

Vol. **20**

año  
2023



Publicación  
Continua  
[Volumen anual]

**"Nuevo Régimen Electivo"**  
en Oxchuc, Chiapas  
Un análisis en torno a sus  
oportunidades y desafíos

Instituto de Estudios Indígenas

San Cristóbal de Las Casas



## "Nuevo Régimen Electivo" en Oxchuc, Chiapas Un análisis en torno a sus oportunidades y desafíos

"New Elective Regime" in Oxchuc, Chiapas:  
An Analysis of its Opportunities and Challenges



**Manuel Cosh Pale** 

DOI: <https://doi.org/10.31644/ED.IEI.V20.2023.A03>

### RESUMEN

Analizo las oportunidades y desafíos que enfrenta el municipio indígena de Oxchuc (Chiapas, México) debido al recién introducido régimen electoral de 'Usos y Costumbres', denominado jurídica y electoralmente como «Sistemas Normativos Internos» (SNI). Oxchuc fue el primero en implementarlo en Chiapas, para la elección de sus autoridades municipales. Desde el concepto de Cultura Política, reflexiono sobre las instituciones políticas del municipio que contribuyen al desarrollo de este proyecto y, al mismo tiempo, aquellas que obstruyen y/o desafían su continuidad. Para ello, examino detalladamente los lineamientos que regularon las elecciones de autoridades municipales de los años 2019 y 2021 de Oxchuc, bajo su nuevo régimen electoral de 'Usos y Costumbres', conocido oficialmente como «Sistemas Normativos Internos» (SNI). Concluyo que el naciente régimen de esta demarcación debe superar importantes aspectos técnicos en materia de procedimientos electorales propios y, al mismo tiempo, aspectos políticos para poder lograr una interrelación única, acorde a la complejidad socioterritorial y política del municipio.

**Palabras clave:** procesos electorales, Sistemas Normativos Internos, SNI, cultura política, usos y costumbres, pluralismo jurídico, autodeterminación, gobernanza indígena.

### ABSTRACT

I analyze the opportunities and challenges faced by the indigenous municipality of Oxchuc (Chiapas, Mexico) regarding the recently introduced electoral regime of 'Usos y Costumbres,' legally and electorally called "Internal Normative Systems" (SNI). Oxchuc was the first to implement it in the State of Chiapas, for the election of its municipal authorities. Drawing upon the concept of Political Culture, I reflect on the political institutions of the municipality that contribute to the development of this project and, at the same time, those that obstruct and/or challenge its continuity. To do so, I conduct a detailed examination of the guidelines that regulated the elections of municipal authorities in 2019 and 2021 in Oxchuc, under its new electoral regime of 'Usos y Costumbres,' officially known as "Internal Normative Systems" (SNI). I conclude that the emerging regime in this demarcation must overcome significant technical aspects in terms of its own electoral procedures and, simultaneously, address political aspects to achieve a unique interrelation, in line with the socio-territorial and political complexity of the municipality.

**Keywords:** Election procedures, Sistemas Normativos Internos (Internal Normative Systems), SNI, Political Culture, Usos y Costumbres (Uses and Customs), Legal Pluralism, Self-determination, Indigenous Governance.

**Manuel Cosh Pale** es investigador huésped en modalidad posdoctorante en CIESAS Unidad Sureste. Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales, sus líneas de investigación son: economía de los recursos naturales, cambios políticos, identidades étnicas y democracia.

ORCID: [0009-0005-6266-1263](https://orcid.org/0009-0005-6266-1263) | [cosh.pale@gmail.com](mailto:cosh.pale@gmail.com)

Recibido: 05/01/2023 • Aceptado: 08/05/2023 • Publicado: 17/08/2023



## Introducción<sup>1</sup>

Este análisis se centra en el Caso de Estudio de Oxchuc (Chiapas) y aborda la transición y cambio del Régimen Electoral Mexicano, específicamente en lo que respecta al método de elección de autoridades municipales en los municipios indígenas de México. Esta transformación implica el paso del hegemónico 'Sistema de Partidos Políticos' hacia el paradigmático enfoque de «Sistemas Normativos Internos» o 'Usos y Costumbres'.

