

## **Las otras democracias en México: El funcionamiento de los Sistemas Normativos Indígenas**

### **Gustavo Meixueiro Nájera**

Candidato a Doctor en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Correo: [gustavo.meixueiro@me.com](mailto:gustavo.meixueiro@me.com)

### **Marisol Vázquez Piñón**

Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asesora del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Correo: [vazquez.pinon.marisol@gmail.com](mailto:vazquez.pinon.marisol@gmail.com)

### **Introducción**

La ponencia tiene como objetivo dar un panorama general sobre cómo funcionan los Sistemas Normativos Indígenas (SNI) en Oaxaca; la misma está dividida en tres partes. La primera es una breve reseña del proceso histórico del reconocimiento jurídico por parte del Estado mexicano a estas formas de gobierno. En la segunda a partir del análisis de datos del Catálogo General de Municipios que elabora el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) identificamos algunas características de estos sistemas tales como el funcionamiento de las Asambleas Comunitarias, los principales métodos de votación, quiénes tienen derecho a votar, si hay o no mesas de debates entre otros. Finalmente, hablaremos de tres grandes dilemas que existen en algunos de los municipios que eligen a sus autoridades de forma tradicional estos son: el derecho de las mujeres a votar y ser electas como parte del cabildo; la terminación anticipada de mandato y la aplicación del principio de sufragio universal.

Son necesarios más trabajos académicos que hablen sobre el funcionamiento de los Sistemas Normativos Indígenas. Somos un país con 68 pueblos indígenas y más de 25 millones de personas que se autoadscriben como indígenas y es necesario entender las otras democracias que funcionan en el país a nivel local.

**Palabras clave:** derechos indígenas, democracia local, pluralismo jurídico, multiculturalismo.

## El reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas en México

Los derechos de comunidades y pueblos indígenas se enmarcan en los derechos de tercera generación, que tienen un auge a partir de la década de 1970 y se enfocan en la colectividad. Otros derechos que se desarrollan en esta etapa son por ejemplo el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, al medio ambiente sano y el derecho de los consumidores. Por ello, también son conocidos como derechos de los pueblos o derechos de solidaridad (Izquierdo, 2005). Estos derechos no están aislados de los de primera (civiles y políticos) y segunda generación (económicos, sociales y culturales), al contrario deben verse como complementarios, por ejemplo, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas impacta en el derecho a la identidad y a la libertad.

El reconocimiento jurídico de los pueblos y comunidades indígenas<sup>1</sup> por parte del Estado mexicano ha sido un proceso gradual. Hubo dos antecedentes que marcaron un parteaguas en el pluralismo jurídico del país. El primero fue la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por México en 1989 y que entró en vigor en 1991 y el segundo fue el movimiento encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que surgió en Chiapas en 1994.

Con la firma del Convenio 169 de la OIT, México se comprometió a “*respetar el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan*” (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Para ello se debió adecuar la legislación nacional y desarrollar —con la participación de los pueblos— acciones coordinadas y sistemáticas para proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad.

El primer cambio constitucional que reconoce los derechos indígenas se realizó en 1992, cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en el artículo 4° lo siguiente:

---

<sup>1</sup> La OIT define indígena como: “poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT, 2014: 1)

*“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.*

*La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”*

A partir de entonces México reconoció ser un país pluricultural. Se nombra a los pueblos indígenas y se responsabiliza al estado de la protección y promoción de lenguas, culturas, costumbres y del acceso efectivo a la justicia. Se desdibuja la igualdad formal ante la ley para dar paso al reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas, algo que causó numerosos debates sobre todo en la cámara de diputados, pues contravenía el principio de igualdad jurídica (Valdivia, 2009). Sin embargo, las críticas más importantes a esta reforma tienen que ver con la usencia de mecanismos de consulta a las comunidades indígenas y el reconocimiento de sus instituciones; derechos que estaban contemplados en el Convenio 169 de la OIT.

La respuesta a estas ausencias se materializó dos años después, con el surgimiento en Chiapas de un movimiento indígena denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este movimiento tuvo un impacto no sólo en México sino a nivel internacional al denunciar de manera muy efectiva la desigualdad que vivían los pueblos y comunidades indígenas y la falta de compromiso del Estado para cumplir con sus obligaciones marcadas en las leyes nacionales e internacionales que había suscrito.

Unos de los logros del movimiento fueron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que se firmaron dos años después en 1996. Como señala Arias “...con ellos, el EZLN obtuvo para los pueblos indígenas su reconocimiento como sujetos de Derecho con capacidad de libre determinación y autonomía” (Arias, 2005). Estos acuerdos sirvieron como base para la reforma constitucional de 2001, que contempló modificaciones a los artículos 1, 2, 4, 18 y 11 (DOF, 2001).

## **La reforma de 2001. El parteaguas en México**

Esta reforma la presentó el entonces presidente Vicente Fox Quezada. El artículo 2 constitucional pasó de tener dos a 29 párrafos y se convirtió en la norma clave en materia indígena. De forma resumida podemos decir que en el artículo se reconoce la composición pluricultural de la nación; se define a las poblaciones indígenas (*aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*).

También mandata a su reconocimiento en leyes nacionales y estatales y se define su libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

No obstante, prevalecen algunos aspectos que refuerzan la visión monocultural mestiza que había permeado en el país. Tal es el caso del apartado que mandata a las entidades federativas a establecer el reconocimiento de las comunidades indígenas como "entidades de interés público" y no como autores políticos autónomos; o bien al puntualizar que "La Nación Mexicana es única e indivisible", cuando justamente la reforma se trataba de incluir a las comunidades indígenas a la Nación Mexicana, no de división<sup>2</sup>.

## **El reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas a nivel local**

Oaxaca es una de las entidades del país con mayor población indígena. Las comunidades que así se identifican han elegido a sus autoridades a través de métodos tradicionales desde antes de la llegada de los españoles, sin embargo, en la época colonial tuvieron que adaptar estas tradiciones al diseño municipal.

