excepcional, culmi-

¹ Algunas comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas no necesariamente se autoadscriben como indígenas, mientras que algunas que sí lo hacen muchas veces optan por el sistema de partidos; aunque cabe señalar que, en los últimos años, y producto de varias sentencias ante tribunales electorales, un gran número de comunidades de sistemas normativos indígenas se ha autoafirmado como indígena. De ello la importancia de la autoadscripción.

naron su gestión, particularmente en casos de la Sierra Norte, los Valles Centrales y la Sierra Sur.

Oaxaca cuenta con una población total de 3,801,962 habitantes, de los cuales 2,607,917 (67.7 %) se autorreconocen indígenas. Desagregado por sexo, el número de mujeres que se considera indígena (1,368,662) es mayor que el de hombres (1,239,255) (Inegi 2016). La entidad presenta 8 regiones, con 25 distritos electorales distribuidos en 570 municipios, en donde se contabilizan 417 municipios con sistemas normativos indígenas —uno menos que en 2013, San Andrés Cabecera Nueva, que modificó su régimen al sistema de partidos políticos—. Cada municipio que se rige por el sistema normativo indígena posee sus propios modelos y normas de elección; por lo tanto, existe una amplia diversidad de métodos y formas, descritos antes por distintos autores. En lo que refiere a la participación política de las mujeres, se pueden dilucidar distintas formas, mecanismos y motivaciones. Según datos compilados por C. López (2013), en la sección que denominó “Voto rosa”, señala que en dichos ayuntamientos:

1 de cada 10 mujeres no ejercen su voto; 9 mujeres pueden hacerlo si su esposo está fuera de la comunidad. [Respecto a los municipios], en 6 solo algunas deciden ejercer su voto; en 208 se realizan asambleas de mujeres; en 34 las mujeres asisten a la asamblea pero no votan; y en 31 han reclamado su derecho a participar en la asamblea electiva (López 2013).

Breves apuntes que permiten comunalizar las ideas

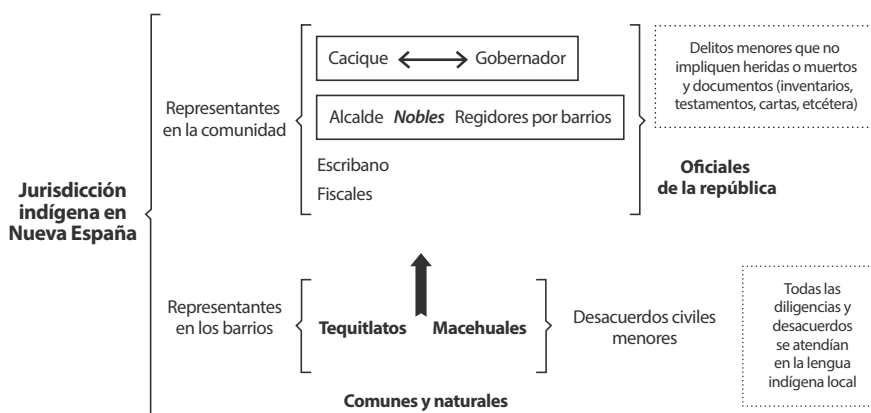
Historia de la costumbre o la costumbre de hacer historia

Algunos autores han resuelto señalar a la forma de autogobierno indígena como un sistema inmemorial, lo cierto es que no se puede establecer el momento exacto de su configuración, dadas las rupturas y fusiones de las prácticas españolas con gobernanzas de tradición mesoamericana; parafraseando a Sebastián van Doesburg (Doesburg a Hipólito 2015), en el caso de Oaxaca, los caciques, nobles, tequitlatos

y macehuales pasaron a integrar el nuevo orden español, convirtiéndolos en alcaldes y regidores de barrio.

En palabras de Hernández y Juan (2011), desde la Colonia, el municipio y la comunidad fueron utilizados como espacios de dominación y control, que permitían la tradición autonómica de las comunidades, con sus propias formas de gobierno, autoridades locales y mecanismos de tomas de decisión para el desarrollo de la colectividad, al mismo tiempo que facilitaba la recaudación de impuestos y el control de ellos.

Figura 1. Jurisdicción indígena



Fuente: Elaboración propia con base en Doesburg a Hipólito (2015) y en el establecimiento de patrones en las fuentes documentales del Archivo Histórico Judicial de Oaxaca (2015).

La figura 1 muestra los cambios y reacomodos en la gobernanza indígena en la Nueva España hasta la configuración de las repúblicas de indios, con la aparición de los oficiales de la república. Se puede observar el reajuste de la jurisdicción indígena, y las mutaciones para su adaptación, el cual derivó en la unidad organizativa básica de administración en el país: el municipio.

Lo que actualmente se denomina municipio

El municipio, parafraseando a David Recondo (2007), comprende el territorio, su población y su gobierno, y, en los hechos, se configura como el espacio administrativo que cobija una formalidad legal (Her-

nández y Juan 2011), el cual está reconocido en el artículo 115 constitucional, pero entendido erróneamente en la práctica como las cabeceras municipales. Paralelamente, en este ámbito de gobernanza, también se halla la figura de la comunidad agraria, que en algunas comunidades parece poseer elementos más significativos que el mismo municipio.

Para efectos de esta reflexión, el municipio será la unidad administrativa y política integrada por una cabecera y sus agencias municipales o de policía, rancherías y, en algunos casos, unidades habitacionales, la cual recibe, administra y declara el uso de los recursos públicos, y que tiene entre sus facultades la resolución de conflictos e impartición de justicia en el ámbito local, con reconocimiento jurídico de su autonomía y libre determinación, con y sin adscripción indígena. Este criterio ha constituido el principal mecanismo de resolución de conflictos de carácter político-electoral desde la estructura gubernamental y los tribunales electorales; no obstante, muchas veces se obvia la unidad territorial, como característica inherente y compleja de los municipios oaxaqueños, de manera que en 570 municipios se cuenta con, al menos, 1,301 núcleos agrarios con datos perimetrales y 316 sin registro en el sistema, sin contar aquellos territorios aún no registrados o titulados.

En esa diversidad de composiciones de los municipios regidos por sistemas normativos indígenas, se observa una intensificación de conflictos intercomunitarios marcados, particularmente, por la distribución inequitativa de los recursos federales y estatales entre las cabeceras y las agencias municipales, lo que se ha traducido en conflictos político-electorales; en dicha situación en la que se encuentran, al menos, 30 municipios (TEEO 2016), los cuales, a junio de 2016, evitaban, con todos los recursos y mecanismos legales, la asignación de un administrador municipal.

Escalafón. De las jerarquías al prestigio comunitario

Díaz (2018) y Tax (1937), pioneros en el estudio de los sistemas normativos indígenas, destacan su funcionamiento colectivo por medio del escalafón. Por su parte, J. Martínez Luna (2003) y Floriberto Díaz (2018), precursores en la documentación y descripción del servicio co-

munitario, proponen el concepto de comunalidad, explicado a partir de los cuatro elementos centrales: territorio, trabajo, autoridad y fiesta, los cuales son atravesados por la cosmovisión, la religiosidad, los conocimientos, la lengua, etcétera; además, describen los cargos en su carácter temporal y obligatorio.

Por su parte, Canedo señala que los sistemas normativos indígenas implican, primero, una elección de autoridades en forma directa, unánime y pública por medio de la asamblea, y, segundo, que los candidatos que entran en el nombramiento, como suelen denominar a la elección, deben cubrir ciertos requisitos, como el prestigio: tener buenos antecedentes de cumplimiento y responsabilidad en la comunidad, la capacidad de servicio y el seguimiento del escalafón (Canedo 2008, 403), con periodos de ejercicio que van de 1 año, mínimo, a 3 años, máximo. Lo anterior sintetiza lo señalado por Koarsbek (1996), Dehouve (2001) y Vázquez y Muñoz (2013).

El prestigio comunitario, que es el objetivo central del presente texto, ha sido mencionado por algunas y algunos autores como meritocracia, un sistema que premia el correcto desempeño de los cargos; no obstante, dicha idea, reflexión y concepto no ha sido explorado ni discutido académicamente como eje central del sistema de gobierno indígena. Por ello, resulta importante señalar que cuando se hace referencia a *prestigio*, se alude a una serie de criterios: éticos, sociales, económicos, religiosos y conductuales, en el cumplimiento del servicio comunitario.

La figura 2 muestra cómo funcionan actualmente algunos municipios del Rincón Xidza, en la Sierra Norte, en donde las jerarquías se han reconfigurado velozmente; por ello, y para efectos del presente texto, representarlo a partir de su ámbito de acción en el ciclo de la vida comunitaria resulta más útil.

Figura 2. Elementos vigentes del sistema normativo indígena xidza



Fuente: Elaboración propia a partir de una sistematización personal realizada con el proyecto Asambleas Infantiles: “Todas y todos contamos, jóvenes, niñas y niños que siembran equidad y autonomía en la vida comunitaria” en comunidades del Rincón Xidza² de la Sierra Norte entre 2012 y 2014.

² Xidza es una microregión, por la división lingüística, que comúnmente se usa para describir a las personas que habitan en ella; abarca 43 comunidades que pertenecen a los distritos de Ixtlán de Juárez y Villa Alta. Los municipios que se consideran para este artículo son Santiago Camotlán, Juquila Vijanos, Talea de Castro, Tanetze de Zaragoza y algunas agencias, entre otros.

Jurisdicción femenina. Feminización de la participación política

Innumerables autoras han escrito acerca de las mujeres en los sistemas normativos indígenas; las referentes obligatorias se mencionan a continuación.

Margarita Dalton (2003a, 2003b y 2012). Ha llevado a cabo una amplia reflexión y discusión en torno a la participación política de las mujeres en los usos y costumbres. Entre sus múltiples aportes, está el ubicar los espacios de representación política de las mujeres indígenas, aunque con cierta tendencia a explicar este proceso desde lo individual; no obstante, su trabajo ha propiciado la multiplicidad y permanencia de las discusiones acerca del tema.

Carlsen y Canedo. Centran sus reflexiones en torno a la autonomía de los pueblos originarios y los nuevos ajustes en el sistema indígena, los riesgos de su simplificación y los de priorizar los derechos y las garantías particulares frente a los derechos colectivos.

Dalia Barrera y Alejandra Massolo (2003a y 2003b). Centran sus reflexiones en torno a los retos de gobernanza, gestión y administración en los municipios gobernados por mujeres indígenas.

María Teresa Sierra (Chenaut y Sierra 1992; Sierra 1995b). Analiza la participación de las mujeres indígenas en lo que denomina costumbre jurídica, colocando el ejercicio de la interculturalidad como principal estrategia de trabajo.

María Cristina Velásquez (2000a, 2003b 2004c). Apuesta por un ejercicio estadístico para cuantificar la participación de mujeres en los sistemas normativos indígenas, además de situar la discusión en la transformación del cabildo indígena.

Verónica Vázquez (2013). Abunda en la descripción de perfiles y trayectorias personales de las mujeres presidentas municipales.

En cuanto al quehacer cotidiano, es decir, la vinculación entre el hacer y el pensar, se encuentran: la Ley de las Mujeres Zapatistas (1993); las reflexiones de Gloria Zafra (2009) respecto a la representación política comparativa entre los sistemas normativos indígenas y los partidos políticos, exponiendo la desigualdad imperante en ambos, además de su búsqueda constante por mecanismos que permitan converger los derechos colectivos y los de las mujeres. En este mismo

tenor se encuentran las reflexiones colectivas de los encuentros de mujeres indígenas, como el Congreso Nacional de Mujeres Indígenas y la Asamblea de Mujeres Indígenas de Oaxaca, que los últimos cinco años han sostenido un debate crítico respecto a la representación política y la participación política formal y comunitaria, y señalan sistemáticamente que los derechos de las mujeres son parte de los derechos colectivos, incluido, de manera sustantiva, el derecho al territorio, apelando constantemente a la interlocución entre mujeres y entre mujeres y hombres, sin perder la perspectiva de las lógicas del diálogo y las negociaciones entre las comunidades indígenas y el Estado.

La participación de las mujeres, entendida como representación política en el interior del cabildo municipal, se ha impulsado enérgicamente a partir del Estado mexicano, mediante modificaciones y adhesiones a la Constitución, así como mecanismos e instrumentos que, por medio de sentencias, políticas presupuestales y obligatoriedad, pretenden garantizar el ingreso y permanencia de las mujeres en los cargos de representación popular; no obstante, una serie de inconformidades y rechazos al diálogo por parte de las autoridades y las instituciones ha derivado en una honda brecha de implementación, convirtiendo la participación femenina en un problema antes que en una oportunidad de cambio.

Para los sistemas normativos indígenas, el punto más álgido de la discusión se desarrolló en 2007, con el mediático caso Eufrosina, quien convirtió una demanda legítima de las mujeres indígenas en una campaña mediática contra lo que denominaba los abusos y costumbres, lo cual profundizó la relación desigual de estigmatización y prejuicios hacia los pueblos y las comunidades indígenas regidos por ese sistema. Este nuevo escenario derivó en severas escisiones políticas entre académicos, activistas, medios de comunicación, comunidades, partidos políticos y tribunales del Estado mexicano.

Entender la complejidad de la representación y participación política de las mujeres indígenas implica comprender la fusión de roles económicos y políticos, en los que el ejercicio de poder reproduce asimetrías de género en todos los ámbitos de interacción social. Dicho escenario no es exclusivo de las comunidades indígenas, como señalan Bonfil, Barrera y Aguirre en relación con el imaginario comunitario:

las mujeres conforman un complemento necesario y un soporte a la actividad y la función de los varones; cumplen con funciones importantes pero inferiores a las masculinas, de modo que la organización tradicional en la comunidad ha establecido espacios para el desempeño femenino que sólo en algunas culturas recibe el mismo reconocimiento que el masculino (Bonfil, Barrera y Aguirre 2008, 122).