Estos cambios representan una ruptura en el paradigma político y un desafío para el sistema tradicional, ya que pone a prueba las estructuras existentes. Los antecedentes inmediatos de este cambio se encuentran en la Reforma Política Electoral de 1995 en el estado de Oaxaca (Armenta, 2006; Valdivia-Dounce, 2010), la cual, a su vez, fue influenciada por el Movimiento Neozapatista de 1994 y las discusiones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1982 y 1995 (Matías-Alonso, 2020; Ayvar-Acosta y Gaussens, 2022). Es importante señalar que, de los 2,469 municipios que conforman México (INEGI, 2020), cerca de 423 municipios, incluido Oxchuc, han experimentado esta transformación en el Sistema Electoral, 417 de estos municipios se encuentran en Oaxaca<sup>2</sup>.

En el año 2011, el municipio purépecha de Cherán en Michoacán reivindicó ese derecho, Ayutla de los Libres en Guerrero y Oxchuc en Chiapas lo ejercieron a partir del 2019, en 2021 se sumaron a esta ex-

periencia tres municipios de Morelos (San Miguel Peras, La Trinidad Vista Hermosa, y Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz).

La elección de autoridades municipales por 'Usos y Costumbres' se ha presentado como la alternativa a los problemas de representación e ingobernabilidad, que emerge en los procesos electorales, bajo el Sistema de Partidos; sin embargo, como se verá, la experiencia reciente del municipio de Oxchuc evidencia importantes retos a resolver.

Oxchuc, es el primer municipio indígena de Chiapas en ejercer su derecho a la libre determinación y autogobierno a partir del cambio de régimen electivo municipal al de «Sistemas Normativos Internos» (SNI).

En términos coloquiales, los SNI (también llamados: Sistemas Normativos Propios) buscan reflejar los 'Usos y Costumbres' que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidos para regular su vida política y organización local. En materia electoral, los SNI son el conjunto de principios y prácticas consuetudinarias, que regulan la organización de las elecciones municipales, con reconocimiento y regulación por parte del Estado mexicano.

La solicitud de cambio de régimen electivo en el municipio de Oxchuc inició en el año 2016, y fue promovida por un movimiento político representado por una organización llamada: Comisión Permanente por la Paz y Justicia de Oxchuc. Como explicaré más adelante, esta iniciativa se produjo a raíz de unas cuestionadas elecciones en Oxchuc, en el año 2015, y debido a una ola de violencia que ha

1. Este artículo es producto de la tesis doctoral, desarrollada entre 2017 y 2021 en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, en cotitulación con la Universidad de Alicante, resultado de la investigación posdoctoral en el CIESAS Unidad Sureste.

2. Datos del autor, mediante conteo y monitoreo, personalizado: Mediante los SNI hay 417 municipios en Oaxaca, 1 en Michoacán, 1 en Guerrero, 1 en Chiapas (Oxchuc) y 3 en Morelos. Datos de Oaxaca: <https://www.ieepco.org.mx/comunicados/93-por-ciento-de-417-municipios-regidos-por-sistemas-normativos-internos-han-renovado-autoridades-ieepco>

caracterizado la elección de autoridades municipales bajo la supremacía del Sistema de Partidos Políticos mexicano.

Después de un largo proceso organizativo y jurídico, finalmente el 13 de abril de 2019 se llevó a cabo la primera elección bajo la tipología de los «Sistemas Normativos Internos» (SNI) con gran optimismo. Sin embargo, la situación dio un giro inesperado durante la segunda elección bajo este nuevo sistema el 15 de diciembre de 2021. Durante la jornada electoral, surgió el fantasma del desacuerdo y la violencia escaló,