Las condiciones locales del Estado permitieron que las comunidades siguieran sus tradiciones y conservaran su cultura. Por ejemplo, desde 1920 en la constitución local se contemplaron las candidaturas independientes lo que representó una oportunidad para la

---

<sup>2</sup> Para un análisis extenso del mismo se puede consultar el texto de Jorge Alberto González Galván denominado "La reforma constitucional en materia indígena", que se encuentra disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7388>

elección de ciudadanos que no fueran militantes de los partidos políticos, de igual forma se definió que el voto secreto era opcional para el elector, con lo cual se facilitaba la participación en las asambleas comunitarias y las votaciones a mano alzada (Oropeza, 2011).

Sin embargo, en 1962 hubo modificación a la ley que eliminaron las candidaturas independientes y se hizo obligatorio el voto secreto, también se exigió contar con credencial para poder votar. A pesar de los cambios, las comunidades indígenas siguieron sus tradiciones y los candidatos pretendían ser postulados por el partido hegemónico, en un acuerdo que implicaba la conservación de las tradiciones (Ramírez, 2013).

Antes que a nivel federal, en Oaxaca en los años 80 se empezaron a reconocer los derechos indígenas sobre todo en materia de impartición de justicia. En 1992, se nombra en la Constitución la composición étnica y plural de Oaxaca con la mención de los pueblos indígenas que lo componen (Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque), se reconoce el tequio (trabajo comunitario no remunerado) así como el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades por usos y costumbres, al incorporar en el artículo 39 de la Constitución el siguiente apartado “*la ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y protegerá sus tradiciones*”, sin embargo, hacía falta una reglamentación a la ley.

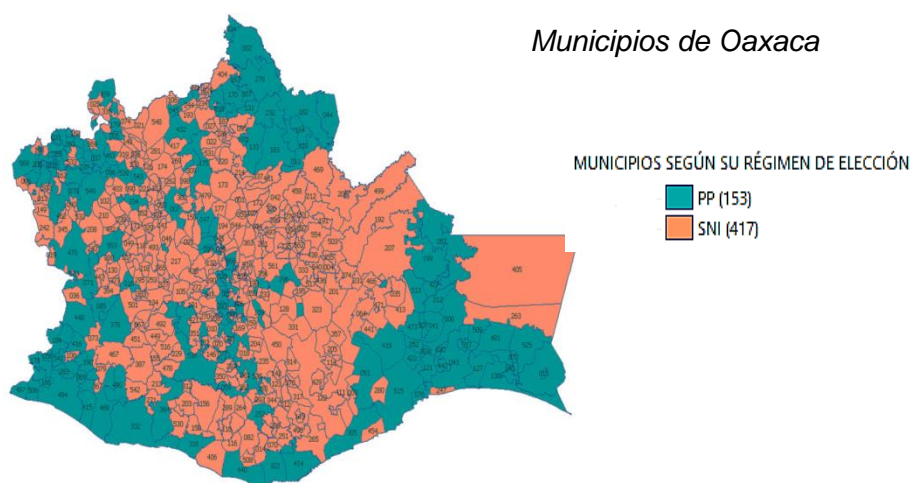
Es en 1993 cuando la Ley Orgánica Municipal establece que en las elecciones municipales se deberán respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades, pero tampoco había claridad en qué implicaciones tenía ello y no había leyes secundarias para explicarlo. También en este periodo se crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena que después se convertiría en la Secretaría de Asuntos Indígenas.

Como señala López Bárcenas (López, 2005), es hasta 1995 cuando se da un paso relevante al reformase el artículo 25 de la Constitución del estado y establecer que “*La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos*”, esto propició cambios en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). sobre la elección en los ayuntamientos que eligen a sus autoridades por usos y costumbres.

A partir de entonces, más de 400 municipios eligen a sus autoridades con métodos que no son a través de elecciones por partidos políticos y se define que el Instituto Electoral de Oaxaca calificará las elecciones de estas comunidades.

### ¿Qué son los Sistemas Normativos Indígenas?

Oaxaca está compuesto por 570 municipios, de estos 153 eligen a sus autoridades por el método de partidos políticos, mientras que 417 (73%) lo hacen por Sistemas Normativos.



Mapa 1. IEEPCO. Municipios de acuerdo con el régimen de elección, 2019.

Los Sistemas Normativos son definidos por la Ley de Derechos de Los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca como el “*Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos*”.

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca tiene como mandato calificar las elecciones de los municipios de SNI, para ello debe elaborar un Catálogo General de Municipios que le permita conocer no sólo las normas indígenas, sino el conjunto del sistema que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias para definir la validez o no de las mismas.

Para la elaboración del Catálogo (IEEPCO, 2018), la Dirección de Sistemas Normativos del IEEPCO consulta a los 417 municipios que se rigen por dicho régimen para que informen sobre la forma de organización y desarrollo de sus elecciones, los formatos

recibidos son comparados con catálogos anteriores para identificar posibles cambios o modificaciones a los sistemas. Gracias a la sistematización de la información es posible dar a conocer datos sobre estas otras formas de elección de autoridades.

Una de las figuras centrales de los SNI es la Asamblea General Comunitaria que es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones. La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) señala que los acuerdos de la asamblea deberán ser reconocidos y respetados por el Estado. La Asamblea se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades, este órgano puede sesionar de manera conjunta, es decir, todas y todos los ciudadanos del municipio reunirse en la cabecera, o bien de manera separada en cada comunidad.

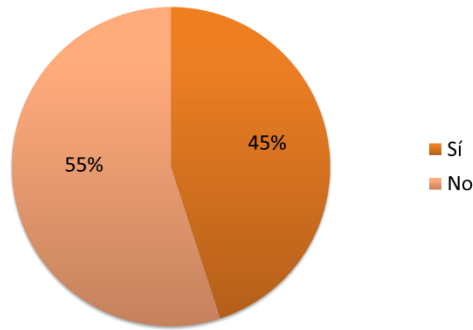
### **Datos agregados de municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas**

Los datos que se presentan a continuación representan la sistematización de la información que los propios municipios que se rigen por Sistemas Normativos envían al IIEPCO, misma que es contrastada con datos previos para corroborarla. Empero, cada municipio tiene una forma particular de elegir a sus autoridades por lo que ninguna es igual a otra. La intención de presentar esta información es conocer más en el agregado, pero en lo particular prevalece la cosmovisión de cada una de las culturas, tradiciones, lenguas y demás elementos que le dan sentido a los pueblos indígenas.