El trabajo reproductivo que desarrollan las mujeres indígenas configura el soporte a la vida comunitaria; sin embargo, la falta de reconocimiento constituye un reto para su participación y representación política. No obstante, las mujeres han conseguido sortear estas condicionantes participando activamente en los asuntos públicos; por ello, resulta decisivo describir los procesos de construcción de la participación comunitaria y de representación política, por medio de los pasos de mujeres indígenas con amplia trayectoria en ese servicio, desde la lógica comunitaria, a fin de comprender e interpretar las implicaciones del prestigio comunitario en la vida pública y privada antes, durante y después del ejercicio de su cargo.

Apuntes para la especulación

El presente artículo comenzó con el desarrollo de una base de datos de las presidentas municipales de 1996 a 2016, cubriendo el periodo de 20 años del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas. En el presente texto se consideran únicamente los casos de éxito:

- 1) Análisis de cinco casos de mujeres que culminaron con éxito su cargo durante este periodo, quienes, además, cumplían con los siguientes criterios:
 - a) Participaron sistemáticamente en las asambleas comunitarias.
 - b) Tuvieron voz y voto en las asambleas.
 - c) Se autoadscribieron como indígenas.
 - d) Que estuvieran en comunidades con voto pasivo para mujeres e historial de participación de mujeres en asuntos públicos.
- 2) Análisis de tres entrevistas a profundidad a expresidentas municipales.
- 3) Revisión de documentos de acceso y producción personal en torno a la participación y representación política de mujeres indígenas,

como relatorías, conversaciones personales y foros y talleres impartidos.

- 4) Análisis y sistematización de la información, a la luz de las siguientes categorías:
 - a) Contexto de los sistemas normativos indígenas y el ingreso de las mujeres a los cargos de representación política.
 - b) Trayectoria común, delineando el escalafón femenino.
 - c) Mecanismos para propiciar el ingreso y permanencia de mujeres en los cargos de representación política, los cuales permitan reconstruir el prestigio comunitario.

Hallazgos. Estableciendo las conexiones individuales y colectivas

Una pugna denominada municipio

La forma de autogobierno indígena continúa fortaleciendo sus procesos de autonomía y libre determinación. En este contexto, las comunidades enfrentan una serie de tensiones, conflictos y relaciones de poder bastante desiguales que erosionan continuamente el tejido social en los sistemas normativos indígenas; sin embargo, también se observa un uso más estratégico de los mecanismos e instrumentos para la protección de sus derechos, particularmente aquellos que apelan a la colectividad, configurando así nuevos escenarios para la organización comunitaria y territorial.

En el Estado mexicano existen estructuras de competencias administrativas, penales, electorales, mercantiles, agrarias, etcétera; sin embargo, en el ámbito local, en las comunidades con municipios en sistemas normativos indígenas, el entramado de competencias es más complejo y difícil de seccionar en jurisdicciones distintas, pues su carácter operativo y práctico genera una tensa coexistencia.

En ese sentido, el municipio no puede entenderse únicamente como unidad administrativa, sino también desde el componente territorial, el cual, en ocasiones, brinda continuidad y soporte, mientras que en otros casos establece la discrepancia y acentúa las diferencias; por ello, resulta útil establecer una tipología de los municipios con sistemas normativos indígenas:

- 1) Cabeceras y agencias con territorio continuo y común.
- 2) Cabeceras y agencias con unidades territoriales distintas.
- 3) Cabeceras y agencias con unidades territoriales distintas, pero en territorios continuos.
- 4) Cabeceras y agencias con unidades territoriales distintas, sin territorios continuos.
- 5) Municipios en donde algunas de sus comunidades comparten territorios con otros municipios.
- 6) Municipios con cabeceras extremadamente distantes de sus agencias, con territorios completamente distintos.
- 7) Municipios en donde las agencias comparten unidad territorial, excluyendo a la cabecera municipal.

En el aspecto lingüístico, también existen diferencias importantes a considerar cuando se aborda el municipio:

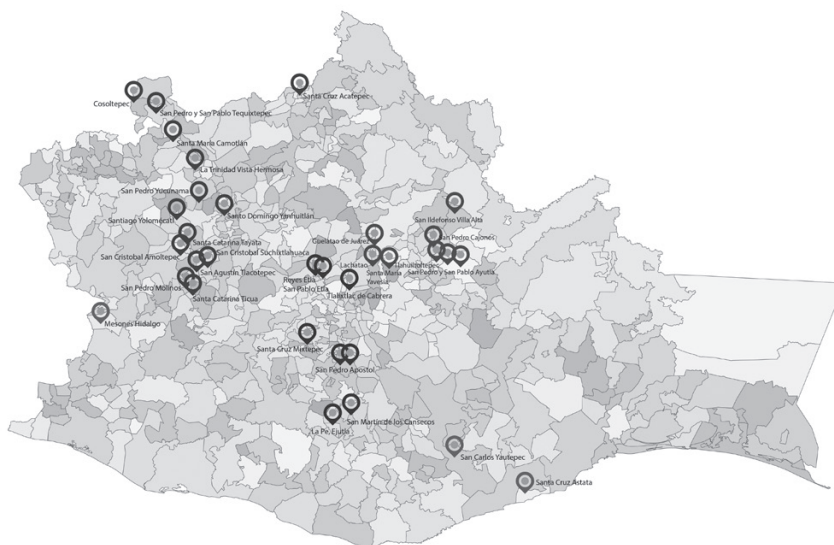
- 1) Cabeceras con predominio del español y agencias con uso predominante de una lengua indígena, o viceversa.
- 2) Municipios con cabeceras con una lengua distinta a la de su agencia o sus agencias.
- 3) Municipios con la misma lengua indígena, pero con variantes lingüísticas distintas.
- 4) Municipios con cabeceras que se asumen indígenas y con agencias que no lo hacen, y viceversa.
- 5) Municipios con más de dos lenguas indígenas.

En los municipios y las comunidades se encuentran facciones y líderes que disputan sus intereses personales, de grupo o, en algunos casos, de partidos políticos, y que en ciertos lugares conforman una estructura comunitaria que autorregula el sistema; sin embargo, en las situaciones de conflicto electoral, dicha estructura produce tensiones y, en ciertas ocasiones, escisiones que reclaman por el presupuesto, las representaciones políticas y las cuotas de poder, discrepancias que suelen resolverse en los tribunales, con argumentos jurídicos que, muchas de las veces, no son el origen de las diferencias. Esta información resulta útil para comprender el uso político de la participación política de las mujeres, ya que, particularmente entre 2015 y 2016, las impug-

naciones presentadas respondían a asuntos de género; no obstante, será imprescindible revisar cuántos de estos casos son la vía de escape para las ya pronunciadas diferencias intracomunitarias.

Innovando en la costumbre: el papel de las mujeres

Mapa 1. Innovando en la costumbre: 20 años en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con base en Hipólito (2009).

De los 417 municipios de sistemas normativos indígenas, 32 han sido gobernados por 38 mujeres. En un periodo de 20 años, las mujeres han construido e innovado en la costumbre, un esfuerzo loable y meritorio que exige ser contado. En el mapa 1 se observan las regiones con mayor presencia femenina. En primer lugar se encuentra la Mixteca; en segundo lugar, la Sierra Norte, incluidas comunidades mixes y zapotecas; el tercer sitio es para los Valles Centrales; el cuarto y el quinto, para la Sierra Sur y el Istmo, respectivamente.

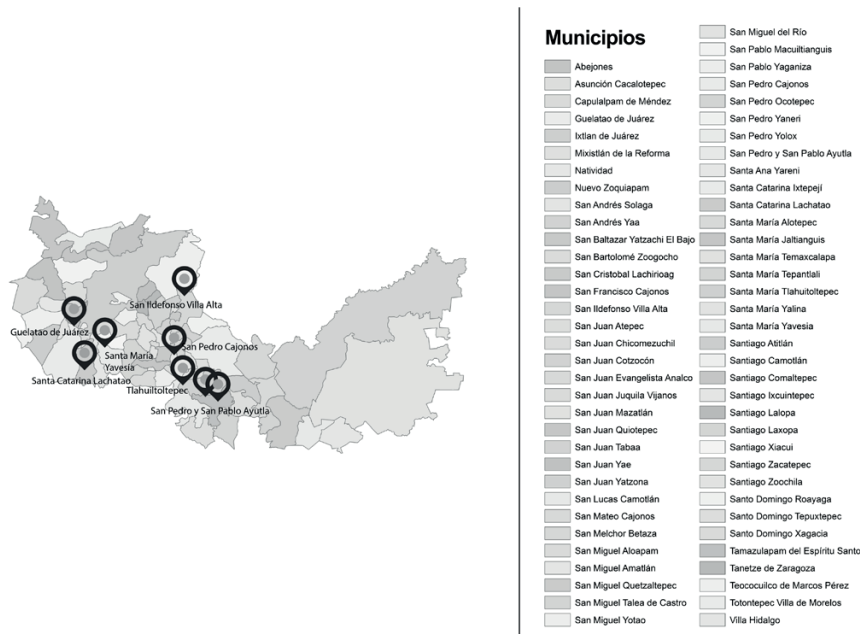
Mapa 2. La Mixteca, territorio de mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en Hipólito (2009).

La Mixteca (mapa 2) es la zona pionera en nombrar mujeres para presidentas municipales; algunas han culminado sus cargos, mientras que otras han experimentado la presión y el fuerte golpe de ser retiradas de estos. Varias autoras argumentan que este fenómeno se debe a la alta migración de los varones y a la feminización del campo, lo cierto es que, en Oaxaca, la Mixteca tiene semblante de mujer.

Mapa 3. La Sierra Norte al son de las mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en Hipólito (2009).

Después de la Mixteca, la Sierra Norte (mapa 3) es la región en donde más mujeres han accedido a espacios de representación formal. Lo fascinante de la zona, a diferencia de la Mixteca, es que ninguna de las mujeres nombradas ha sido depuesta, todas han culminado su gestión; de hecho, San Pedro y San Pablo Ayutla y San Pedro Cajonos han sido gobernados por mujeres en 2007 y 2014, mientras que la presidenta de Guelatao de Juárez fue parte del Comisariado de Bienes Comunales de 2015 a 2018, y la presidenta de Tlahuilotepéc gobernó uno de los municipios más grandes y emblemáticos de la Sierra Mixe, Zapoteca y Chinanteca.

Breve perfil de las mujeres que culminaron sus cargos

Algunas características de las mujeres que sí terminaron el periodo de sus cargos son las siguientes:

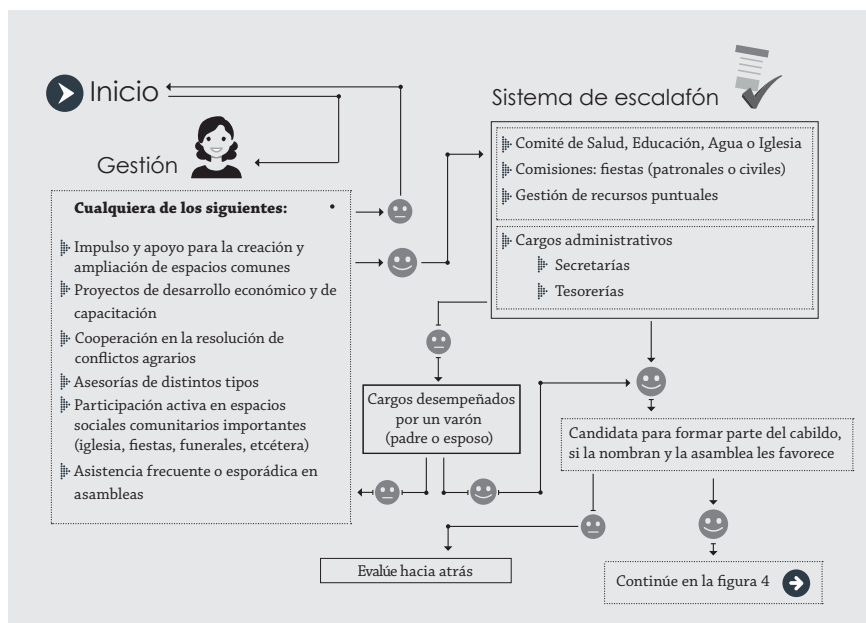
- 1) Mayores de 35 años; las edades durante su administración oscilan entre los 38 y 60 años.

- 2) Solteras, viudas, madres solteras o divorciadas, o con una con pareja, que no es originaria de la comunidad.
- 3) Con ingresos propios: con alguna profesión, o bien con algún empleo fijo o, al menos, remunerado.
- 4) En su mayoría, bilingües.
- 5) Simpatizaban con algún partido político, pero sin ser militantes (solo una militante, pero lo era incluso antes de ser presidenta en su comunidad y prefería alejarse del partido durante su administración).

El escalafón femenino y ¿cómo se construye el prestigio comunitario?

Los criterios éticos, sociales, económicos, religiosos y conductuales en el cumplimiento del servicio comunitario se realizan a partir de la discusión gráfica, con base en las experiencias de Gloria, Oliva, Rafaela, Sofía a y Sofía b. En las figuras se agrupan las coincidencias, evitando citas textuales, las cuales son de carácter intuitivo, ya que, además de flechas, se usa el reforzador de emoticonos que indican la secuencia.