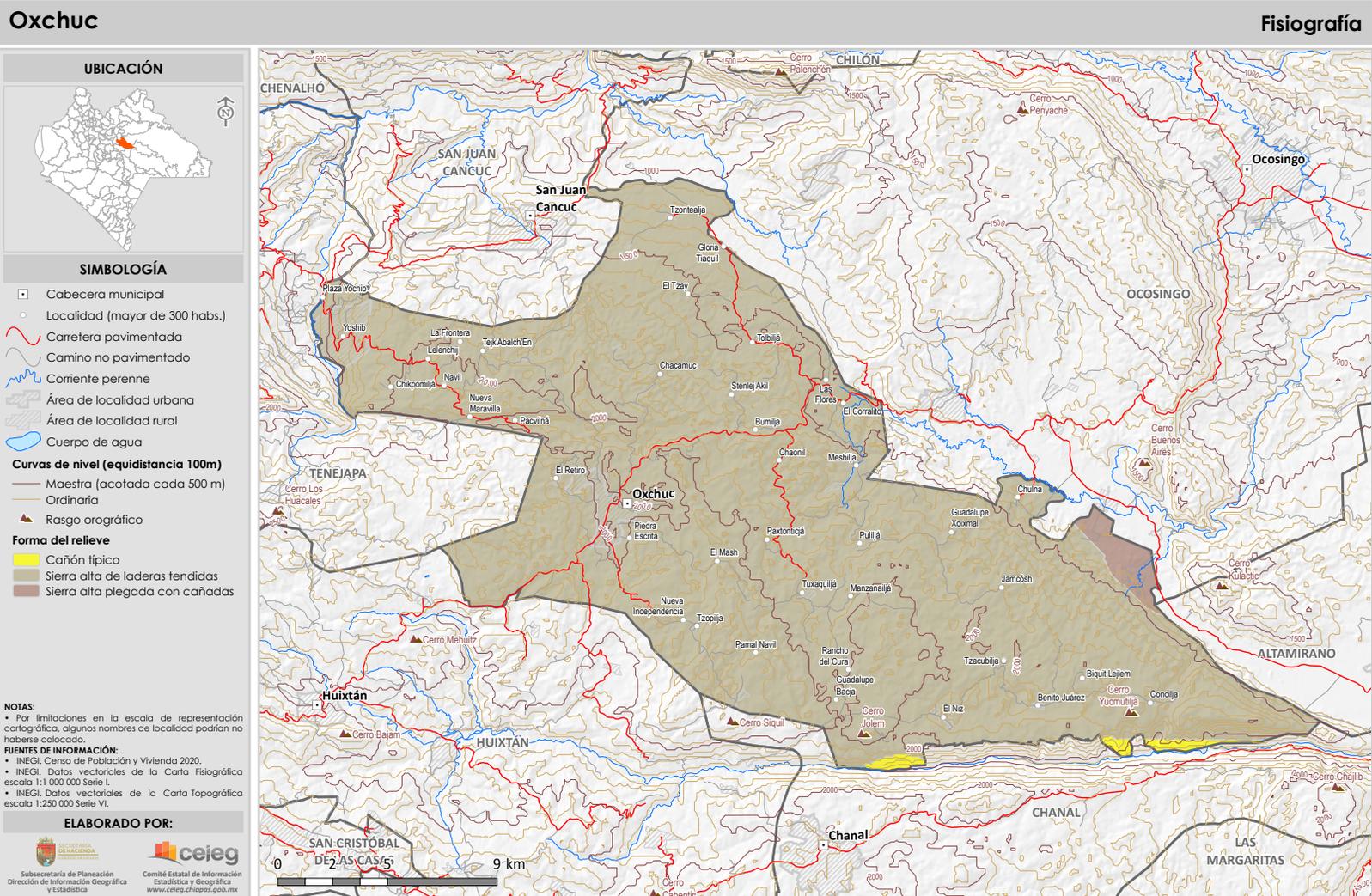
dejando saldos fatales y resultando en una elección inconclusa.<sup>3</sup> En estas condiciones, a partir del primero de enero del 2022, el Congreso del Estado de Chiapas conformó un Concejo Municipal 'provisional'. Sin embargo, dada la falta de acuerdos para restablecer la elección, el Concejo, cuestionado por un sector de la sociedad oxchuquera, sigue vigente hasta el momento en que se escribe este artículo.<sup>4</sup>

Dentro de este complejo contexto, analizo las oportunidades y desafíos que enfrentan los «Sistemas Normativos Inter-

3. La Jornada (2021) "Plebiscito en Oxchuc, Chiapas, deja un muerto y varios heridos" <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/15/estados/plebiscito-en-oxchuc-chiapas-deja-un-muerto-y-varios-heridos/>