### **Asambleas Comunitarias previas a la Elección**

De acuerdo con los datos del Catálogo General de Municipios, el 45% de los municipios, realizan Asambleas Comunitarias antes de elegir a las autoridades municipales. En estas Asambleas se nombra el Comité Electoral, se acuerda la distribución de cargos, el lugar donde se realizará la Asamblea, así como los detalles de la organización de la elección. También se definen los criterios para seleccionar las candidaturas y el método de elección y se establecen los requisitos de elegibilidad y participación.

¿Realizan una Asamblea previa para ponerse de acuerdo en la forma de efectuar la elección antes de elegir a las autoridades municipales?



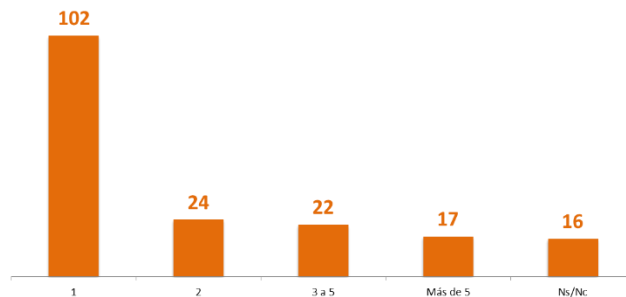
Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 1. IEEPCO. Asambleas Previas a la elección.

Lo más frecuente es que los municipios realicen una sola asamblea previa para definir el método de elección. De los 181 municipios que llevan a cabo las mismas, la mayoría (102) así lo señalaron. Sin embargo, otros 24 municipios tienen dos asambleas previas, 22 dijeron realizar entre tres y cinco. La cantidad de Asambleas realizadas está relacionada con el nivel de conceso que hay en la comunidad.

Un elemento interesante para el análisis es que en SNI la ciudadanía no participa una sola vez ejerciendo sus tareas cívicas. No sólo vota el día de la elección como pasa en el sistema de partidos políticos. Participar en las Asambleas es una obligación en muchos municipios y representa un compromiso comunitario. Estas asambleas pueden durar muchas horas donde hay discusión y consensos sobre los asuntos públicos, incluso pueden prolongarse días y por eso son espacios de deliberación muy importantes para los pueblos y comunidades.

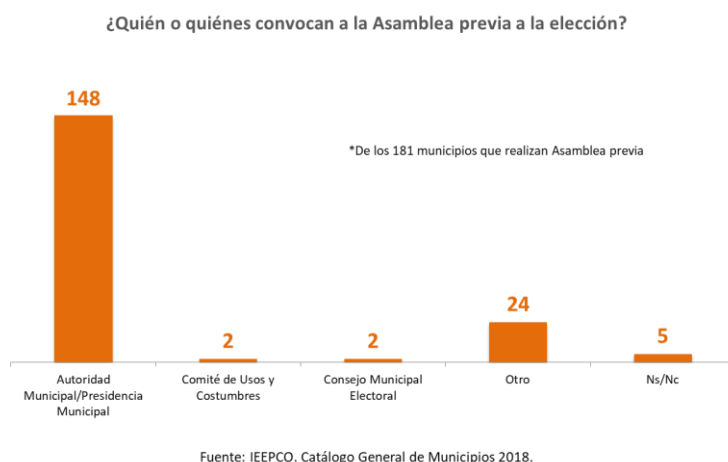
¿Cuántas asambleas previas a la elección realizan?



Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 2. IEEPCO. Número de Asambleas previas

La figura que convoca estas Asambleas previas es en la mayoría de los casos (148 municipios) la autoridad municipal en funciones, la Presidencia Municipal. En dos municipios es un Comité de Usos y Costumbres y en otros dos municipios un Consejo Municipal Electoral, ambos consejos son integrados por personas de la comunidad y en algunas ocasiones también participan otras autoridades tradicionales.

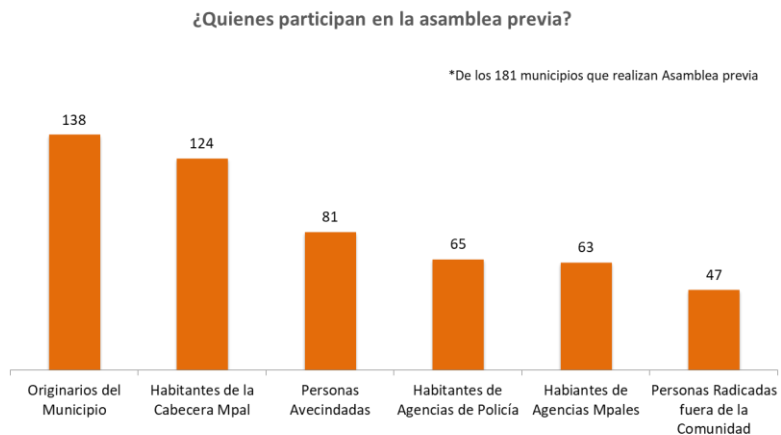


Gráfica 3. IEEPCO. Convocatoria a la Asamblea previa

En la mayoría de las Asambleas previas participan personas originarias del municipio, es decir que nacieron y viven ahí (138). En 124 municipios son convocados sólo habitantes de la Cabecera Municipal que es el lugar donde reside el Gobierno Municipal, en 81 municipios permiten la participación de personas a vecindadas es decir que son originarias de otros municipios pero llevan cierto tiempo viviendo en la comunidad.

En 65 municipios se permite la participación de habitantes de Agencias de Policía y en 63 personas de Agencias Municipales. La Agencia Municipal y la Agencia de Policía son categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal que se definen a partir del número de habitantes, no obstante, en ocasiones se trata de comunidades diferentes en donde cada una de ellas elige su propio sistema de cargos y elige a sus propias autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. Es decir, aunque pertenezcan al mismo territorio municipal son otro sistema normativo en sí.

Finalmente, sólo 47 municipios permiten que personas radicadas fuera de la comunidad participen.



Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 4. IEEPCO. Participación Asamblea Previa

### **Asambleas Comunitarias para elegir Autoridades**

Una vez llegada la fecha definida, se realiza la Asamblea de Elección, los municipios que no hacen Asamblea previa ya tienen acordadas las reglas para llevar a cabo la elección de autoridades. Actualmente, en todas las Asambleas de Elección participan tanto hombres como mujeres, sin embargo, en 2014 todavía en 77 municipios a las mujeres no les permitían participar en la Asamblea, es decir, no podían votar ni ser electas. Estos cambios se dieron a partir de campañas de sensibilización realizadas por el IEEPCO, así como de mesas de mediación en diferentes comunidades.

Después de realizarse la Asamblea Comunitaria, se envía al IEEPCO el acta de la misma para que el Consejo General determine la validez de la elección. Para ello el IEEPCO debe tomar en consideración tres elementos (LIPEEO, 2019)

- a) El apego a sus sistemas normativos y, en su caso, a los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los Derechos Humanos;
- b) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos;
- c) La debida integración del expediente;

## Participación en la Asamblea de Elección y desarrollo de esta

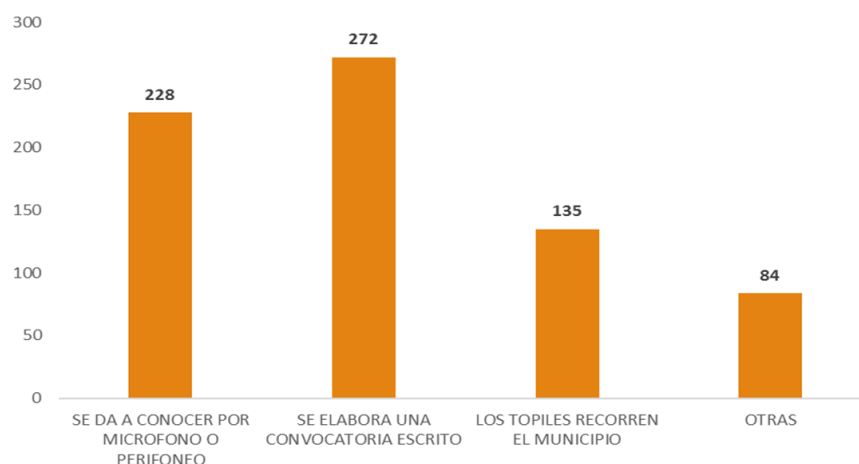
La Asamblea de Elección es la deliberación de los habitantes de la comunidad para elegir a las autoridades. Usualmente es el o la presidenta municipal quien emite la convocatoria para la misma, pero en caso de que la autoridad responsable de convocar no cumpla con su responsabilidad, existen otras figuras dentro de la comunidad que pueden hacerlo.

De acuerdo con la información proporcionada por los municipios, la convocatoria para la Asamblea de Elección la puede emitir la Autoridad Comunal, el Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Ancianos, el o la Síndica Municipal, el o la Alcaldesa electa, el Consejo de Vigilancia, la Asamblea General o bien las personas mayores a 60 años. Estas son las principales figuras que se identificaron y las mismas cambian en cada municipio.

Para dar a conocer la Convocatoria de la Asamblea de Elección, se utilizan diferentes medios de comunicación. El más común es hacer una convocatoria por escrito la cual es pegada en los puntos más visibles del municipio como el Palacio Municipal o los mercados, así lo realizan 272 municipios. Otros 228 optan por el perifoneo o por anunciarlo por micrófono. En 35 municipios los topiles recorren el municipio. Los topiles son cargos comunitarios que deben cumplir las personas generalmente mayores de 18 años, quienes se encargan de ayudar en los trabajos del municipio y en ocasiones también fungen como policías de la comunidad.

Otro método es enviar citatorios a los domicilios. Es importante mencionar que una buena práctica para incluir a las mujeres en las Asambleas Comunitarias implementada en 2017 por el municipio de San Simón Almolongas fue que el citatorio que se dirigía al jefe de familia estuviera o no en la comunidad, lo dirigieron a las mujeres en aquellos hogares donde ellas estaban a cargo (IEEPCO, 2018).

### ¿De qué formas se convoca a la Asamblea de Elección?



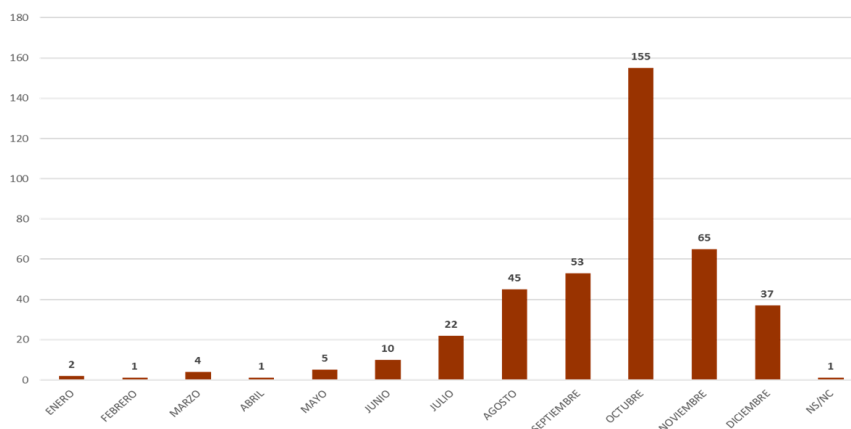
Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 5. IEEPCO. Convocatoria a la Asamblea de Elección

En octubre se celebran la mayoría de las Asambleas de Elección, así lo definieron 155 municipios, en noviembre se realizan 65 Asambleas y en septiembre 53. En agosto eligen a sus autoridades 45 municipios y en diciembre 37, el resto se distribuye a lo largo de los meses.

Para las Asambleas de Elección algunos municipios solicitan por escrito al IEEPCO apoyo para la realización de las actividades, mientras que otros no requieren la intervención de la autoridad electoral. Aunque el IEEPCO apoya los trabajos de las Asambleas de Elección en muchos municipios no interviene en las decisiones de la Asamblea Comunitaria pues respeta la libre determinación de la comunidad.