Figura 3. Ingreso al escalafón de cargos, la travesía comienza

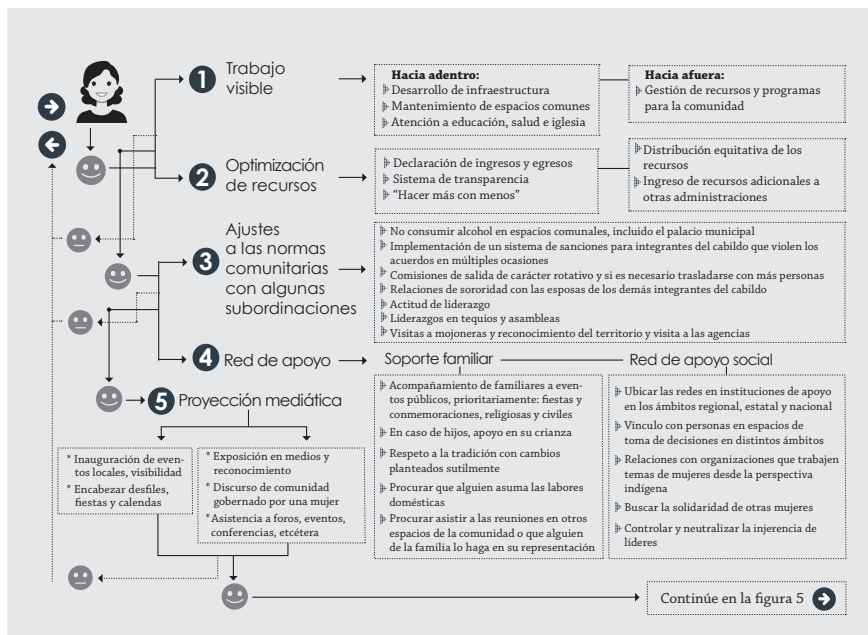


Fuente: Elaboración propia.

El ingreso al sistema escalafonario para las mujeres comienza con trabajo de gestión previo, muchas veces relacionado con su empleo, puesto laboral o áreas de experiencia —si bien no se reconoce como parte del sistema, se convierte en un referente implícito del compromiso, el cual debe responder a la atención y acompañamiento a las autoridades—; apoyo desinteresado a la comunidad, con capacitaciones; gestiones a grupos y colectivos de trabajo, o bien participación en actividades intracomunitarias de carácter educativo, religioso (rezanderas, integrantes y titulares de cofradías, mayordomas y voluntarias) y cultural (curanderas, cocineras, tejedoras, profesoras, enfermeras, etcétera). Dichas actividades, por su aporte a la vida comunitaria, son observadas, reconocidas y legitimadas por las y los ciudadanos para que las mujeres puedan acceder formalmente al escalafón. Una vez que ello es validado en la asamblea comunitaria, se establece como un mecanismo de ingreso, lo que configuraría el primer nivel del escalafón femenino, que incluye comités, cargos administrativos y cargos complementarios.

La otra ruta, y la más corta, se refiere al ejercicio de los cargos previos por parte de un varón; ello implica que la unidad de familia se desempeñó con responsabilidad y sin ninguna sospecha de corrupción o conflictividad en ninguno de sus cargos.

Figura 4. Permanencia en el escalafón de cargos: sobreviviendo a las transformaciones



Fuente: Elaboración propia.

En la etapa de permanencia, se describe el ejercicio en la participación política formal. A diferencia de los varones, las mujeres no tienen una trayectoria escalafonaria, sin embargo, no están exentas de construir y mantener su prestigio; para ello, se deben cumplir algunos requisitos dentro y fuera del cabildo: desempeño transparente, medible y visible; modificaciones sutiles a las normas comunitarias y a las costumbres de los cabildos netamente masculinos; la negociación cotidiana y constante con los hombres del cabildo, y la estructuración de alianzas cercanas con los actores clave de la cabecera y sus agencias, en preservación de lo esperado de una mujer en ese espacio, lo que deriva en un mecanismo que garantiza su ejercicio y administración.

Hacia afuera, requieren de un soporte familiar y social de sus redes de apoyo, que las acoja y, al mismo tiempo, les permita desvincularse de algunos aspectos de las responsabilidades domésticas y de sospechas de conductas inapropiadas (religiosas, familiares, privadas y públicas); ello requiere de labor logística, de organización y coordinación con familiares, vecinos y personas de confianza, cuyas principales aliadas serán las mujeres.

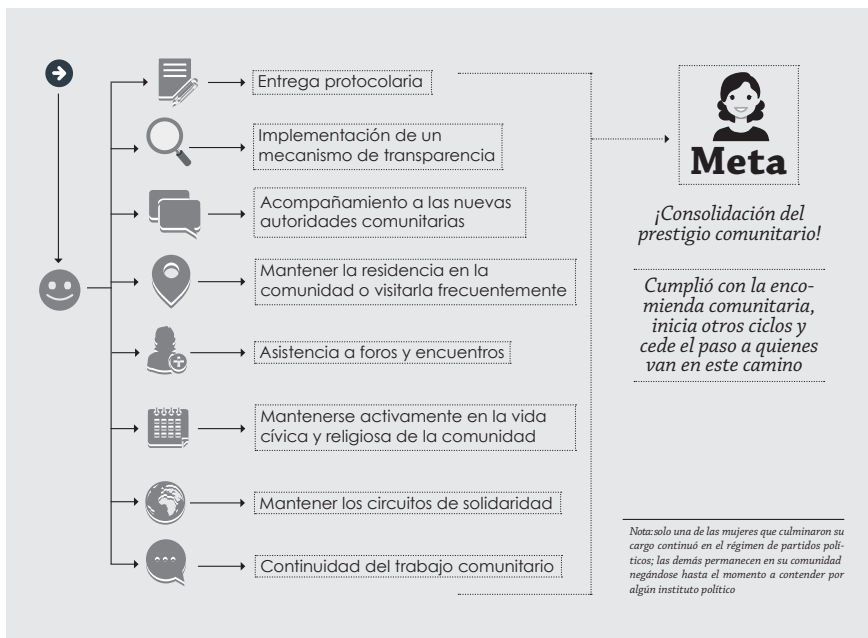
Durante su gestión, las mujeres deberán sentar un precedente de la administración femenina, por lo que se espera que destaquen en el número de obras, actividades, eventos y apoyos en beneficio de la comunidad, como lo ilustran las siguientes iniciativas:

- 1) Reiterada falta de quórum en asambleas. Consultar con los ancianos y principales les permitió reactivar un mecanismo histórico, algunos incluso con más de 10 años de aplicación.
- 2) Agencias, municipios e innovación de las prácticas. Visitar agencias con más frecuencia que el resto de las autoridades para fomentar la participación, la negociación y el diálogo permanente.
- 3) Conocer los límites del territorio. Esta es una práctica que se desarrolla a su ingreso al cargo y, en algunos casos, como invitadas en los tequios de deslindes civiles y agrarios. Cumplir con tal requisito a la misma velocidad que los varones resulta complicado si no se cuenta con la condición física; sin embargo, los caballos, las camionetas y, en algún caso, hasta una avioneta mermaron las desventajas. Esta estrategia es especial, dado que ofrece la posibilidad de acceder a potenciales cargos en el régimen agrario.
- 4) Salidas a gestiones. Rotar a los acompañantes, levantar personas en el camino, procurar no dormir fuera de la comunidad, no consumir alcohol, mantener sororidad con las mujeres del municipio, etcétera, inhibe los rumores o “el chisme”, y si ello no funciona, deben contar con argumentos contundentes para, de nuevo, establecer estrategias de cuidado y autoprotección.

La resolución de desventajas se asume como hito histórico de carácter local para la administración femenina, lo que establece una diferencia con la administración saliente y la entrante; por ello, suelen acceder a la proyección y cobertura mediática, que les brinda protec-

ción y reconocimiento, y una vez que tienen los reflectores a su favor, esto se traduce en consolidación y respeto en sus municipios.

Figura 5. Del cierre y el comienzo del prestigio



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la salida también es considerada un ritual importante del escalafón para las mujeres. A diferencia de las administraciones masculinas, la senda para ellas continúa, pues deben cerrar el ciclo con un acompañamiento a las nuevas autoridades; mantener un comportamiento moral y ético, así como generar un mecanismo de transparencia en torno a su gestión para mermar las diferencias con su cabildo y los rumores en la comunidad, aspectos que les permitirán continuar activas en la vida comunitaria, con el prestigio femenino y comunitario de haberse consolidado como referentes del aporte y liderazgo femenino, lo que se extiende al ámbito religioso, social, filial y de parentesco. Como dato relevante, después de la gestión se incrementa significativamente el número de ahijadas o ahijados y las relaciones de compadrazgo, lo cual amplía sus redes de apoyo y tiene como efecto

inmediato que su voz resuena en casi todos los ámbitos de la vida cotidiana.

Como se puede observar, las figuras 3, 4 y 5 marcan momentos de la representación política, trazan requisitos y establecen posibles vías para dilucidar un escalafón femenino; asimismo, permiten visualizar la complejidad del entramado público y privado de la administración municipal y los espacios de oportunidad, de tensión y de flexibilidad para ajustarse a la administración femenina en los sistemas normativos indígenas.

Discusión

Las experiencias aquí descritas probablemente no difieran de las desarrolladas por otras autoras en torno a las presidentas municipales; sin embargo, mover los reflectores hacia las experiencias y estrategias de éxito establece la diferencia: mujeres comunitariamente empoderadas, que construyen su visibilidad desde el conocimiento y el dominio del funcionamiento de la comunidad, no únicamente desde el ámbito de la representación, sino desde todas las esferas que ya dominan, lo cual confirma la postura de ser un sistema de organización y no solo un método de elección popular.

Las presidentas que culminaron sus cargos reconocen a las facciones como parte de la organización comunitaria y, desde esa experiencia, asumen el papel de mediadoras; por lo tanto, apuestan al diálogo y a la negociación, y apelan a la asamblea comunitaria y a la comunidad. Quizá por ello, en todas se observa un discurso comunitario de múltiples matices, una destreza que se refleja en sus afinidades por algún partido político, al cual ubican con un amplio margen de distancia, conscientes de que existen vínculos que cuestionarían directamente su administración y, por lo tanto, precisan neutralizarse —incluso al término de su administración—; muestra de lo anterior es que de 100 % de quienes han recibido propuestas para contender por un partido político, 90 % se ha negado a lo que parece ser un intento de cooptación.

La inevitable y obligatoria transformación de los sistemas normativos indígenas debe plantearse desde la necesaria armonización del espacio público con el privado, y del espacio local con el estatal, de ma-

nera que se garantice continuidad y reflexión, así como la comprensión del prestigio comunitario y los elementos que configuran las particularidades del prestigio femenino, aspectos indispensables para el ejercicio de su administración y para volver a nombrar a mujeres o para que ellas mismas puedan desempeñarse en una esfera paralela, como son los cargos de carácter agrario.

Vasta literatura cuestiona el doble trabajo que las mujeres desarrollan cuando ingresan al ejercicio público; sin embargo, pocos estudios refieren la descripción de las estrategias que desarrollan, construyen y consolidan las mujeres indígenas para el ejercicio de su cargo por medio del prestigio comunitario descrito aquí, como el acompañamiento, la ausencia de conflictos, el compromiso, la negociación, la responsabilidad, la transparencia y las modificaciones al sistema socialmente aceptado y esperado para mujeres con sus trayectorias y cargos, un aspecto que configura la serie de criterios éticos, sociales, económicos, religiosos y conductuales para garantizar el ingreso, la permanencia y cumplimiento del servicio comunitario.

La clave que media la relación de las mujeres y la participación política formal en los sistemas normativos indígenas, además de la capacitación y formación —como lo señalan las teóricas—, reside en la habilidad para sortear los obstáculos con creatividad. Las presidentas no niegan la existencia de estos ni su impacto en el aspecto emocional y familiar, la diferencia es que aluden a ellos como obstáculos sorteables, lo que les ha permitido convertirlos en oportunidades para modificar o adaptar la tradición, y, eventualmente, construir alianzas y acuerdos para su administración, pero, sobre todo, les ha proporcionado el grado de autoridad necesario para este cargo y el fundamento del prestigio comunitario que las acompañará durante toda su vida comunitaria.

La cooperación y el sentido de pertenencia se vuelven referentes en su administración. La primera, porque asumen que es un trabajo para todas y todos: se entiende que, actualmente, hacer y vivir en comunidad es el resultado de la suma de voluntades; mientras que la pertenencia es reconocer que es su espacio y comunidad, que no podrán ni querrán irse, situación que en su ejercicio cotidiano les recuerda los efectos personales y sociales del estigma en la memoria colectiva de un cargo realmente corto y transitorio.

Se reconocen a sí mismas como mujeres que construyen caminos para nuevas generaciones, que su llegada es resultado de múltiples circunstancias, incluido el trabajo de otras. Esta madurez les permite no permanecer ajenas a las inequidades, pero pueden conceder algunas subordinaciones de género, asumiendo que, como ellas, seguramente sus sucesoras enfrentarán nuevos retos en la gobernanza municipal. Ello refleja la importancia del prestigio comunitario en la configuración de la autoridad para el liderazgo femenino, fenómeno que ya se puede evaluar en los municipios de San Pedro y San Pablo Ayutla, San Pedro Apóstol y San Pedro Cajonos.

Las expresidentas municipales que culminaron su cargo gozan de buena reputación, prestigio y distinción. No libraron por completo las críticas, pero ninguna administración lo hace. Sin embargo, erigirse como mujeres que terminaron el cumplimiento de sus cargos, sorteando críticas, retos y obstáculos, las posiciona como referentes en la memoria colectiva de lo que implica servir a la comunidad en un sistema estereotipado como patriarcal y retrógrada. El mérito, además de celebrarlo y distinguirlo, es suyo.

Conclusiones

Una de las motivaciones para establecer el prestigio necesario para el liderazgo femenino y parte fundamental del escalafón femenino es abonar a los nuevos retos de la participación política formal de las mujeres, que, a partir de la reforma al apartado III del artículo 2 constitucional, advierten el riesgo de percibir el ingreso de mujeres a los sistemas normativos indígenas como una cuota política, más que como una posición merecedora de reconocimiento a trayectorias personales y familiares para desempeñar un cargo de representación popular.

Existe una amplia bibliografía que discute la participación política de las mujeres, no obstante, también una amplia responsabilidad de redirigir la mirada como acto personal y político. Este texto intenta reflexionar respecto de los logros de las mujeres en la política y sostenerlas con y sin tribunales, procurando que las experiencias contribuyan a mejorar e incentivar su participación de manera reflexiva, consensuada y, sobre todo, convencida de que son ajustes

necesarios para sostener un sistema con una intensa lucha por su reconocimiento. Por lo tanto, lo aquí descrito es un intento de diagramar y sistematizar el ejercicio político en la comunidad desde el prestigio comunitario. No es un ejercicio acabado, mucho menos una receta, y, al igual que los sistemas normativos indígenas, es cambiante, útil, práctico y necesario considerarlo cuando se tienen aspiraciones de esta naturaleza o cuando se es nombrado sin la conciencia de las propias herramientas.