4. Chiapas Paralelo (2021) "Oxchuc, elecciones municipales 2021: legitimidad cuestionada" <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/12/oxchuc-elecciones-municipales-2021-legitimidad-cuestionada/>  
IEPC (2021) "Declara IEPC inconclusa la elección por sistemas normativos indígenas en el municipio de oxchuc." <https://www.iepc-chiapas.org.mx/comunicados/2547-declara-iepc-inconclusa-la-eleccion-por-sistemas-normativos-indigenas-en-el-municipio-de-oxchuc>

Ubicación geográfica del municipio de Oxchuc. Fuente: CEIEG.



nos» como el 'Nuevo Régimen Electivo' de Oxchuc, para ello parto de la revisión del marco contextual del municipio, en seguida discutí los SNI en el marco conceptual de 'Cultura Política' y las nociones de los 'Usos y Costumbres'.

Identifico y expongo el contenido relevante de los lineamientos para la elección de autoridades municipales bajo los SNI del municipio en los años 2019 y 2021. Esto incluye aspectos como la determinación de la figura de la autoridad municipal, el método de elección, los requisitos de elegibilidad y postulación de candidatos, entre otros temas. Después, analizo las oportunidades y desafíos de este 'Nuevo Régimen Electivo'.

### El contexto de Oxchuc

Oxchuc se localiza en el estado de Chiapas, en el sureste de México. Es un municipio indígena enclavado en las serranías de la región de Los Altos. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del INEGI en 2020 se contabilizaron 54,932 habitantes de los cuales el 49.9% son mujeres; 86.9% del total de la población es hablante de la lengua maya Tseltal y está catalogado como un municipio de alta marginación, cuya población está ocupada principalmente a las actividades agropecuarias de autoconsumo y servicios. Se calcula que el 62.4% de la población vive en extrema pobreza (Gobierno de México, 2022). De acuerdo a los lineamientos que regulan la elección de las autoridades municipales de Oxchuc por los SNI, en 2019 se identificaban 120 comunidades, para 2021 registraron 142 co-

munidades y 25 barrios, todos con derecho a voz y voto en las elecciones municipales. Estas comunidades se encuentran dispersas a lo largo y ancho de una geografía de difícil acceso de Oxchuc (416.2 km<sup>2</sup> de extensión territorial).

Oxchuc es un municipio intermedio que conecta a las principales ciudades turísticas<sup>5</sup> del estado de Chiapas. Su posición lo hace estratégico, pues en momentos de crisis sociales y políticas, los bloqueos de la carretera federal: México 199, que atraviesa el municipio, se ha convertido en un recurso fundamental para ejercer presión al Estado, lo que afecta a la población local, nacional e internacional que transita a través de esta vía.

En el municipio de Oxchuc, los procesos político electorales en los últimos cuarenta años se han caracterizado por una alta conflictividad social. La convulsión política en el municipio se documenta desde los años ochenta y noventa del siglo pasado (Cruz-Gómez, 2017; Bautista-Martínez-Mendoza, 2002), momento en que dos bandos del magisterio indígena "democráticos"<sup>6</sup> y los "vanguardistas"<sup>7</sup> se disputaron el control del partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En un inicio, las disputas por el control político municipal se dieron en el seno de este partido, ya que era el único habilitado para postular candidatos. Las pugnas por el poder de la presidencia municipal llevaron, en los ochenta, a destituciones y establecimientos de Concejos Municipales, así sucedió en 1982 y 1987 (Cruz-Gómez, 2017).

Para la década de los noventa e inicios del nuevo siglo (XXI) la consolidación del

5. El municipio conecta a las ciudades de Tuxtla Gutiérrez (capital de estado), Chiapa de Corzo y San Cristóbal de Las Casas (ciudades coloniales y turísticas) con los atractivos arqueológicos mayas de la Selva Lacandona en los municipios de Ocosingo y palenque, que a su vez es la puerta de salida a las costas del golfo de México y del mar Caribe.

6. Ligados a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).

7. Por el Grupo Vanguardia Revolucionaria surgido en el seno del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTTE vinculados al PRI, también llamados vulgarmente como "charros".