### ¿En qué fecha se realiza la elección?

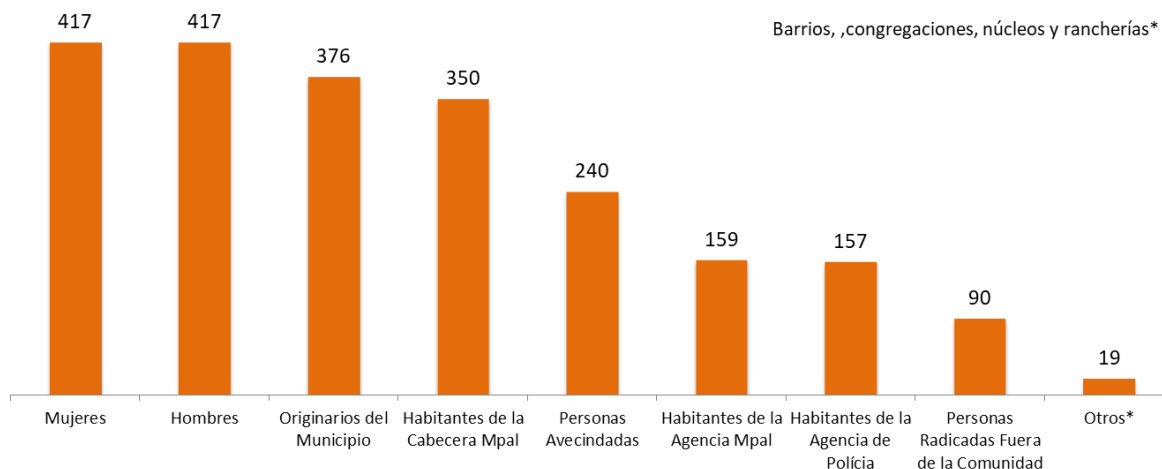


Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 6. IEEPCO. Mes en que se realiza la elección

En 376 Asambleas de Elección participan las y los originarios del municipio, 350 permiten la participación de habitantes de la Cabecera Municipal. En 240 van personas avecindadas. En otras 159 participan personas de las Agencias Municipales, en 157 personas de las Agencias de Policía y en 90 municipios personas radicadas fuera de la comunidad pero que ese día asisten a la Asamblea o en pocos casos envían un representante.

### ¿Quiénes participan en la Asamblea de Elección?

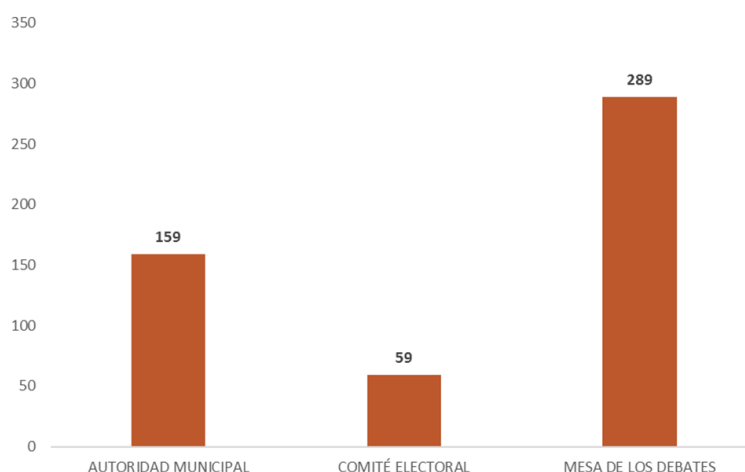


Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 7. IEEPCO. Participación en la Asamblea de Elección

Las Asambleas de Elección se realizan en espacios públicos amplios como la explanada del Palacio Municipal, el Auditorio Municipal, la Cancha Municipal o en los Mercados Municipales. En más de la mitad de los municipios (289) quien conduce la Asamblea de Elección de Autoridades Municipales es la Mesa de Debates, la cual como se mencionó antes es electa de manera previa y está compuesta por hombres y mujeres del municipio y algunas veces por autoridades tradicionales. En 159 es la autoridad municipal en funciones quien conduce la misma y en 59 casos es un Comité Municipal Electoral.

¿Quién conduce la Asamblea de Elección de Autoridades Municipales?



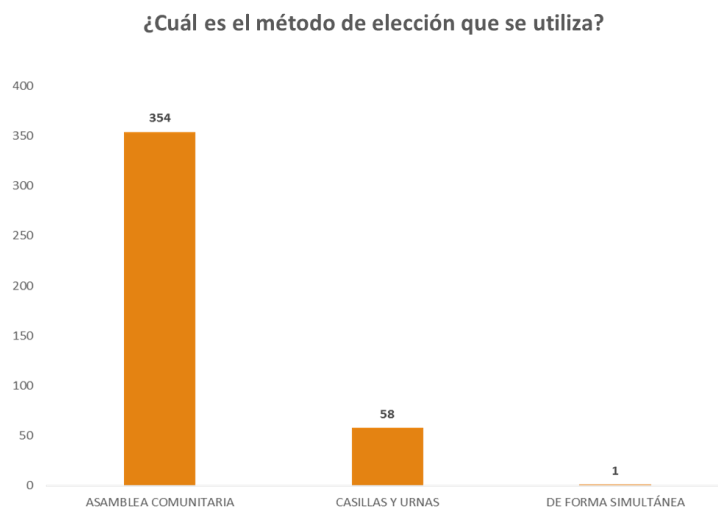
Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 8. IEEPCO. Conducción de la Asamblea de Elección

Para poder votar, las comunidades establecen ciertos requisitos, por ejemplo, tener más de 18 años, ser originarios o vecinos de la comunidad y tener credencial de elector, ser responsable, tener un modo honesto de vivir, no tener antecedentes penales y no tener adeudos con la comunidad. Estos requisitos cambian de municipio a municipio, aunque los mencionados son los más comunes.

El método de elección más utilizado es la Asamblea Comunitaria, sin embargo hay 58 municipios que han decidido colocar casillas y urnas para seleccionar a sus autoridades. A pesar de colocar casillas y urnas, las y los candidatos no son propuestos por partidos políticos y se conservan las tradiciones del municipio, como su sistema de cargos, muchos de estos municipios optaron por este método por diferencias en la comunidad o por el incremento en el número de habitantes.