A 20 años del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, la autonomía, la libre determinación y el autogobierno han ampliado sus horizontes y parece haber un consenso imperativo de su exigencia; sin embargo, la participación femenina continúa siendo controversial, pues divide opiniones, abre discusiones, pero, sobre todo, moviliza a las facciones en los tribunales; por ello, resulta prioritario visualizar y visibilizar los elementos que las mujeres deben sortear en las comunidades con asambleas sólidas y ciudadanas y ciudadanos dispuestos a dialogar.

Finalmente, esta discusión pretende, con sus limitantes, abonar en tres aspectos: el recorrido de los avances y logros en los sistemas normativos indígenas; ofrecer modelos de referencia para mujeres con aspiraciones en la política formal; sensibilizar a las y los operadores de justicia en materia electoral, y, definitivamente, mostrar que, contrario a lo que se piensa, las 38 mujeres presidentas municipales antes de 2016 no son para nada un número despreciable, por el contrario, son un indicador que ha permitido a las indígenas la construcción del tejido de relaciones comunitarias que facilitan la reproducción de la vida en un espacio histórico y social concreto, aspectos garantes de influencia y autoridad para arribar, ejercer y culminar cada uno de los cargos que les fueron conferidos.

En conclusión, indiscutiblemente se requiere de una amplia discusión y nuevos temas por explorar y sistematizar en los sistemas normativos indígenas: la tensión del binomio mujeres y tribunales; los impactos de la reforma al artículo 2 constitucional; las acciones afirmativas que deriven en paridad política, y la participación formal de las mujeres en el régimen agrario, entre otros. Naturalmente, queda un largo camino por andar, hacer y transformar.

Fuentes consultadas

- Arellano, Anselmo y otros. 1997. *Biografías históricas de 1900 a 1930. Diccionario histórico de la revolución en Oaxaca*. Oaxaca: IIS-UABJO/IEEPO.
- Barrera Bassols, Dalia y Massolo. 2003. Testimonios de presidentas municipales. En *Memoria: Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*, segunda parte, coords. Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, 1-107. México: Inmujeres.
- Bonfil, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre. 2008. *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*. México: PNUD.
- Canedo, Gabriela. 2008. *Municipios por usos y costumbres, un paso hacia las autonomías en Oaxaca, México*. Buenos Aires: CLACSO.
- Carlsen, Laura. 1999. "Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición". *Chiapas 7* (semestral): 1-23. [Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html&gws_rd=cr&ei=KLFZV7SKI8PbjwSVsrK4DA (consultada el 1 de mayo de 2016)].
- Chenaut, Victoria y María Teresa Sierra. 1992. "El campo de investigación de la antropología jurídica". *Nueva Antropología 43* (semestral): 101-9.
- Dalton, Margarita. 2003a. Las presidentas municipales en Oaxaca y los usos y costumbres. En *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, comps. Dalia Barrera y Alejandra Massolo, 237-80. México: Gimtrap/Inmujeres.
- . 2003b. "Zapotecas, chinantecas y mestizas". *Antropológicas 1 y 2* (semestral): 73-94.
- . 2012. *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*. México: TEPJF/CIESAS.
- Dehouve, Danièle. 2001. *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*. México: CIESAS/Porrúa.
- Díaz, Floriberto. 2018. Comunidad y comunalidad. En *Floriberto Díaz. Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe. Voces indígenas*, comps. Sofía Robles y Rafael Cardoso, 34-50. México: UNAM.

- Doesburg, Sebastián van. 2015. Entrevista con Zaira Alhelí Hipólito. Oaxaca, Oaxaca. [Sebastián van Doesburg, Investigador del Instituto de Investigaciones Filológicas-Universidad Nacional Autónoma de México].
- Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez. 2011. De la lucha por las autonomías a la disputa entre las autonomías: el municipio y la comunidad. En *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*. T. II de *Oaxaca en la encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un mundo desigual*, coord. Martha Judith Sánchez Gómez, 23-49. México: Colegio de Postgraduados y Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- Hipólito López, Zaira Alhelí. 2009. *Etnia, género y derechos humanos en el régimen de usos y costumbres: reconstruyendo la experiencia de las mujeres indígenas presidentas municipales*. Tesis de magister, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- IAIP Oaxaca. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca. Directorio de presidentes municipales. Disponible en <http://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/transparencia/xx/DirectorioPresidentesMunicipales2014.pdf> (consultada el 27 de abril de 2016).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016. *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. Oaxaca: Inegi. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079857.pdf.
- Koarsbek, Leif. 1996. Introducción. En *Introducción al sistema de cargos*, comp. Leif Koarsbek, 31-52. México: UNAM.
- Ley de las Mujeres Zapatistas. 1993. *EL Despertador Mexicano, Órgano Informativo del EZLN* 1 (diciembre). [Disponible en <https://mujeresylasextaorg.wordpress.com/ley-revolucionaria-de-mujeres-zapatistas/> (consultada el 15 de mayo de 2016)].
- López, Citlali. 2013. "Cajonos vota y, ... mujeres al poder". *Noticias Voz e Imagen*, 17 de octubre. Disponible en <http://old.nvinoticias.com/oaxaca/175659-cajonos-vota-y%E2%80%A6-mujeres-al-poder> (consultada el 27 de abril de 2016).

- Martínez Luna, Jaime. 2003. *Comunalidad y desarrollo*. México: Conaculta.
- Por el derecho a saber. 2016. Disponible en <http://votooaxaca2016.pagina3.mx/2016/03/contexto-social/> (consultada el 28 de mayo de 2016).
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Sierra, María Teresa. 2009. "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos". *Desacatos* 31 (septiembre-diciembre): 73-88.
- Tax, Sol. 1937. "The municipios of the Midwestern Highlands of Guatemala". *American Anthropologist* 39 (trimestral): 423-44.
- TEEO. Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. 2016. Disponible en <http://teoax.org/> (consultada en junio de 2016).
- Vázquez, Verónica y Carolina Muñoz. 2013. "Género, etnia y participación política en San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca. Una primera aproximación". *Región y Sociedad* 57 (cuatrimestral): 137-63.
- Velásquez Cepeda, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: IEEO.
- . 2003. Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas. En *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, coords. Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano, 151-71. México: CDI.
- . 2004. Migrant communities, gender and political power in Oaxaca. En *Indigenous mexican migrants in the United States*, coords. Jonathan Fox y Gaspar Salgado-Rivera, 1-17. Estados Unidos de América: Center for U. S.-Mexican Studies.
- Zafra, Gloria. 2009. Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano. En *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*, coord. Juan Martínez y Salazar, 63-73. Washington: Fundación para el Debido Proceso Legal.

Alebrijes institucionales, 20 años después

Nidia Martínez Esteva
Juan Pablo Morales García

Muchos estudios políticos y sociales acerca del tema indígena muestran fascinación por el régimen electoral de sistemas normativos indígenas, mejor conocido como régimen electoral por usos y costumbres, establecido en Oaxaca, México, en 1995. Este diseño electoral en el ámbito municipal —se decía en ese entonces— garantizaría el autogobierno, la consensualidad y la preservación de las prácticas políticas ancestrales de los pueblos originarios e, incluso, que este modelo de democracia podría reproducirse en otras regiones del mundo, diversas y multiétnicas.¹ A dos décadas de su reconocimiento, este ensayo pretende analizar, con argumentos de la ciencia política y el derecho, que no se puede hablar del régimen electoral de sistemas normativos internos como un solo concepto político, dado que no existe una sola concepción de lo que se entiende por usos y costumbres; tampoco como una alternativa política más consensual e inclusiva que garantiza mayor autonomía a los pueblos indígenas, y mucho menos es posible sostener este concepto como una institución ancestral. Los argumentos de este ensayo son:

¹ Antes de analizar el comportamiento electoral *sui generis* que se da en el ámbito municipal en Oaxaca, es necesario recordar que esa entidad, desde 1995, tiene institucionalizados, de manera local, dos regímenes electorales para elegir a sus autoridades municipales: uno por partidos políticos, como en el resto del país, y otro por usos y costumbres (CIPPEO 1998, 78-80).

- 1) Las fórmulas electorales de los sistemas normativos internos no son tan antiguas como se cree, sino que realmente son una mezcla de las fórmulas electorales actuales, derivadas de los partidos políticos y de la coyuntura y conflictividad a la que se enfrentaron los funcionarios del Instituto Estatal Electoral al ponerlos en práctica.
- 2) Dentro de los sistemas normativos internos —como hoy funcionan en los 417 municipios de Oaxaca— hay distintas fórmulas electorales, incluso, con mayor concentración de poder o mayor consensualidad que en los regímenes electorales democráticos contemporáneos por partidos políticos.
- 3) Los sistemas normativos internos pueden ser más incluyentes o excluyentes que los sistemas electorales por partidos políticos. No es posible hacer una generalización, dado que tienen diversos métodos de elección, algunos más cercanos a los sistemas electorales por mayoría y otros con mecanismos de inclusión más cercanos a la representación proporcional.

Ni tan antiguos ni tan innovadores

Respecto del primer punto, referente a la antigüedad de las fórmulas electorales de los sistemas normativos internos que dan origen a los llamados usos y costumbres, no es la intención en este texto discutir si provienen de las prácticas prehispánicas de los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes —si es que habían, dadas las condiciones teocráticas de esas culturas y su cosmovisión muy diferente, incluso ajena a los conceptos de democracia, autonomía, etcétera; los cuales, a la fecha, muy pocos indígenas conocen— (Aguirre 1973), o si provienen de las Leyes de Indias que implementó la Corona española durante el virreinato de la Nueva España (Annino 1995), o, más aventurado aún, si son resultado de la creación de las instituciones ejidales en la época de Lázaro Cárdenas y el reparto agrario, las cuales dan origen al tan alabado sistema de cargos y a la rotación de autoridades, y que realmente han sido un mecanismo de control y mantenimiento de la redes clientelares del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que, a la fecha, se sostienen en Oaxaca (Assies, Van der Haar y Hoekema 1998).

Una u otra argumentación, al parecer todas válidas, definen instituciones vivas y vigentes. Las instituciones no son estáticas, por el contrario, se han modificado según las necesidades a las que se enfrenta la comunidad indígena día a día.² Esa dinámica en las fórmulas electorales quedó evidenciada a partir de las elecciones municipales posteriores al reconocimiento que se dio en 1995 de los usos y costumbres de los pueblos indígenas de Oaxaca, cuando los primeros funcionarios del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) tuvieron que enfrentar los conflictos postelectorales, en calidad de mediadores, ante las asambleas generales comunitarias, al tener que proponer fórmulas más cercanas a los modelos contemporáneos de representación proporcional, creando lo que aquí se llama alebrijes institucionales.³ Por ejemplo, en Santiago Yaveo, municipio mixe, en 1995, ante la disputa de dos facciones en la asamblea comunitaria, y cuya diferencia entre el ganador y el perdedor en una votación a mano alzada era de cinco votos, los funcionarios tuvieron que proponer una repartición del poder de la siguiente forma: la presidencia municipal y dos regidurías eran para el grupo ganador, mientras que al perdedor se le darían las otras dos regidurías y el cargo de síndico municipal (Morales y Gottwald 2003, 55).⁴ En ese caso, claramente se utilizó un mecanismo de representación proporcional.

San Pablo ETLA y la inclusión de sus agencias

En la experiencia de quienes suscriben, en el Consejo General del IEEPCO, entre 2011 y 2014, junto con el equipo de la Comisión de Sistemas Normativos Internos, presidida por Víctor Leonel Juan Martínez,

² La comunidad se transforma con los años y, sobre todo, con el cambio de generación, en el espacio de la cultura. Las familias se readaptan y establecen complejos sistemas de intercambio de tierras (Bengoa 1994).

³ En Oaxaca, los alebrijes son figuras de madera, animales místicos: mitad vaca, mitad venado, garras de jaguar, cola de caballo, antenas y patas de insecto, que reflejan el imaginario mitológico y artístico del indígena de Oaxaca y que se puede observar en las artesanías provenientes de Arrazola y San Martín Tilcajete, así como en la obra artística de Francisco Toledo.

⁴ Caso expuesto por Cipriano Flores durante el seminario "Usos y costumbres y autonomías de los pueblos indígenas de Oaxaca", CIESAS-Oaxaca, Oaxaca, México, 13 y 14 de septiembre de 2002.

se trabajó fuertemente en la anticipación para resolver conflictos que, históricamente, se habían calculado entre 130 y 150 municipios que se disputaban en tres vertientes: conflictos cabecera-agencias, conflictos por la inclusión de género y conflictos por actores o factores externos. Derivado de un encuentro inédito con expertos, especialistas, académicos y sociedad civil, en el Casino del Teatro Macedonio Alcalá, se emitió, después de más de 15 años, una reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca con varios instrumentos importantes, entre ellos el establecimiento, un año antes, de la mediación para anticipar la conflictividad, la implementación de un juicio específico para la protección de derechos indígenas y el fortalecimiento de la Dirección de Sistemas Normativos Internos. En 2013, el reto no solo era tener autoridades en el mayor número de municipios, sino reducir su conflictividad y la cantidad de administradores municipales.⁵ Bastaba recordar que en 2010 habían llegado a 49 municipios y esa vez se esperaban en más de 100 de estos.

En este contexto llegó al IEEPCO el caso del municipio de San Pablo ETLA, ubicado a 10 minutos de la ciudad de Oaxaca, con 15,535 habitantes, de acuerdo con el censo nacional de 2010, y con 2.72 % hablantes de lengua indígena. Este cuenta con cuatro agencias municipales: Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz ETLA y San Sebastián ETLA, además de tener 18 fraccionamientos urbanos que se desarrollaron en los últimos 20 años. Asimismo, representa una importante reserva ecológica para la ciudad de Oaxaca, con abundantes recursos naturales y depósitos de agua. En sus montañas todavía se observa la presencia de fauna como pumas, coyotes y ocelotes, entre otros, y su flora es representativa de los bosques medios y templados.