Sistema de Partidos Políticos<sup>8</sup> en el municipio permitió una mayor competencia entre los actores políticos. En un principio, la contienda electoral se desarrolló entre el PRI y el PRD (Partido de la Revolución Democrática), este último, catalogado en ese entonces, como un partido de "izquierda". El PRD recibió impulso gracias al movimiento neozapatista de 1994 en Chiapas. Desde este partido, organizaciones sociales ligadas al movimiento magisterial "Democrática" disputaron el poder de los priístas en el municipio. Un ejemplo de este es la asociación civil: Tres Nudos, entre los propósitos de esta organización social fundada en 1989, se planteaba promover el sentimiento y conocimiento patriótico nacional al mismo tiempo que fortalecer la cultura indígena local (*Tseltal*).

Se proponía profundizar la democracia en la elección de sus autoridades tanto tradicionales como de representación popular. Desde las bases de esta organización se impulsó la iniciativa al cambio de Régimen Electivo por los SNI, en el municipio.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, se habían establecido cacicazgos que monopolizaban las disputas por el poder político municipal. La competencia por el voto popular se reducía a dos familias: la familia Sántiz Gómez, con administraciones en 1999-2001 y 2008-2010, y la pareja presidencial conformada por Norberto Sántiz López (en el periodo 2002-2004 y 2012-2015) y María Gloria Sánchez Gómez (en 2005-2007 y 2015-2017). Los últimos han mantenido el poder presidencial durante trece años hasta el año 2016.

En los últimos procesos electorales, los enfrentamientos con armas de fuego, se-

cuestron, incendios de viviendas y edificios públicos, bloqueos de carreteras, expulsiones, ocupación y cierre de la presidencia municipal, entre otras prácticas, se han convertido en frecuentes manifestaciones de los conflictos políticos entre los grupos antagónicos.

La persistencia del caciquismo político por parte de la pareja presidencial y la violencia postelectoral provocaron un creciente descontento social en 2015, lo que llevó a la iniciativa de cambio del régimen electoral.

La perpetuidad de los caciques en la política de los municipios de Chiapas<sup>9</sup> es una variable que explica en gran medida los problemas de inestabilidad y violencia social, los cuales se recrudecen en cada proceso electoral. Los municipios de Los Altos de Chiapas con esta problemática son: Oxchuc, Pantelhó y Chanal; también se repiten casos en otras regiones del estado como Tila en la región Tseltal-Chol, Altamirano en la región Selva, así como en los municipios de reciente creación en la región Norte de Chiapas. En los municipios donde el poder municipal tiene un carácter relativamente rotativo entre los actores políticos sufren poco de inestabilidad, entre estos se encuentran los municipios de San Cristóbal de Las Casas, Huixtán, Tenejapa y Zinacantán.

En concreto, la iniciativa del cambio de régimen electivo en Oxchuc en 2016 se dio a partir de unas confrontadas elecciones en el año 2015 donde resultó triunfadora María Gloria Sánchez, candidata del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), sus opositores señalaron diversas irregularidades, además de perpetuarse

8. Para las elecciones 1995, había dos partidos en contienda, el PRI y el PRD; en 2015 se registraron 11 partidos políticos.

9. Los Santiz en Oxchuc, los Herrera en Pantelhó, los Pinto y Kanter en Altamirano, Yajalón, Comitán y las Margaritas, los Aguilar en Ixtapa, los Ramos en Tumbalá, etc. identificados con el pseudónimo de la "familia chiapaneca" encabezados por la familia Velasco en Chiapas (Mariscal, A., et. al. 2021).

en el poder municipal.<sup>10</sup> A propósito, la consolidación del PVEM en Chiapas se dio desde el 2006 de la mano de su clase política joven, encabezados por Manuel Velasco Coello. Desde su posición como Senador en la legislatura LX (2006-2012), Manuel Velasco tejió acuerdos con los liderazgos locales rompiendo delicados consensos que existían en los municipios. Como una emulación al PRI en sus años de apogeo, el PVEM arrasó en la elección estatal del 2012<sup>11</sup> y municipal del 2015<sup>12</sup> pintando al estado de "verde" (el color del partido).