Por ejemplo, en Santa María Chilchotla que es uno de los municipios que utiliza urnas y boletas participan 11,154 personas. La elección se realiza de manera simultánea en el salón de usos múltiples o explanada municipal de la cabecera municipal, las Agencias Municipales, Agencias de Policía y Núcleos Rurales. Se instalan 50 casillas distribuidas en las localidades que conforman el municipio y se realiza la elección.



Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 9. IEEPCO. Método de Elección que se utiliza

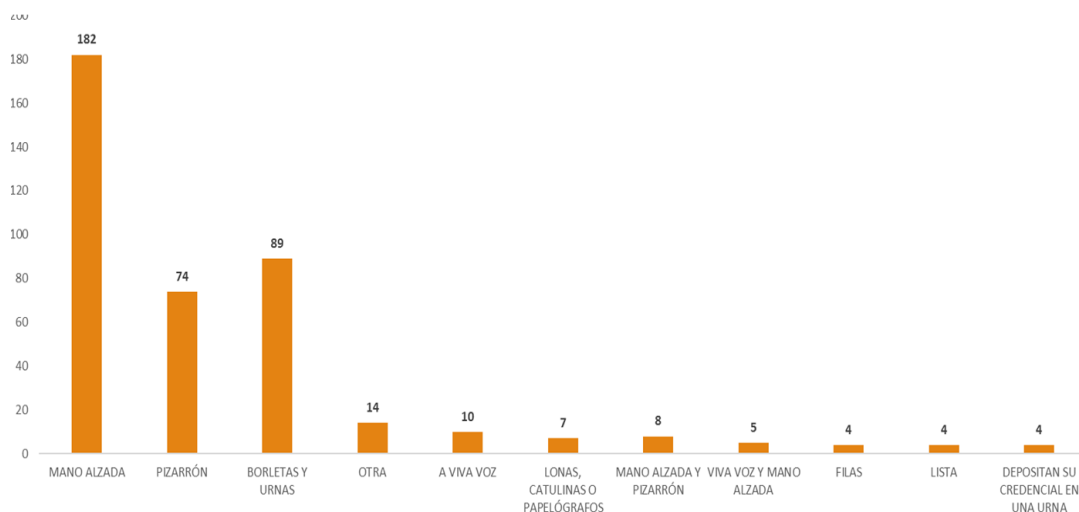
El sistema de cargos es un método de escalafón que se utiliza en la mayoría de los municipios y está relacionado con servicios de trabajo comunitario. Los sistemas de cargos entre cada municipio son distintos, pues reconocen figuras particulares como el Topil que es de los más bajos hasta Principal o Abuelo que son de los más altos. Estos cargos son religiosos y jurídicos y ambos conviven entre sí.

En el trabajo de campo etnológico que realizó en 1999 Teresa Valdivia, es posible identificar dos sistemas de cargos, uno de San Juan Cotzocón y otro de Santa María Alotepec, ambos ubicados en la región Mixe, a través de estos se puede identificar las diferencias entre estos municipios y los cargos religiosos, jurídicos, de desarrollo y agrarios que coexisten (Valdivia, 2002).



a mano alzada, 89 lo hace por boletas y urnas. Otros 74 municipios utilizan el método de pizarrón, 10 lo hacen de viva voz, 13 combinan mano alzada con otro método. Siete usan lonas o cartulinas, en cuatro hacen filas (pelotón), otros cuatro usan listas y en cuatro más se depositan las credenciales en las urnas.

#### ¿Cómo vota la población?



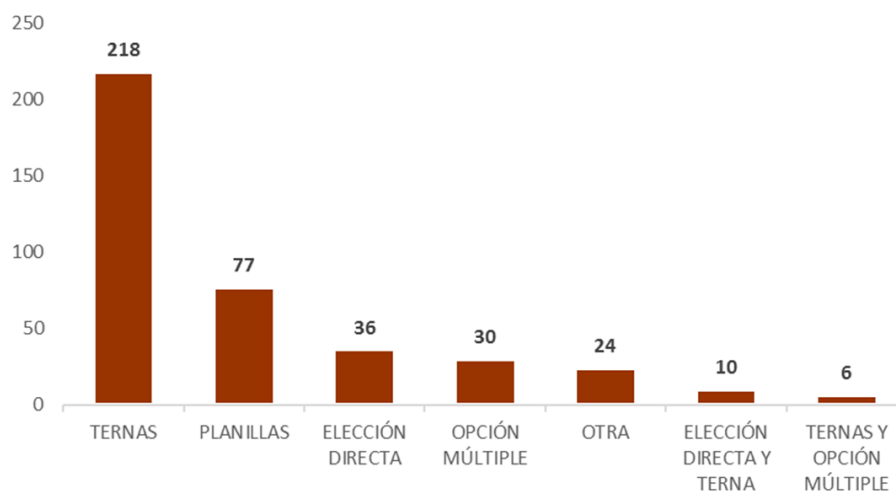
Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 10. IEEPCO. Método de Elección que se utiliza

Existen al menos seis posibles formas de hacer la presentación de candidatas y candidatos a la Asamblea. La más común son las ternas, así lo hacen en 218 municipios. Otros 77 optan por planillas, 36 recurren a la elección directa y en otros 30 hay opción múltiple. En 16 municipios existe una combinación entre ternas y otro método.

Es importante destacar que existe una cantidad considerable de posibles combinaciones entre estas formas de presentar a las y los candidatos, por ejemplo puede ser que en el cargo de la Presidencia Municipal sea por ternas pero para el resto de los cargos se utilice otro método como mano alzada, o bien que todos los cargos del cabildo se elijan por terna.