Durante la administración 2010-2013, llegó a la presidencia municipal Rocío Castillo Jiménez, una mujer profesionista que generó altas

⁵ Los mencionados administradores son una figura político-administrativa contemplada en la Ley Orgánica Municipal para subsanar la ausencia de autoridad en ese ámbito y en la que el Congreso del Estado de Oaxaca nombra a los administradores en un periodo máximo de 3 meses, pero que puede extenderse durante todo el periodo de gobierno, con facultades y atribuciones para administrar los recursos del municipio. Esta figura se ha convertido en un mecanismo perverso por parte de los partidos políticos, quienes buscan negociar y repartirse en el Congreso el mayor número de administradores, con una nula rendición de cuentas. Este fenómeno genera la intromisión de actores externos en la vida de las comunidades e incrementa el grado de conflictividad.

expectativas para la Asamblea General Comunitaria. Fue electa por la cabecera municipal, y durante su gestión modernizó los procesos administrativos. En su último año de gobierno, la Asamblea solicitó un ejercicio de rendición de cuentas ante un presunto conflicto de interés entre su esposo, dueño de constructoras, y el municipio. La presidenta argumentó que no estaba obligada a ello, dado que la Auditoría Superior del Estado era la única facultada para hacerlo. En octubre de 2013, la Asamblea decidió que concluyera su mandato y definió a las siguientes autoridades por votación a mano alzada: la titularidad de la presidencia municipal recayó en Carlos Juárez Armengol, un hombre con escolaridad de secundaria terminada y de oficio vendedor de agua purificada, cuyo servicio a la comunidad consistía en haber sido policía y presidente del Comité de Padres de Familia.

La presidenta, inconforme con la decisión de la Asamblea, y con la idea de que esta se repitiera o, en su caso, llevar el tema hasta el Congreso estatal para el nombramiento de un administrador afín a sus intereses, desconoció a aquella y convocó a los cuatro agentes municipales de Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz y San Sebastián, a fin de hacer un frente común para la inclusión de las agencias en una nueva asamblea, desestabilizando el sistema normativo interno vigente.

En noviembre de 2013, la nueva autoridad electa acudió a la Dirección de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO, donde se iniciaron los trabajos de conciliación, de acuerdo con los lineamientos aprobados por el Consejo General para estos fines. Los primeros acercamientos evidenciaron un conflicto entre la cabecera y sus agencias y la injerencia de actores externos vinculados a partidos políticos y posiciones encontradas. Por un lado, la cabecera argumentaba que pedían respeto a sus usos y costumbres (sistemas normativos) para definir a sus autoridades, dado que no intervenían para la elección de los agentes municipales y así habían mantenido la armonía en las últimas décadas. Por otra parte, los agentes municipales solicitaban su inclusión, pues formaban parte del municipio y, además, sostenían que las participaciones federales de los ramos 28 y 33 eran determinadas y distribuidas considerando todo el municipio y no solo la cabecera municipal.

Después de tres reuniones, el tema era el candidato para irse al Congreso del estado y nombrar a un administrador municipal. El último intento de conciliación se dio en la Comisión de Sistemas Normativos Internos, donde previamente se dialogó con cada una de las partes en conflicto: autoridades electas de la cabecera y agentes municipales; en este contexto, se decidió dejar fuera a las autoridades salientes, en virtud de que no contaban con interés jurídico. A ambas partes se les exhortó a llegar a un acuerdo interno y evitar tener un administrador, pues sería una persona ajena a su comunidad que podía aprovecharse de sus recursos y que, en las leyes vigentes, ni siquiera estaba obligada a rendir cuentas.

Carlos Juárez, presidente municipal electo, decía que lo único que pedía era paz y armonía para su comunidad y que no se cerraba a la inclusión de los agentes, pero que era muy importante la decisión de la Asamblea, y preguntaba si podían integrarse como regidores, ya que, a esa fecha, solo contaban con 4, quienes pertenecían a la cabecera. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la definición del número de regidores es una facultad del municipio, conforme a sus necesidades, y en el caso de los regidos por partidos políticos y con una población de entre 15,000 y 50,000 habitantes, pueden tener hasta 7 concejales y 3 regidores. En los municipios de sistemas normativos internos, se pondera la libre determinación en función de esos parámetros.⁶ Una vez analizado el tema, la Comisión de Sistemas Nor-

⁶ Hay dos fundamentos legales en relación con el número de concejales y regidores que deberán integrar un ayuntamiento por el sistema de partidos políticos. El primero es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la cual dispone que “el ayuntamiento estará integrado con el presidente municipal y el número de síndicos y regidores que señale el código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca” (Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, artículo 30, 2015).

Mientras que el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca dispone lo siguiente:

iii.- En los municipios que tengan de 100,000 a 300,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con 11 concejales por mayoría relativa y hasta 5 regidores por representación proporcional.

iv.- en los municipios que tengan de 50,000 a 100,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con 9 concejales por mayoría relativa y hasta 4 regidores por representación proporcional.

v.- en los municipios que tengan de 15,000 a 50,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con 7 concejales por mayoría relativa y hasta 3 regidores por representación proporcional.

mativos Internos, en una mesa de conciliación con todos los actores, concluyó que era factible la integración de los agentes municipales como regidores. Solo faltaba la decisión de la Asamblea General Comunitaria.

Finalmente, ante la cercanía de la toma de protesta, el 27 de diciembre de 2013, la Asamblea General Comunitaria decidió incluir otros 4 regidores y contar con autoridades municipales, pero, sobre todo, mantener la estabilidad política y la armonía comunitaria. El caso quedó documentado en los expedientes de la Dirección de Sistemas Normativos Internos, como un ejemplo de la inclusión de las agencias sin romper el sistema normativo definido por la comunidad; se reconoció a la Asamblea General Comunitaria como su máximo órgano de gobierno y, finalmente, se dio una muestra de que con buena voluntad, diálogo y conciliación se puede anteponer el fin superior de la comunidad. Las instituciones son dinámicas, y los sistemas normativos internos se pueden adaptar a los nuevos retos de las sociedades contemporáneas sin afectar su libre determinación y respetando los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades.

Usos y costumbres y ciencia política

Respecto a la categorización de las fórmulas electorales y la inclusividad y exclusividad de los sistemas normativos internos, mejor conocidos como usos y costumbres, es necesario ubicarlos dentro del universo de las instituciones políticas y los sistemas electorales contemporáneos. Arend Lijphart, en su clásico estudio comparado *Patterns of democracy*, muestra una tipología de las instituciones que diferencia a las democracias contemporáneas. En ese estudio, tal autor elabora un mapa de las democracias actuales a partir de la concentración del poder, que se puede ilustrar con un esquema espacial, cuyo

vi.- en los municipios que tengan menos de 15,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con 5 concejales por mayoría relativa y hasta 2 regidores por representación proporcional (CIPPEO, artículo 82, fracciones iii a vi, 2012).

En los sistemas normativos internos se pondera la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, estipulada en las convenciones internacionales y en el artículo 2 constitucional, y los derechos fundamentales. Ninguno está por encima de otro, sino a la par.

extremo izquierdo tiene el mayor grado de concentración, y el derecho, mayor grado de poder compartido. De esta forma, las democracias mayoritarias estarían en el extremo izquierdo, y en el extremo derecho, las democracias consensuales:

Figura 1. Democracias contemporáneas

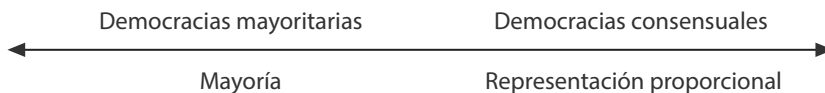


Fuente: Elaboración propia.

Así, las democracias mayoritarias poseen una alta concentración del poder, lo cual las distingue de cualquier régimen democrático; en ellas, el ganador gana todo, ya sea en sistemas constitucionales parlamentarios, como en Inglaterra, Canadá, Australia, India y demás ex colonias británicas, o en algunos sistemas presidenciales bipartidistas, mayoritarios, disciplinados y con elecciones concurrentes, como hubiera podido ser Estados Unidos de América antes de tener un gobierno dividido. Mientras tanto, en los regímenes democráticos de tipo consensual, hay un acuerdo entre los actores políticos y los partidos, quienes se unen para formar coaliciones, pasando políticas mediante una estrategia de pesos y contrapesos, tal como sucede en países de Europa continental, como Suiza, Bélgica y otros (Lijphart 2000, 43-57).

Aplicando esas mismas diferencias institucionales a los sistemas electorales, es posible establecer que los sistemas electorales modernos —como hoy se conocen— se dividen, en materia de concentración de poder, en dos: uno de tipo mayoritario y otro de tipo consensual, de acuerdo con el esquema dicotómico de Lijphart.

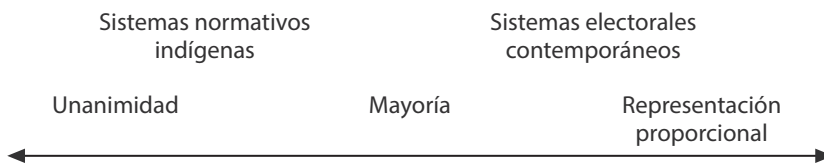
Figura 2. Sistemas electorales contemporáneos



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es posible ampliar este espectro de concentración de poder para ubicar a algunos sistemas normativos indígenas (en los que caben los llamados usos y costumbres) como aquellos que poseen el grado más alto de tal concentración, al declarar al ganador de la elección por unanimidad o cuasiunanimidad, incluso más alto que los sistemas electorales modernos mayoritarios que se conocen actualmente.⁷

Figura 3. Sistemas electorales contemporáneos y la unanimidad



Fuente: Elaboración propia.

Así, se puede definir a un sistema normativo indígena como aquel donde el gobierno es electo directamente por determinados miembros de la comunidad (quienes pertenecen a la comunidad por nacimiento, han cumplido con sus aportaciones respecto a sus bienes públicos, son jefes de familia, etcétera), al estilo de las democracias griegas, emanado de una institución tradicional (asamblea general comunitaria) por votación directa, y cuyo ganador se da por unanimidad o cuasiunanimidad.⁸ Los sistemas normativos internos se aplican actualmente en

⁷ El término instituciones tradicionales es utilizado por Henri Favre para referirse a la asamblea pública (cabildo abierto), que es un órgano político de origen colonial que hasta hoy prevalece en los pueblos indígenas de América Latina. También las instituciones tradicionales, llamadas mita, faena, república, etcétera, son las que movilizan periódicamente, en el transcurso del año, la fuerza de trabajo de los comunes en tareas de interés colectivo (Favre 1995, 113-4). En este sentido, los sistemas electorales tradicionales son aquellas fórmulas de elección de líderes locales y nacionales derivadas de las instituciones tradicionales.

⁸ Melisa Guerra establece que hay dos elementos que diferencian a un sistema electoral de usos y costumbres —aquí llamados, por su diversidad, sistemas electorales tradicionales— frente a un régimen de elección de partidos, también conocido como sistemas electorales modernos: la asamblea general comunitaria y el sistema de cargos. La primera es el órgano político más importante dentro de la comunidad, en la cual radica el poder de decisión de los asuntos trascendentales. Esta suele estar, incluso, por encima de las autoridades municipales y se compone por los jefes de familia miembros de la comunidad, originarios del lugar y que han cumplido con las obligaciones comunales, quienes se reúnen en un lugar público —general-

Oaxaca, Michoacán y Guerrero, para la elección de los ayuntamientos, lo cual no implica que sean únicos, porque también se pueden observar en algunas regiones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Nicaragua, y, hasta ahora, solo se utilizan para elegir a las unidades de gobierno locales, como son los municipios.⁹

Mientras que un sistema electoral contemporáneo es aquel donde el gobierno es electo por los individuos por medio de partidos políticos, mediante un órgano colegiado que se encarga de organizar la contienda, imparcialmente, y cuyo ganador se declara por mayoría (absoluta, relativa) o por representación proporcional, dependiendo de las fórmulas electorales establecidas.

Una vez definidos y ubicados los usos y costumbres en el amplio espectro de las instituciones políticas y electorales, es posible analizar sus propias particularidades en las categorías de Lijphart.

Sistemas normativos indígenas vs. sistemas electorales por partidos políticos

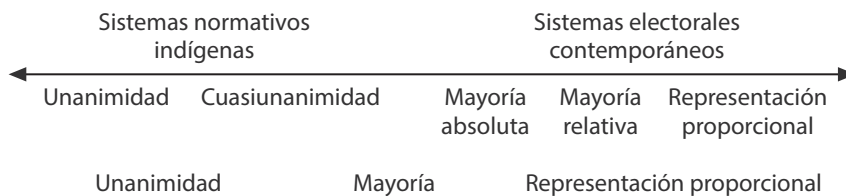
Un primer argumento es que los sistemas electorales tradicionales, en términos de Lijphart, son más excluyentes desde que se ubican como un sistema electoral con el grado más alto de concentración del poder, con fórmulas de unanimidad o cuasiunanimidad. Por otra parte, los

mente los pasillos del Palacio Municipal o en su explanada—. Además, las decisiones emanadas de la asamblea buscan el consenso y la unanimidad, y cualquier miembro participante tiene derecho a hablar y a ser escuchado. Su duración puede ser de varias horas o incluso días para tratar un solo asunto, en busca del consenso unánime o cuasiunánime (Guerra 2000).