Las elecciones estuvieron repletas de irregularidades, pues se presentaron una serie de juicios de inconformidad.<sup>13</sup> En 2015, el PAN (Partido Acción Nacional, el segundo partido hegemónico de México e ideología conservadora) acusó de una "Elección de Estado", y 80% de estas alcaldías ganadas por el "Verde" y sus aliados se vieron envueltas en una ola violencia (Martínez-Mendoza, 2016). Las acusaciones se

repetían una y otra vez: compra de votos, alteración de actas, coacción de votantes, duplicación de boletas y conteos inconclusos, entre otras prácticas cuestionadas.

Con esta dinámica, María Gloria Sánchez, de tradición priísta, junto con su esposo Norberto Sántiz habían acaparado el poder del municipio de Oxchuc en los últimos 12 años previo a la elección del año 2015.

El crecimiento de los partidos en Chiapas, así como la emergencia y consolidación de los cacicazgos políticos en los municipios se promueven a través de una cultura de "subasta piramidal" (Ibíd., 2016); es decir, la elite política subasta sus decisiones y condiciona lealtades usando los recursos millonarios del presupuesto público y de los programas sociales.<sup>14</sup> A propósito, Oxchuc ha recibido opulentos recursos económicos, con aumentos anuales a pesar de la pandemia del COVID-19; únicamente por concepto de transferencias federales en 2021 el municipio recibió \$261,194,488.00 (Cosh-Pale,

10. Periódico La Jornada (2015) "Dos inmuebles incendiados y 4 heridos por agresión contra alcaldesa de Oxchuc" <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2015/10/15/dos-inmuebles-incendiados-y-4-heridos-por-agresion-contralcaldesa-de-oxchuc-4634.html>

Periódico La Jornada (2015) "Demandan cientos de pobladores de Oxchuc destituir a la alcaldesa" <https://www.jornada.com.mx/2015/10/23/estados/036n3est>

11. En esta elección se eligieron: 1 gobernador, 41 diputados locales y 122 miembros del ayuntamiento. Para gobernador, de los 24 distritos, el partido verde de Manuel Velasco había ganado en 16; el resto lo había hecho el PRI incluyendo en los distritos V, XXI y XXII que conforman la región Altos. Con alianzas obtuvo el Partido Verde 20 diputados de mayoría relativa. En ayuntamientos 48 ganó el Verde, 39 el PRI, 14 el "Movimiento Progresista por Chiapas" conformado por el PRD, PT y el Movimiento Ciudadano, 7 el PAN. Esta elección indujo una participación de 67.34% (Cosh-Pale, 2022).

12. El Partido Verde había arrasado en los ayuntamientos, ganando, solo y en alianza, 80 de los 122 municipios.

13. En el 2012 se interpusieron 4 recursos de revisión de los cuales ninguno procedió, 19 juicios de inconformidad, de los cuales 7 se remitieron a los tribunales. Se presentaron 102 juicios de nulidad interpuestos por los representantes de los partidos políticos ante el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, de los cuales el órgano resolvió 66 y el resto turnó a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4 de estos juicios de nulidad procedieron. Se volvieron a presentar 164 recursos de reconsideración, 32 tuvieron trámite favorable para los inconformes (Memoria electoral, 2012).

14. En Chiapas, los recursos públicos para programas sociales han aumentado de cuatro mil millones de pesos en 1993 a 16 mil millones en cuatro años, en 2016 había alcanzado los 80 mil millones de pesos (Martínez-Mendoza, 2016). Los municipios indígenas reciben recursos millonarios por concepto de Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), además de la posibilidad de acceder a otros programas de apoyo por su condición de pobreza y marginación.

2022), esto sin considerar otras fuentes de ingresos locales.

Para municipios indígenas de alta marginación como Oxchuc, el acceso a los recursos públicos municipales millonarios se convierte para los actores políticos en un incentivo muy atractivo para insertarse en el poder político municipal. Desafortunadamente, esto ha llevado a una competencia violenta por el voto popular, vulnerando la estabilidad social y el sentido de la democracia de ciudadanos y las leyes. En esta dinámica "se ha perdido el sentido de que los cargos son servicios a la comunidad, actualmente [el ayuntamiento] se percibe como un botín político del partido y grupo ganador" (Gómez, et. al. 2001:24).

