

## 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, avecindados, 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:

## Introducción

- 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,<sup>1</sup> el IEE, acorde con esa característica, se mostró

---

<sup>1</sup> 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/PueblosIndgenasFrenteAlaReformaProcesalPenalEnOaxaca.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.