⁹ En Colombia, donde el Estado ha vivido bajo la amenaza constante de los cárteles de la droga y de las guerrillas —quienes, a la fecha, ocupan amplias áreas del territorio nacional—, los gobiernos en el poder decidieron, a partir de 1980, tratar de poner en juego nuevos actores en los que el régimen pudiera apoyarse. ¿Cómo? Incentivando el surgimiento de un nuevo actor étnico, capaz de contribuir en la adquisición de una nueva legitimidad y que, además, pueda disputar el control social y territorial a otros actores que se mueven en la ilegalidad. De esta manera, esos gobiernos establecieron una nueva política con los indígenas, cuyos principios y orientaciones están fijados en la Constitución de 1991. Dicho texto normativo admite la diversidad cultural del país y garantiza su protección; reconoce a los indios el derecho de recibir una educación que respete y desarrolle su identidad; crea territorios indígenas que disponen de autonomía administrativa (los “resguardos”), cuyas autoridades son nombradas según la costumbre y gozan de amplias prerrogativas, en lo particular, en el terreno económico. Además, se ha instituido una circunscripción electoral especial para que los indígenas puedan ser representados como tales, con 5 diputados y 2 senadores (Favre 1996).

resultados de un sistema electoral moderno, incluso con fórmulas mayoritarias, se acercan más a una repartición del poder encontrándose hasta un grado alto de consensualidad, como en las llamadas fórmulas de representación proporcional. Así, en una analogía similar a la hecha por Lijphart para diferenciar a los sistemas democráticos, es posible intentar aplicar el mismo ejercicio para ubicar en un continuum a los sistemas electorales, en conjunto, por sus reglas de elección. En un esquema espacial cuyo eje sea la concentración del poder, se tendría lo siguiente:

Figura 4. Reglas de decisión en un espacio unidimensional de concentración de poder



Fuente: Elaboración propia.

Un segundo argumento es que se pueden diferenciar a los sistemas normativos indígenas de los sistemas electorales contemporáneos desde una relación de ejecutivo y partidos —como lo establece Lijphart (2000)—:

- 1) En los sistemas normativos indígenas no hay partidos políticos ni una fórmula única de elección. Esta depende de la fórmula definida por la asamblea general comunitaria. En cualquier caso, en una asamblea comunitaria se tiende a una contienda, por lo regular, no mayor a dos opciones, la del poder y la del retador —*incumbent* versus *challenger*—, puesto que es muy difícil que en una comunidad pequeña y homogénea exista una alta dispersión de intereses; por lo tanto, un sistema electoral tradicional favorece una contienda entre facciones de grupos de interés.¹⁰

¹⁰ En algunos pueblos indígenas existen cuotas de candidatos que cada grupo de interés propone; por ejemplo, se hacen ternas: un candidato es propuesto por los comuneros o ejidatarios

Por su parte, en un sistema electoral contemporáneo, la fórmula de elección obedece al diseño constitucional: presidencial o parlamentario, y electoral: de mayoría o de representación proporcional, apoyado en un sistema de partidos bien definido y con fórmulas electorales bien establecidas, independientemente del número de partidos que el diseño constitucional implique.

Figura 5. Fórmulas electorales y reglas de decisión en un espacio unidimensional de concentración de poder



Fuente: Elaboración propia.

- 2) Los sistemas normativos indígenas tienen una mayor concentración de poder al no haber una forma definida de elección. En efecto, esta es definida por la asamblea general comunitaria, y va desde una votación directa a mano alzada hasta fórmulas de elección por medio de pizarras, plotters, loterías, bolas, planillas y ternas. Lo cierto es que tanto en la votación directa a mano alzada como en las planillas y ternas —que pudieran funcionar como una especie de partidos— el resultado es legitimado por la asamblea, la cual declara a un solo ganador. Esto quiere decir que la autoridad emana-

(personas encargadas de la distribución y administración de las tierras) y otro por las autoridades municipales (Guerra 2000).

da de la asamblea da lugar a la concentración del Ejecutivo local de la comunidad indígena en un único triunfador.

- 3) Por otro lado, en los sistemas electorales contemporáneos aplicados a unidades microterritoriales, como son los gobiernos locales de las comunidades indígenas, no se distinguen comunidades, sino circunscripciones territoriales, sin considerar la presencia o no de indígenas, puesto que todos los electores son ciudadanos con los mismos derechos. Aunque tienen un carácter más consensual desde que forman diversas coaliciones, como en el caso de los sistemas de representación proporcional, también es cierto que, a veces, son regidos por las reglas de mayoría, porque tienden a una contienda bipartidista, como en el caso de los sistemas modernos electorales mayoritarios en los que el ganador representa a los diversos intereses que apoyan su candidatura.
- 4) Una cuarta distinción se da en cuanto al ganador. En un sistema normativo indígena, invariablemente se favorece a un solo grupo representante, electo por el consentimiento unánime o cuasiunánime de la comunidad.

En un sistema electoral contemporáneo, ciertamente, se favorece a un solo ganador, derivado de la mayoría absoluta o relativa, según la fórmula electoral que se considere. Pero también es cierto que, en sistemas electorales modernos de representación proporcional, y dependiendo de las preferencias ciudadanas, puede haber múltiples ganadores.
- 5) Desde una dimensión federal o unitaria, los sistemas normativos indígenas tienden a generar un gobierno unitario y central, debido a que todo se mueve alrededor de las autoridades comunitarias y, por su diseño mismo, es imposible la descentralización, puesto que la comunidad es una unidad indivisible. A diferencia de este, un sistema electoral contemporáneo puede generar un sistema central y unitario, pero también una opción federal y descentralizada con mayor facilidad, dependiendo de la naturaleza constitucional del régimen.
- 6) Finalmente, en los sistemas normativos indígenas las reglas de organización, proceso y esclarecimiento no están escritas, son definidas por la asamblea general comunitaria y guiadas, incluso, por un consejo de ancianos. Mientras que en un sistema electo-

ral moderno hay códigos escritos acerca de organización, procedimientos y controversias electorales.

En el cuadro 1 se puede ver un recuento de las diferencias entre ambos sistemas.

Cuadro 1. Dimensiones institucionales entre sistemas normativos indígenas y sistemas electorales contemporáneos

Sistemas normativos indígenas	Sistemas electorales contemporáneos
Dimensión entre el Ejecutivo y los partidos	
No hay partidos políticos (disputa entre facciones)	Partidos políticos (bipartidismo o multipartidismo)
Elecciones por unanimidad o cuasiunanimidad	Elecciones por mayoría o representación proporcional
No hay una forma definida de elección	Formas definidas de elección
Gobierno de un órgano político (la asamblea general comunitaria) y un solo ganador	Gobierno en coaliciones amplias encarnadas en partidos
Dimensión entre el sistema federal y el sistema unitario	
Tendencia hacia un gobierno centralizado y unitario	Tendencia a un gobierno descentralizado y federal o unitario centralizado, dependiendo de la naturaleza del régimen constitucional
Reglas no escritas	Reglas escritas y rígidas

Fuente: Elaboración propia con base en las categorías definidas por Lijphart.

Todas esas diferencias muestran que los sistemas normativos indígenas, mejor conocidos como usos y costumbres, son una categoría aparte en un espacio unidimensional de concentración del poder que los distingue por sí mismos.

Inclusión y exclusión en los sistemas normativos internos

Derechos de voto: inclusión y exclusión en los sistemas normativos internos

Las instituciones derivadas de los sistemas normativos internos pueden restringir el acceso y la participación de algunos miembros en la asamblea general comunitaria, al estar condicionados estos derechos al cumplimiento de cargos o servicio a la comunidad. Mientras que los sistemas electorales contemporáneos podrían considerarse más incluyentes, ya que los derechos de voto son más abiertos, equitativos y definidos por una ciudadanía individual, delimitada constitucionalmente, permitiendo a un mayor número de personas acceder a los registros y procesos electorales.

Respecto a la exclusión de los sistemas normativos internos, muchos estudios, por desconocimiento o por generalización, han caído en la tentación de emitir juicios de valor y calificarlos como arcaicos, retrógradas o antidemocráticos, al restringir los derechos de voto de las mujeres. Sin embargo, estos estudios no lo han podido comprobar empíricamente y, más aún, no logran comprender la convivencia entre los derechos fundamentales y los colectivos, entre las ciudadanía individuales adquiridas constitucionalmente y las comunitarias otorgadas por el servicio a la comunidad.

En el caso de las mujeres de los 570 municipios de Oaxaca durante los últimos 20 años, el número de presidentas municipales no ha aumentado considerablemente en ambos sistemas electorales. Es importante revisar los avances que se habían alcanzado por parte de ellas en espacios públicos municipales antes de la reforma de la paridad en el país. El número de presidentas municipales electas por sistemas normativos internos no había superado a más de 20 por mandato, pero tampoco en los municipios de partidos políticos se había rebasado esa cantidad. De hecho, juntando los resultados de ambos sistemas electorales, no se había llegado a esa cifra, lo cual habla de un problema de género más profundo que no tiene que ver con los sistemas electorales (Martínez y Morales 2015). Sin embargo, si el régimen electoral fuera la variable explicativa para la inclusión, debería haber muchas más

mujeres en los municipios por partidos políticos, pero al término del trienio 2013-2016 solo hubo 9 presidentas municipales por partidos políticos y 8 por el régimen de sistemas normativos internos.

Después de la reforma político-electoral de 2014 en México, en la que se estableció la paridad en candidaturas para puestos de representación popular, sin duda se logró un avance en el número de mujeres en las presidencias municipales: en 2017, por el régimen de partidos políticos, se eligieron a 38 (6.7 % de 570) presidentas, y por sistemas normativos indígenas, a 20 (3.5 % de 570). En Oaxaca, en 2018, de 62 municipios de sistemas normativos indígenas que se eligieron, 8 se conformaron de forma paritaria y en el resto, al menos, hubo una mujer, con lo que, en ese año, se cerró con un total de 61 presidentas municipales, que representan 10.7 % de 570.

Cabe resaltar que los avances numéricos en el caso de las comunidades de sistemas normativos no fueron abordados de la misma manera que los de partidos políticos; se requirió desde el organismo público electoral de un proceso de sensibilización mucho más profundo y cercano a la comunidad, como mesas de diálogo, visitas a las comunidades y un acercamiento entre la autoridad electoral y la comunidad. Lo anterior, pareciera, dio resultados más efectivos, reflejados de manera sustantiva en las mujeres que se integraron a sus cabildos por medio de una asamblea, porque en tan solo 1 año fueron elegidas 3 mujeres más como presidentas municipales.

Sin embargo, ello no significa que la representación sea sustantiva y que, a largo plazo, genere una inclusión, y menos una perspectiva de género en los gobiernos municipales. Es decir, la exclusión de mujeres en los gobiernos municipales de regímenes de partidos políticos y de sistemas normativos indígenas tiene causas semejantes: los estereotipos y una cotidianeidad que deja fuera a las mujeres de la esfera pública, pero el desarrollo social y económico sigue dependiendo de ambos géneros (mujeres y hombres) en igual proporción.

Los mecanismos para lograr la inclusión fueron abordados de forma distinta en lo que respecta a la materia electoral y dejan ver que las formas de estudiar la inclusión, en un contexto de derechos colectivos, no deben insertarse desde lo individual. Incluso, la promoción de derechos no corresponde a un beneficio personal, sino a uno común. La competencia negativa de qué sistema es más excluyente, porque los

datos dejan ver que son de manera similar, la ruta y la reflexión deben ir encaminadas hacia cómo ser más incluyentes en cada sistema electoral.

En el caso de los derechos individuales y los colectivos, ambos están considerados constitucionalmente, y las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que ninguno está por encima del otro, sino que se encuentran a la par.¹¹ Un tema recurrente es la presunta exclusión de aquellos miembros de la comunidad que no cumplieron con sus obligaciones comunitarias para generar bienes públicos (camino, escuelas, mercados, escuelas, etcétera) (Morales 2001), lo cual se ha convertido en un riesgo cuando un miembro de la comunidad monopoliza las aportaciones, porque entonces los derechos tienden a desbalancearse al dar más derecho sobre el bien a quien más contribuye, generando un monopolio de acceso de bienes públicos, mejor denominado como dictadura interna o cacicazgo (Morales 2001). Por el contrario, si la contribución sobre un bien público de un miembro es menor a la de los demás, sus derechos comunitarios seguirán siendo los mismos, aunque cada vez más restringidos. La sanción moral de la comunidad puede ir desde un simple desdén hasta la limitación de sus derechos políticos, como ignorar su participación en las asambleas comunitarias, la restricción de sus derechos de voto y de propiedad e, incluso, el despojo de la propiedad o su expulsión definitiva de la comunidad si no rinden cuentas de manera efectiva (Morales 2001).¹²

¹¹ El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobado en 2014, ha establecido “Las reformas constitucionales de los últimos años, han puesto en el centro de la actividad del Estado y de la labor jurisdiccional, el respeto irrestricto de los derechos de las personas y los colectivos a la par. En ese sentido, el reconocimiento de los derechos indígenas coloca a las y los juzgadores ante la necesidad de que existan interpretaciones judiciales que rebasen la visión formalista y permitan que el sistema jurídico vigente responda desde un lenguaje de derechos, a viejos problemas de falta de acceso de las y los indígenas a la justicia que imparte el Estado” (SCJN 2014).

¹² Por ejemplo, durante la década de 1950, en Chiapas y gran parte del sureste de México surgieron estos conflictos paralelos a la inmigración masiva de iglesias protestantes. En muchas zonas, como en San Juan Chamula, los añejos conflictos internos por la distinción de los derechos por convención derivados de estas instituciones tradicionales, no equitativos para todos, hicieron que parte de los “pasajeros clandestinos” (*free riders*) se convirtieran a las nuevas religiones. Antagónicamente, los católicos, con un buen pretexto para despojarlos por com-

Por lo tanto, se puede concluir que los sistemas normativos internos, o usos y costumbres, tienden a tener un carácter mayoritario, con alta concentración del poder, y pueden ser excluyentes, desde un punto de vista individual, o más incluyentes, observados en un ámbito agregado y colectivo.

¿Votan más los indígenas en los sistemas normativos indígenas o en el sistema de partidos políticos?