En este panorama, se ha producido un importante impulso hacia proyectos tipo autonómicos,<sup>15</sup> cuyas propuestas están enfocadas en resignificar el sentido y la esencia de la política y la "democracia" en los municipios. En Oxchuc, el cambio de régimen que se hizo efectivo en el año 2019 tenía como objetivo abordar de raíz el origen de los conflictos electorales a través de la resignificación de sus prácticas tradicionales ('Usos y Costumbres') en la elección de las autoridades municipales. Sin embargo, como se anunció en un principio, por el momento este proyecto ha quedado truncado.

### **«Sistemas Normativos Internos» Entre Cultura Política y resignificación de 'Usos y Costumbres'**

De acuerdo con Almond y Verba (1963) en su clásico libro *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*,

desde Aristóteles se ha insistido en que "las democracias se mantienen por la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, por un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y por un sentido muy difundido de responsabilidad cívica" (p. 26). Esta participación activa viene dada por un conjunto de actitudes, inclinaciones, conocimientos, sentimientos, orientaciones y posturas sobre el sistema político que, en suma, definen a la Cultura Política.

Según Almond y Verba (1963:30), Cultura Política se refiere a "Las actitudes políticas, que incluyen orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema". Los autores distinguen tres elementos clave para el estudio y comprensión de Cultura Política: el elemento cognitivo, que abarca los conocimientos sobre los procesos y las estructuras del sistema político; el elemento afectivo, que incluye los sentimientos hacia el sistema político; y el elemento evaluativo, que se relaciona con la valoración del sistema

En la década de los sesenta, Almond y Verba catalogaron a la Cultura Política Mexicana como enajenada y aspiracionista. Las personas tenían un conocimiento limitado sobre el funcionamiento del Sistema Político, percibían escasas posibilidades de influir en él y esperaban que, a través de los ideales de la revolución mexicana, el sistema mejorara por sí mismo. Esto ocurría en un contexto en el que el partido de Estado, el PRI, ejercía un control total y había corporativizado la vida política del país.

15. De hecho, los proyectos autonómicos emergen para contener la ola de violencia provocada por los caciques, los partidos políticos y los grupos del crimen organizado. Los proyectos autonómicos se materializan de distintas formas: en la conformación de estructuras de gobierno propio como las juntas de buen gobierno zapatistas o el lanzamiento de la candidatura independiente por parte del Concejo Indígena de Gobierno (CIG) en 2017, en la creación de grupos de autodefensas (Pantelho y Altamirano), o la asistencia al cambio de régimen electivo por Sistemas Normativos Propios como los casos de Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; Oxchuc, Sitalá y Chilón en Chiapas.

Almond y Verba generalizaron a una realidad mexicana nacional, y omitieron considerar las particularidades culturales de las comunidades indígenas, tal y como ha sido mencionado por Cedillo-Delgado (2009). En la década de los ochenta, en un contexto de cambio político en México, los estudios antropológicos comenzaron a ocuparse de dicha problemática, y comenzaron a problematizar dicha categoría y darle un nuevo contenido desde la antropología.

Roberto Varela (1993), Esteban Krotz (1985), Guillermo de la Peña (1994), y Héctor Tejera-Gaona (1996), se avocaron a desarrollar una interpretación antropológica de la Cultura Política. Reconocieron que las comunidades rurales e indígenas hacían política, pero cuestionaban el enfoque de algunos de sus colegas antropólogos, quienes limitaban sus estudios al conteo de los votos y reducían su análisis de la cultura política institucional, relacionado con los partidos políticos y la participación en los procesos electorales. Fueron clarificando que la Cultura Política indígena debía ser estudiada desde otros enfoques, tales como los valores, las representaciones simbólicas, los imaginarios políticos, las luchas faccionales, los liderazgos y redes de poder, entre otros indicadores. Se afirmó que los fenómenos políticos son productos culturales, y desde allí debe de realizarse su abordaje (Burguete, 2015).

En ese sentido, Varela (2005) define la Cultura Política como "el conjunto de signos y símbolos compartidos (transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías) que afectan y dan significado a las estructuras de poder" (p. 166); al mismo tiempo sostiene que la Cultura Política no se puede

entender sin considerar las estructuras de poder, y los partidos políticos son parte de estas estructuras rígidas. En Oxchuc quienes reivindican los 'Usos y Costumbres' en la elección de sus autoridades municipales lo plantean como el Sistema ideal de elección; sin embargo, hay un porcentaje considerable de comunidades (38.40%)<sup>16</sup> que no estaban de acuerdo y preferían mantener el Sistema de Partidos.