### ¿Cuál es la forma de presentar a los candidatos o candidatas?

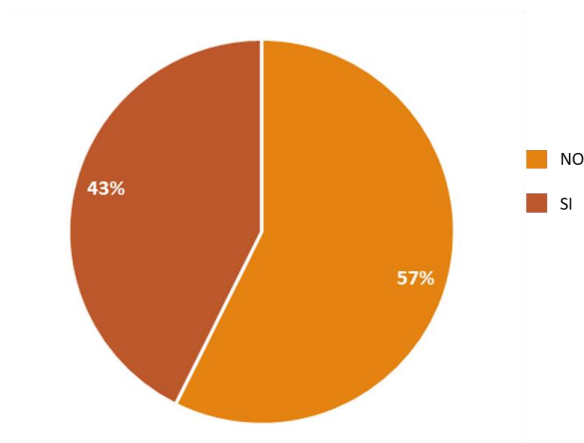


Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 11. IEEPCO. Presentación de candidatas (os)

Un dato relevante es que 43% de los municipios informó que han existido conflictos electorales en su localidad. Este hecho debe ser cuidadosamente analizado pues al igual que las sociedades, los Sistemas Normativos se transforman, se adaptan, cambian y se modifican. Estas transformaciones históricas por supuesto que pueden traer consigo diferencias en las comunidades como en cualquier otra sociedad de convivencia, pero ello no significa que las personas que viven en estos municipios estén en desacuerdo con el sistema de elección de autoridades por métodos tradicionales.

### ¿Han existido conflictos electorales en su municipio? (%)

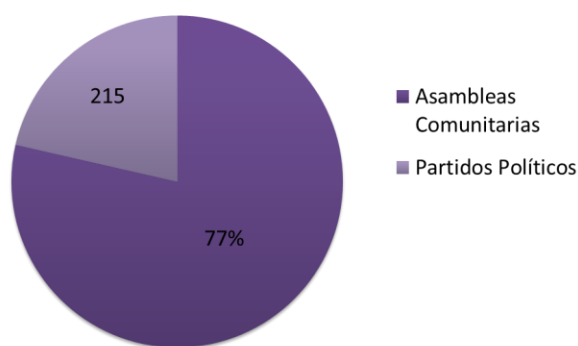


Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 12. IEEPCO. Conflictos Electorales

Una encuesta realizada en 2016 por el IEEPCO demostró que las comunidades de SNI se inclinan en gran proporción por continuar eligiendo a sus autoridades por medio de sus sistemas normativos, tres de cada cuatro (77%) de las y los encuestados en dichos municipios dijeron preferir elegir a sus cabildos de esta forma sobre los partidos políticos (IEEPCO, 2017). Una amplia mayoría de ciudadanas y ciudadanos sigue considerando a los Sistemas Normativos la mejor opción para la comunidad.

¿Como preferiría usted que se escogieran a las autoridades de su municipio, mediante asambleas comunitarias o mediante elecciones con partidos políticos? (%)



Fuente: IEEPCO. Democracia y cultura política Oaxaca. Municipios con Sistemas Normativos Internos

Gráfica 13. IEEPCO. Encuesta Realizada a ciudadanía que vive en municipios de SNI.

Disponible en: [shorturl.at/efmrB](http://shorturl.at/efmrB)

La forma de resolver los conflictos es también diversa, la mayoría de los municipios resuelve sus diferencias a través de mediación ya sea con acompañamiento de las instituciones (142) o bien de forma interna (47). Otra forma de llegar a acuerdos es a través de resoluciones de tribunales electorales con 121 municipios que así lo manifestaron.

Sobre este punto, vale la pena destacar la confianza que las comunidades tienen en el IEEPCO para la posible solución de sus diferencias. Es una institución a la que recurren los diferentes grupos que conforman la comunidad en búsqueda de posibles soluciones, en este sentido, ha sido relevante el trabajo realizado en las múltiples mesas de medición donde se ponen en práctica recomendaciones como las expuestas en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas; el conocimiento de los contextos y las habilidades de negociación de los

integrantes de la Dirección de SNI del IEEPCO, lo que ha permitido que muchas comunidades resuelvan sus diferencias de manera pacífica.



Fuente: IEEPCO. Catálogo General de Municipios 2018.

Gráfica 14. IEEPCO. Resolución de Conflictos

### Dilemas de los Sistemas Normativos Indígenas

Los conflictos electorales en los municipios de Sistemas Normativos son conocidos por el IEEPCO pues como se señaló ayuda a las comunidades a establecer mesas de mediación, además, es la institución encargada de declarar la validez o no de las Asambleas de Elección. En este tenor, hemos detectado que existen tres grandes temas en torno a los cuales se han generado diferencias entre las comunidades.

Estos dilemas no son temas acabados porque su complejidad implica reflexiones filosóficas, jurídicas, políticas, sociales y culturales sobre los derechos individuales y los derechos colectivos. El primero de estos conflictos tiene que ver con los derechos político-electorales de las mujeres indígenas. A ninguna mujer se le puede negar el derecho a votar o ser electa, sin embargo, prevalece la resistencia de los hombres en algunas comunidades a su participación.

Es necesario que existan mecanismos que permitan a las mujeres acceder a estos derechos sin ser violentadas, y sin que ello signifique su confrontación con la comunidad en la que viven. Hemos visto avances en el tema, tenemos ocho cabildos de sistemas Normativos que son paritarios y el mayor número de presidentas municipales (21) y

regidoras que en toda la historia de Oaxaca, pero los obstáculos que enfrentan las mujeres para ser autoridades siguen siendo muchos y los costos de su participación altos.

Por muchos años los cabildos no fueron espacios donde participaran las mujeres, aun cuando hacían trabajo comunitario y participan en el sistema de cargos no eran parte del Ayuntamiento, esto poco a poco ha ido cambiando, pero prevalecen actitudes machistas propias de una cultura patriarcal que permea en la sociedad mexicana.

Hoy existe una campaña permanente por parte del IEEPCO que da a conocer los derechos políticos de las mujeres, hay mesas de negociación, foros, encuentros de mujeres municipales y otras actividades como la creación de redes de mujeres que ejercen cargos (IEEPCO, 2019), cuyo objetivo es seguir incentivando su participación, no como una imposición a las comunidades, sino en el entendido que la participación de las mujeres fortalece a los pueblos y comunidades indígenas.