De los 570 municipios de Oaxaca, 417 tienen el régimen electoral de sistemas normativos indígenas, y 153, el de partidos políticos. Sin embargo, hay un detalle poco considerado en los estudios actuales: ni todos los municipios que tienen el régimen electoral de usos y costumbres son indígenas ni todos los municipios con el régimen de partidos políticos no tienen ningún indígena. Por ello, en algún momento se les denominó sistemas normativos internos (Morales García 2002).

De hecho, de los 417 municipios que eligen a sus autoridades mediante sistemas normativos internos, solo 181 tienen más de 50 % de población indígena, es decir, son mayoritariamente indígenas; mientras que de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, hay 36 mayoritariamente indígenas (Inegi 2010). Esto significa que más de la tercera parte de los municipios de partidos políticos tiene una gran proporción de indígenas, descartando, con todo lo anterior, la idea de que los municipios más indígenas son los que tienen el régimen electoral de sistemas normativos internos (usos y costumbres) y por lo cual no podrían limitarse a ser llamados sistemas normativos indígenas.

Por ejemplo, es posible observar que municipios sin ningún hablante de lengua indígena, como Taniche, Tlacotepec Plumas, San Pedro Nopala, San Vicente Nuño y Santa Magdalena Jicotlán, dispersos en toda la entidad federativa, tienen el régimen de sistemas normativos

pleto de sus derechos comunitarios, los atacaron desde las mismas instituciones tradicionales, argumentando que, por convención, todos son católicos y solo ellos tienen derecho a la propiedad comunal y a los privilegios que de ella emanen. Así, a los chamulas protestantes se les acusa de atentar en contra de las mismas costumbres y se les despoja no solo de sus derechos de participación y voto comunitario, sino también de sus tierras, expulsándolos por la fuerza y con violencia, al grado del genocidio.

internos; mientras que San Baltasar Chichicápam, con 89.97 %; Santa María Texcatitlán, con 86.88 %, y Asunción Ocotlán, con 86.79 % de población indígena eligen mediante partidos políticos: 2 fueron gobernados por el PRI y 1 por el Partido de la Revolución Democrática, en el periodo 2013-2016, lo que significa también que no todos los municipios que se quedaron con este último régimen son priistas, como se cree.¹³ Pero más importante aún es que rompen con la creencia generalizada de que todos los municipios indígenas adoptaron los sistemas normativos internos en 1995 y que los que no tenían tanta población indígena prefirieron adoptar un régimen de partidos políticos.

Una vez contextualizados y puntualizados algunos detalles poco considerados, hasta ahora, en los diversos trabajos acerca de los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, es pertinente analizar la participación y abstención electoral en estas comunidades. De esta forma, es posible argumentar que en Oaxaca

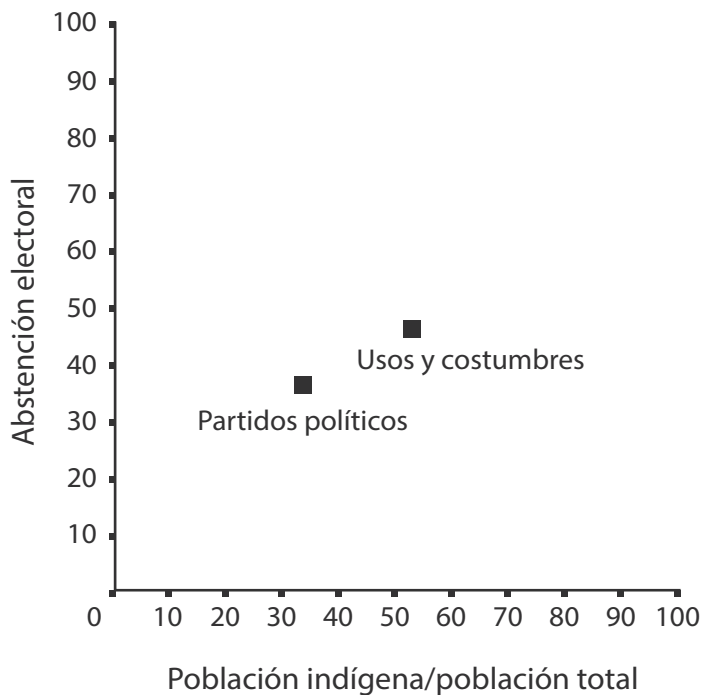
el cálculo del voto indígena se determina por el sentimiento de pertenencia a una mayoría o minoría y por los beneficios de impacto directo (bienes públicos) que crea el indígena obtener de la elección independientemente, si la elección es local o nacional o, en este caso, independientemente, si tiene un régimen electoral llámese de Sistemas Normativos Internos o uno partidos políticos (Morales García 2002, 15).

Aunado a lo anterior, el promedio de abstención de 1997 a 2015 entre los municipios que tienen el régimen de sistemas normativos indígenas (45.98 %) fue ligeramente mayor a los que utilizan el de partidos políticos (35.78 %). La diferencia no es tan significativa como se podría creer, y no hay una tendencia definida históricamente que haga pen-

¹³ De hecho, al recopilar los datos de participación para la elección federal de 2000, en Oaxaca, se pudo observar que la mayoría de los municipios bajo el régimen de usos y costumbres votó por el Partido Revolucionario Institucional, lo que abrió una pregunta de investigación a futuro: ¿por qué los municipios de usos y costumbres votan por el Partido Revolucionario Institucional? Algunas respuestas ya se han dado; por ejemplo, Roger Bartra argumenta que los usos y costumbres son un mecanismo de control político de dicho instituto político, mismo que ha asegurado su permanencia mediante los arreglos clientelares de antaño. En un trabajo anterior (Morales 2001), se coincidió con ello y se agregó el control y la distribución de bienes públicos que se sopesan entre los costos de no votar por el Partido Revolucionario Institucional y los beneficios de sobrevivir.

sar que los municipios con partidos políticos participan más que los de sistemas normativos internos, ya que en el ámbito desagregado se tiene un comportamiento variable.

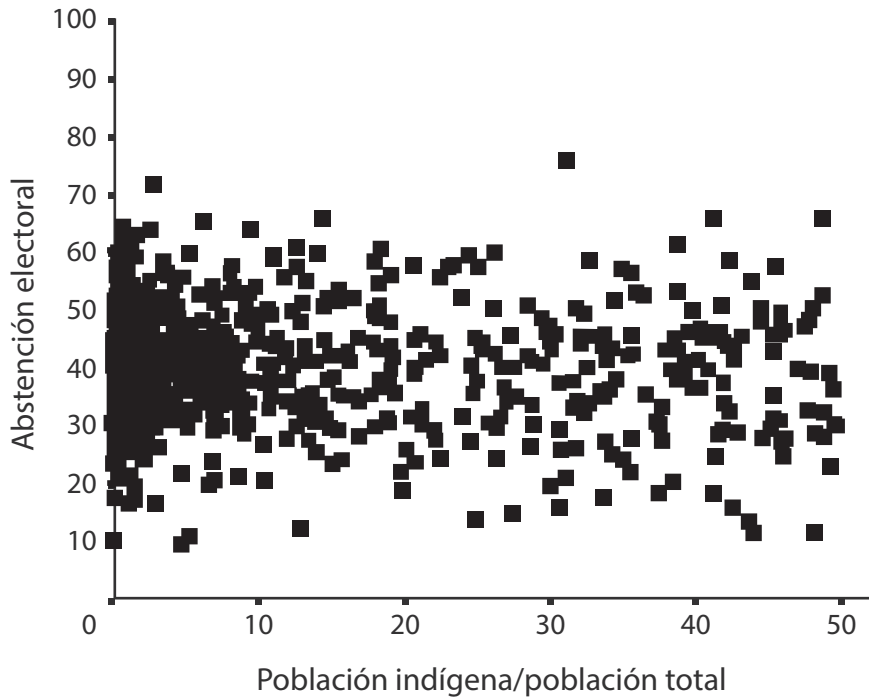
Gráfica 1. Promedio de participación y abstención electoral por régimen electoral en Oaxaca. Elecciones federales y locales (1997-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015 y 2016) e IEEPCO (2015).

Desde 1997 no se ha observado una tendencia general de votación en la que se pueda determinar, en elecciones federales y locales, que los municipios de partidos políticos votan más que los de sistemas normativos internos o que estos últimos se abstienen más que los primeros. La alta dispersión en los resultados de votación por municipio, en los últimos 20 años, estadísticamente no encuentra una correlación entre el sistema electoral y la participación electoral a nivel agregado, como se observa en el siguiente gráfico, que ubica los resultados de los 570 municipios para elecciones federales y locales de 1997 a 2015.

Participación y abstención electoral en
los 570 municipios de Oaxaca. Elecciones
federales y locales (1997-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015 y 2016) e IEEPCO (2015).

A nivel agregado y a través del tiempo, todos los municipios de Oaxaca, en ambos regímenes, tienen una alta tasa de abstención: 39.61 %, superior a la del promedio nacional, que es de 33.71 por ciento. Ello demuestra que el voto indígena en los municipios de Oaxaca no depende tanto del sistema electoral con que cuente —sistemas normativos internos o partidos políticos—. Los factores de la participación comunitaria podrían estar más asociados a un sentimiento de pertenencia a la comunidad y a las expectativas de obtener beneficios de impacto directo, traducidos en bienes públicos (caminos, panteones, escuelas) que los integrantes de la comunidad creen obtener por ir a votar en esa elección.

Solo así se podría explicar que municipios de sistemas normativos indígenas tengan, históricamente, bajísimas tasas de abstención electoral, como Santa Magdalena Jicotlán (9.86 %), Santa María Ixcatlán

(10.38 %), Santiago Astata (11.85 %) y Santa María Totolapilla (12.82 %), entre otros, y que algunos municipios con el régimen de partidos políticos tengan también niveles muy bajos, como el de Santa María Zaniza (75.46 %).

Otro tipo de factores o variables podrían explicar por qué los sistemas normativos indígenas, en la práctica, van más allá de la elección de sus presidentes municipales, remiten a las decisiones y al gobierno de las comunidades e incluso sobrepasan sus límites geográficos. En efecto, las decisiones de las asambleas comunitarias trascienden las fronteras, en un mundo global y de alta dinámica de migración. Hoy, las asambleas comunitarias en algunas comunidades, como Macuiltianguis, en la Sierra Norte, pueden ser celebradas en el municipio, pero también desde las asociaciones de ciudadanos radicadas en Los Ángeles, Chicago o Nueva York, y con efectos vinculatorios para gobernar y participar respecto de decisiones relevantes, económicas, políticas y culturales para la comunidad. Al final del día, como decía Benedict Anderson, las naciones son comunidades imaginarias, y las naciones indígenas han trascendido las fronteras imaginarias (Anderson 1991).

Por lo tanto, se concluye que los sistemas electorales no son suficientes para explicar el comportamiento político, electoral y social de los municipios oaxaqueños. El cálculo del voto, más allá de los sistemas normativos internos y del régimen de partidos políticos, está determinado por el sentimiento de pertenencia a una mayoría y por cómo esa mayoría responde ante las promesas de beneficios públicos.

Más aún, se podría decir que sobre esa base de pertenencia, manipulación de recursos y bienes públicos se ha cimentado el clientelismo que se vive en las comunidades indígenas y los conflictos políticos actuales en Oaxaca y en México.

Conclusión

Los resultados del presente ensayo, después de 20 años del reconocimiento de los sistemas normativos internos, podrían resumirse en las siguientes afirmaciones: las comunidades indígenas no son las que más se abstienen y su comportamiento electoral no depende de su ré-

gimen (sistemas normativos indígenas o partidos políticos), sino de otras variables, como las expectativas de los beneficios de impacto directo que obtendrán para su comunidad, traducidos en bienes públicos (Morales 2001).

De esta forma, el comportamiento electoral extremo de una elección a otra, como las que se observan en los últimos años en los municipios de Oaxaca —indígenas y no indígenas—, caracterizadas por una alta dispersión, en promedio, en sus resultados de votación, se podría explicar por medio de su sentimiento de pertenencia a su comunidad; las expectativas de beneficios de impacto directo, como son los bienes públicos y los costos de traslado, y, finalmente, el deber comunitario de sus integrantes (Morales García 2002). Asimismo, como se pudo observar, de 1997 a 2015 en elecciones federales y locales tampoco el tipo de elección (nacional o local) fue determinante: muchas veces los indígenas votaron más en elecciones locales, y otras veces, en comicios nacionales; incluso, el régimen electoral no es suficiente para explicar el comportamiento electoral de los pueblos indígenas.

Este breve ejercicio académico pretende ser el inicio de una amplia agenda de investigación, en la que se pueda contemplar un análisis comparado en los ámbitos estatal y municipal, no solo de Oaxaca, sino de, por lo menos, 9 entidades federativas y de 1,234 municipios de México con alta proporción de indígenas. En esa agenda es necesario abordar los estudios micro de los territorios indígenas y su comportamiento político a partir de los estudios de caso que se han hecho hasta ahora y los cuales se necesitan agregar, comparar y discutir de manera sintética con estudios macro, ya que, por sí mismos, son insuficientes para explicar la problemática de los pueblos indígenas contemporáneos. Asimismo, es necesario desmitificar muchas hipótesis que se tienen respecto a la cuestión indígena, en múltiples ocasiones, más influidas por un factor ideológico que por la realidad misma. Para ello, se deben hacer estudios que realmente diagnostiquen sus problemas y no los que se considere que tienen. En el ámbito subnacional, es necesario ir un poco más allá de los debates estériles que actualmente se dan en torno al tema indígena, del que realmente se sabe poco, como en el caso de los 570 municipios de Oaxaca, los cuales demuestran que, a veces, por buena fe o por ignorancia, “el remedio es peor que la enfermedad”, y que ese “remedio” no es tan milenario como se cree.

Por último, se requiere estudiar el impacto de actores internos y externos, así como de las instituciones, o la ausencia de estas, sobre los niveles de conflictividad en las comunidades indígenas y, en ese mismo sentido, guardar en mente que sin el respeto a la identidad y la cultura es imposible la vida de las instituciones democráticas.

Fuentes consultadas

- Aguilar Rivera, José Antonio. 1998. "Los indígenas y la izquierda". *Nexos* (agosto).
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 1973. *Instituciones indígenas en el México actual*. México: INAH.
- Almond, Gabriel A. y Verba Sydney. 1963. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, Benedict. 1991. *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: FCE.
- Anderson, Christopher y Christine Guillory. 1997. "Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems". *American Political Science Review*, vol. 91, (cuatrimestral): 1, 66-88 y 91.
- Annino, Antonio, ed. 1995. *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. México: FCE.
- Assies Willem, Van der Haar Gemma y André Hoekema, eds. 1998. *The challenge of diversity: indigenous peoples and reform of the State in Latin America*. Ámsterdam: Thela Thesis.
- Bailón Corres, Jaime. S. f. *Pueblos indios, élites y territorio: una historia política de Oaxaca*. México: Colmex.
- Bengoa, José. 1994. *Historia del pueblo mapuche*. Santiago de Chile: LOM.
- Bonfil Batalla, Guillermo. 1980. *México profundo. Una civilización negada*. México: SEP/CIESAS.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1998. México: TEPJF.
- . 2012. En *Compendio de legislación electoral*. México: IEEPCO.
- Clavero, Bartolomé. 1997. Multiculturalismo y monoconstitucionalismo en América Latina. Conferencia presentada en el "Seminario

- internacional sobre derecho indígena”, 26 al 30 de mayo, en Ciudad de México.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2012. México: IFE.
- Colomer, Josep María. 2001a. *Instituciones políticas*. España: Ariel.
- . 2001b. *Political institutions. Democracy and social choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen. 2001. *El derecho consuetudinario indígena de Oaxaca, Oaxaca*. México: IEE.
- Díaz Montes, Fausto. 1997. “Usos y costumbres y elecciones municipales”. *Sociedad y Municipio Mexicano* 7 (agosto): 22-9.
- . 1999. La experiencia electoral de los municipios indígenas en Oaxaca. Ponencia presentada en el “Diplomado en Antropología Jurídica”, 6 de mayo, en Oaxaca, Oaxaca.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper.
- Favre, Henri. 1995. *Le indigénisme*. París: Presses Universitaires de France.
- . 1996. *El indigenismo*. México: FCE.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. 2015. Municipios de Oaxaca. Disponible en <https://www.oaxaca.gob.mx/municipios/> (consultada el 29 de enero de 2015).
- Gregor Barié, Cletus. 2000. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América: un panorama*. México: Instituto Interamericano Indigenista.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart. 1994. *Electoral laws an their political consequences*. Nueva York: Agathon Press.
- Guerra Pulido, Maira Melisa. 2000. *Usos y costumbres o partidos políticos: una decisión de los municipios oaxaqueños*. Tesis de licenciatura, CIDE.
- Hernández, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: Los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/ UABJO.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2015. Acuerdos y dictámenes: estrado electrónico. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/estrado-electronico.html> (consultada en diciembre de 2018).

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. Histórico de resultados electorales. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/ (consultada el 22 de octubre de 2015).
- . 2016. Estadísticas y resultados electorales: Atlas electoral de México. México: INE. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/HRE_2001-2012/ (consultada en diciembre de 2018).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#Microdatos> (consultada el 29 de enero de 2015).
- . 2016a. Censo de población y vivienda 2000. México: Inegi. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/default.aspx> (consultada en diciembre de 2018).
- . 2016b. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México: Inegi. Disponible en <http://www.snim.rami.gob.mx/> (consultada en diciembre de 2018).
- Juan Martínez, Víctor Leonel y Jorge Hernández. 2007. *Dilemas de la institución municipal: Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Cámara de Diputados/Porrúa.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2015. México.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- . 2000. *Modelos de democracia*. España: Ariel.
- Martínez Esteva, Nidia y Juan Pablo Morales García. 2015. Mujeres y sistemas normativos internos en Oaxaca. En *Seguir las huellas: hacia el centenario del Primer Congreso Feminista: 1916-2016*, coord.^{as} Gloria Tirado Villegas y Elva Rivera Gómez, 295-306. México: BUAP.
- Morales Canales, Lourdes. 2002. "En San Miguel Quetzaltepec, transgresión de la costumbre". *En Marcha* 45 (diciembre): 99-120.
- y Dorothee Gottwald. 2003. "Espacio político y jurisdicción electoral: el caso de Santiago Yaveo". *América Indígena* 2 (abril-junio): 43-58.

- Morales García, Juan Pablo. 2001. Convenciones y constituciones: alternativas para la gobernabilidad de las comunidades indígenas de América Latina. Ponencia presentada en el “XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)”, 29 de octubre al 2 de noviembre, en Antigua Guatemala, Guatemala.
- . 2002. *Participación y abstención electoral en territorios con alta proporción de indígenas de democracias actuales de América Latina*. Tesis de licenciatura, CIDE.
- Olson, Mancur. 1971. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons. The evolution of Institution for Collective Action*. Estados Unidos de América: Cambridge University Press.
- Recondo, David. 1999. “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca: los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural”. *TRACE* 36 (semestral): 85-100.
- . 2007. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Remes, Alain de. 2000. *Municipal electoral processes in Latin America and Mexico*. CIDE.
- Sartori, Giovanni. 1995. *Ingeniería institucional comparada*. México: FCE.
- . 2001. *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2.^a ed. México: SCJN.
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Trejo, Guillermo. 2001. “The political foundations of ethnic mobilizations and territorial conflict in México. México: CIDE.
- y José Antonio Aguilar. 1999. “Ethnicity and electoral conflict in a weakly divided society. The 1997 federal election in Mexico’s indigenous regions”. México: CIDE.
- . 2000. “¿Cómo votan los indígenas?”. *Nexos* (abril). [https://www.nexos.com.mx/?p=9595 (consultada el 2 de febrero de 2015)].

- Velásquez, María Cristina. 1998. *El nombramiento*. (Mimeo). Oaxaca: IEE.
- Viqueira, Juan Pedro. 2001. "Los usos y costumbres en contra de la autonomía". *Letras Libres* 23 (marzo): 30-4.
- y Sonnleitner Willibald, coords. 2000. *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas 1991-1995*. México: IFE/Colmex.
- Woldenberg, José, Pedro Aguirre y Alberto Begné. 1993. *Sistemas políticos, partidos y elecciones: estudios comparados*. México: Trazos Centro de Investigación.

Autorías y colaboraciones

Moisés J. Bailón

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología por El Colegio de México; y tiene estudios de doctorado en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, España. Ha sido profesor e investigador en las universidades Benito Juárez de Oaxaca, y de California-San Diego (Estados Unidos de América); en el Instituto Mora y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es investigador (nivel I) del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado una quincena de obras como autor o coautor, cerca de 12 capítulos de libros y decenas de artículos acerca de derechos humanos, y, en particular, de derechos de los pueblos indígenas.

Roselia Bustillo Marín

Es Zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana; especialista en Derechos Humanos por la Universidad Complutense, y en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales y Políticos de Madrid. Cuenta con estudios de doctorado en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Dere-

cho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Es profesora de derecho electoral, derecho indígena y derechos de las mujeres. Algunas de sus publicaciones son: *Derechos políticos y sistemas normativos internos. Caso Oaxaca* (2016), y *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección* (2014). Fue profesora-investigadora en la Escuela Judicial Electoral y, actualmente, es secretaria de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Angélica Castro Rodríguez

Socióloga rural por la Universidad Autónoma Chapingo con la tesis: *La cultura política en Santa María Tlahuitoltepec, Mixe, Oaxaca*. Actualmente colabora en Servicios para una Educación Alternativa, A. C., en el área de incidencia pública y participación ciudadana. Algunas publicaciones en las que ha participado son: *Etnografía. El sistema de cargos en San Jerónimo Amanalco, municipio de Texcoco, México* (2002); *El Pueblo de las cuatro varas. Estudio del sistema de cargos en San Dionisio Ocotepéc* (2003); *Manual. Once pasos para la elaboración de un estatuto electoral comunitario* (2004); *Manual. Indicadores de participación ciudadana en regiones indígenas de Oaxaca* (2008), y *Reformas y transición. Usos y costumbres, 25 años (1995-2020)* (2020), entre otras.

Zaira Alhelí Hipólito López

Zapoteca xidza de la Sierra Norte de Oaxaca; habla, lee y escribe zapoteco. Magíster en Psicología Social-Comunitaria por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como docente universitaria y activista en procesos organizativos con mujeres, jóvenes, así como con niñas y niños indígenas.

Entre las publicaciones en las que ha colaborado, destacan: *Irene después de los 26* y *“La vocera”* (2019); *Pensar en comunidad: buenas prácticas para la participación política de las mujeres en el Rincón*

xidza (2019); *Ndiya: material interactivo para una justicia intercultural* (2016); *Diagnóstico: salud y medicina tradicional en el Rincón xidza de la Sierra Norte de Oaxaca* (2016), y *Manual de buenas prácticas. Mayordomía de saberes: mujeres indígenas trabajando juntas* (2015).

Víctor Leonel Juan Martínez

Investigador titular del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e integrante del Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos. Doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Zapoteco de los Valles Centrales de Oaxaca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue consejero ciudadano del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2011-2014), donde presidió la Comisión de Sistemas Normativos Indígenas. Tiene una treintena de publicaciones de diversos temas, como municipio, autonomía, pueblos indígenas, territorio, procesos electorales, democracia, sistema político y movimientos sociales.

Nidia Martínez Esteva

Maestra en Derecho y Política Electoral y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; ha tomado un diplomado en Estudios Políticos y cursos en metodología cualitativa y género por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Se ha desempeñado en la docencia en educación media superior y superior. Ha sido servidora pública en puestos relacionados con temas electorales, transversalización de las políticas públicas con perspectiva de género y, actualmente, se desempeña como directora de Derechos Humanos del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

Juan Carlos Martínez Martínez

Doctor y maestro de Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Antropología Jurídica, Pluralismo Jurídico y Derechos Humanos. Coordinador general de Investigación, Planeación y Evaluación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Ha sido profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, unidad Pacífico Sur, y catedrático en diversas universidades de México y el extranjero. Fungió como consultor de la Fundación Konrad Adenauer, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros. Ha impartido cursos especializados de pluralismo jurídico a funcionarios judiciales de México, Guatemala, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde noviembre de 2016. Profesor titular de diversas materias en licenciatura y posgrado en las universidades Panamericana e Iberoamericana y en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ricardo Méndez

Doctor en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de la Ciudad de México. Ha sido profesor universitario en instituciones públicas y privadas de Oaxaca. Ha presentado las ponencias “Elecciones e impugnaciones electorales: las grietas del Estado”, en el VI Seminario Internacional: Reforma del Estado y Ciudadanía en América Latina (2014), e “Identidades políticas y poder local en Oaxaca”, en la Tercer Conferencia

sobre Etnicidad, Raza y Pueblos Indígenas y El Caribe (2013), y ha escrito acerca de la etnicidad y participación política en la mixteca (2009).

Juan Pablo Morales García

Maestro en Administración Pública con especialidad en Desarrollo Económico y Político por la Universidad de Columbia (Nueva York), magíster en Investigación Social y Desarrollo por la Universidad de Concepción (Chile) y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Profesor-investigador y coordinador del Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Actualmente es director de la Escuela de Gobierno e Innovación Pública de la Benemérita Universidad de Oaxaca.

David Recondo

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Burdeos (Francia). Investigador de tiempo completo en Sciences Po (Fundación Nacional de Ciencias Políticas, París, Francia). Es miembro fundador —junto con Víctor Leonel Juan Martínez y Juan Carlos Martínez Martínez— de Pluralismo Jurídico y Eficacia de los Derechos, programa especial del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, unidad Pacífico Sur. Autor del libro *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca* (publicaciones de la Casa Chata, 2007), y de numerosos artículos y capítulos de obras colectivas acerca de política del multiculturalismo, judicialización de los conflictos en elecciones por sistemas normativos indígenas, participación ciudadana y procesos autonómicos en Bolivia y México.

Miguel Ángel Vásquez de la Rosa

Socio fundador de EDUCA. Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (1989-1994). Diplomado para Dirigentes de Organizaciones Civiles por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (2002). Diplomado Organizar la Sociedad y la Política en Tiempos de Globalización por la Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil (2004). Consejero electoral de la Octava Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral, con sede en Oaxaca (2012). Asesor de la Comisión de la Verdad, en 2014, para investigar las violaciones de los derechos humanos en el periodo 2006-2007. Actualmente es director de Radio Universidad de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Las otras elecciones.
Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca,
del reconocimiento a la praxis
fue editada en noviembre de 2021
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

En 1995, Oaxaca se puso a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, al establecer un mecanismo concreto que daba legalidad a una añeja praxis autonómica: las elecciones por usos y costumbres, como se le denominó en ese año, y que hoy se conocen como sistemas normativos indígenas. Desde entonces, han transcurrido 26 años, con un sinnúmero de procesos electorales en 417 municipios que, en esta entidad, se rigen por dicho régimen electoral, al que, en el ámbito nacional, se han sumado tres municipios más: San Francisco Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero, y Oxchuc, Chiapas.

Esta obra colectiva presenta una visión panorámica de lo sucedido en este poco más de un cuarto de siglo; de la conflictividad presentada y las soluciones encontradas; de los retos a enfrentar, y el potencial derrotero de *Las otras elecciones* en los próximos años. En estas reflexiones, en las que concurren voces de protagonistas de tales cambios (desde la academia, la sociedad civil y las instituciones electorales), se borda el análisis respecto a tres ejes, que en la mayoría de las ocasiones se entretajan los cambios normativos e institucionales en materia de autonomía política indígena; los criterios empleados en las resoluciones jurisdiccionales, al resolver procesos relacionados con las elecciones por sistemas normativos, así como los procesos de cambio político-social en municipios y comunidades, en torno al ejercicio de la autonomía, la representación política y la participación ciudadana.



ISBN: 978-607-708-579-9