El segundo tema tiene que ver con el sufragio universal. No son pocos los casos donde las agencias municipales exigen que sean respetados sus derechos a participar en las decisiones públicas de los municipios. Tampoco son pocos los conflictos y mesas de mediación que se han llevado a cabo por este tema ¿quién tiene derecho a votar y ser votado? Sigue estando a discusión. Por mucho tiempo fueron las cabeceras municipales quienes elegían a las y los integrantes del ayuntamiento sin la participación de las agencias pues como se mencionó antes, estas tenían sus propias formas de elección y su propio sistema de cargos.

No obstante, la distribución de los recursos públicos ha motivado que más agencias exijan su participación en las Asambleas Comunitarias de las cabeceras, resolver sobre estos temas no es algo sencillo pues no se debe olvidar que es un mandato respetar los sistemas normativos y muchos de ellos no contemplaban la participación de las agencias, para respetar los derechos de las comunidades no se pueden aplicar principios propios de otros sistemas como el del voto universal, pues el funcionamiento en estos municipios supone otras formas de participación.

Una posible solución sería que se otorgue de manera independiente recursos públicos las Agencias Municipales y de Policía, sin embargo, uno de los obstáculos es la obtención del registro ante el Servicio de Administración Tributaria, los pueblos y comunidades indígenas tienen menos reconocimiento que por ejemplo una Asociación Civil

a quienes sí se les otorga el registro, en este sentido vale la pena valorar cuáles pueden ser las acciones de las instituciones mexicanas a favor de las comunidades que les permitan resolver las problemáticas que se presentan y hacerlo en total respeto a sus usos y costumbres.

El tercer tema tiene que ver con la terminación anticipada de mandato. En los Sistemas Normativos Indígenas existe esta figura. Si la asamblea así lo decide, quienes habían estado en los cargos pueden ser removidos por decisión de la mayoría, empero, ha habido un reclamo de estas personas para que se respete sus derechos políticos, de nueva cuenta vemos un dilema entre los derechos colectivos e individuales que no es fácil de resolver con una sola perspectiva.

Los Tribunales Electorales ha establecido algunas pautas para resolver los conflictos en las comunidades indígenas pero como se señaló al principio del apartado no son cuestiones acabadas, los criterios de los tribunales también han cambiado dando más peso a lo colectivo o a lo individual en diferentes sentencias por lo que no existe una decisión única en cada caso.

Cada proceso electoral en Sistemas Normativos nos deja nuevas enseñanzas, nuevos retos y paradigmas que hay que resolver respetando la autonomía de los pueblos y comunidades de México. Estos temas cobran relevancia en un contexto donde este año, los 417 municipios que se rigen por Sistemas Normativos en Oaxaca elegirán a sus autoridades.

## Conclusiones

La literatura que hay sobre los sistemas normativos se ha centrado en discutir argumentos a favor y en contra del reconocimiento de los mismos. Se pueden encontrar dos posiciones encontradas, aquellos que describe a los usos y costumbres como un paraíso democrático, del consenso pleno, el servicio desinteresado alejado de toda lucha del poder y otros que los identifican como factor de balcanización del Estado nacional y violatorios de derechos humanos. En otra rama nos encontramos quienes apostamos por seguir entendiendo estas otras formas de democracia, de dialogar con ellas entender sus transformaciones en el tiempo y aprender de la comunidad.

Los datos que presentamos en este trabajo son apenas un pequeño acercamiento a lo que significan los Sistemas Normativos, su funcionamiento y los dilemas que existen en las comunidades que eligen a sus autoridades por métodos tradicionales, para ello era necesario realizar la sistematización de la información, la cual representa un patrimonio para Oaxaca y para México pues cuenta la historia de las comunidades indígenas.

Desde 2001 que se reconocieron estas formas de elección el Estado mexicano adquirió la responsabilidad de respetar los sistemas normativos y por ello es muy importante analizarlos desde una visión pluricultural quitando predisposiciones que tenemos sobre cómo elegir a las autoridades, predisposiciones derivadas de nuestra forma de votar a través de partidos políticos.

No es fácil entender cómo funcionan las Asambleas comunitarias, ni asimilar que no hay secrecía del voto en la mayoría de los municipios, porque la mayoría que votan a sus autoridades a través de partidos políticos están familiarizadas estos principios, pero justamente ese es el objetivo de este trabajo informar más sobre estas formas comunitarias de elección para entender cómo son electas las autoridades comunitarias y reafirmar que son sistemas complejos, dinámicos vivos y funcionales que aportan mucho a nuestro país.

## Bibliografía

Arias, A., 2005. Reforma indígena en México; dilemas y antinomias. *Estudios Políticos*, Issue 5, pp. 57-89.

CNDH, 2008. *Informe Especial*, México: CNDH.

DOF, 2001. *Cámara de Diputados*. [En línea]

Available at:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)

[Último acceso: 2 junio 2019].

IEEPCO, 2017. *Democracia y cultura política en Oaxaca. Comparativo de los Municipios de Sistemas Normativos Internos y de Partidos Políticos*, Oaxaca: IEEPCO.

IEEPCO, 2018. *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018*, Oaxaca: IEEPCO.

IEEPCO, 2018. *Memoria del taller "Acciones para el Empoderamiento de las Mujeres"*. [En línea]

Available at: <http://www.ieepco.org.mx/academia-virtual/memoria-del-taller-acciones-para-el-empoderamiento-de-las-mujeres->

[Último acceso: 25 mayo 2019].

IEEPCO, 2019. *Se realiza primer Encuentro de Síndicas Municipales de Oaxaca*, Oaxaca: IEEPCO.

Izquierdo, M., 2005. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Issue 50-51, pp. 109-124.

LIPEEO (2019) Congreso de Oaxaca.

López, F., 2005. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. En: R. Márquez, ed. *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 355-374 .

Organización Internacional del Trabajo, 2014. *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, Ginebra: s.n.

Oropeza, M., 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF.

Ramírez, F., 2013. *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. México: TEPJF.

Valdivia, M., 2009. Políticas y reformas en materia indígena, 1990–2007. *Argumentos*, 22(59 ).

Valdivia, M. T., 2002. Normas Jurídicas y Sistemas de Cargos Mixes. *Anales de Antropología*, Volumen 36, pp. 93-116.