¿Cuáles son estos 'Usos y Costumbres' y qué relación tienen con la noción de Cultura Política? Estudios antropológicos de las décadas de los cuarenta y cincuenta, como los realizados por Alfonso Villa-Rojas (1942-1947) y Gonzalo Aguirre-Beltrán [1953] (1991), así como las investigaciones de finales de la década de los sesenta, como Henning Siverts (1969, 1971), y posteriormente: Jan Rus (1995), entre otros, dan cuenta de la vigencia y transformación del Sistema de Organización Política de las comunidades indígenas de México. En "Formas de gobierno indígena", Aguirre-Beltrán compara tres variantes del gobierno local de tres grupos étnicos de México – Tarahumaras, Tzeltales y Tzotsiles, y Tarascos – y su inclusión dentro del Sistema Político Nacional. Si bien cada grupo ejercía un modo particular de organizarse políticamente, estos tenían una característica en común: la vida comunal.

En efecto, la comunidad en el sentido amplio de la palabra ha sido y es aún una de las características de los pueblos indígenas de México. Por ejemplo, Aguirre-Beltrán documentó la elección de autoridades; si bien estos se llevaban a cabo por votación, no seguían el modo occidental de voto individualizado, sino que "los electores discutían todos a una voz y al mismo tiempo las capacidades y condiciones de los candidatos" (Agui-

16. Resultados de las consultas comunitarias realizadas en 2018.

re-Beltrán, 1991:41). Para la década de los cuarenta en Oxchuc, Villa-Rojas (1990) evidenció que en el municipio tenían como autoridades mayores a 'Los Principales'; estos eran los hombres que se habían ganado su prestigio por sus años de servicio a la comunidad.

La estructura de autoridad del gobierno indígena se constituía a través de una jerarquía formal de cargos nominados (sistema de cargos). Estas nominaciones seguían un conjunto de cualidades en el que se consideraban la edad, el estado civil, la capacidad intelectual (conducta despierta y agradable), la solvencia moral (respetable), la honradez, entre otros (Villa-Rojas, 1990:30-37; Siverts, 1969).

Sin embargo, para finales de la década de los cuarenta, Villa-Rojas identificaba importantes transformaciones en las formas de organización política de las comunidades. Un factor clave de estos cambios venía de la estrategia nacionalista del presidente mexicano Lázaro Cárdenas, así como la consolidación de un proyecto político que agrupara todos los intereses de la nación. Uno de los instrumentos para llevar a cabo esta intención fue la consolidación del partido único en las comunidades, junto al impulso de proyectos de desarrollo.<sup>17</sup> En el prólogo a la tercera edición de "Formas de gobierno indígena" de Aguirre-Beltrán, Andrés Fábregas sostiene que el proyecto político nacionalista de México supo manejar políticamente la cultura, haciendo que las formas locales de gobierno sean transformadas en sistemas de dominación al convertirse en sostén del Estado. En este sentido, "la vida comunal pierde su autonomía y pasa a ser parte del proceso estatal" (Aguirre-Beltrán, 1991:10).

En la década de los setenta y ochenta, en una analogía de "Comunidad Revolucionaria Institucional", Jan Rus (1995)

evidencia las formas de organización y control político de las comunidades de Los Altos de Chiapas a través del Partido Revolucionario Institucional. En ella se distinguen formas de hibridación y sincretismo de la cultura política de las comunidades con el partido oficial, aunado a fuertes controles y sanciones a la disidencia. Para entonces, los cacicazgos indígenas, que se formaron en el seno de los programas de desarrollo nacional en las décadas de los cuarenta y cincuenta, habían relegado del mando a los antiguos 'Principales' y controlaban la vida política de sus comunidades. Oxchuc no estuvo exento de estas dinámicas; no obstante, con su propia particularidad, desde la década de los cincuenta, el desarrollo político y social de este municipio estuvo enmarcado por una importante influencia del protestantismo que contendió políticamente con los católicos tradicionales; en las décadas de los ochenta y noventa, el protagonismo político se definió en el faccionalismo del magisterio indígena al interior del partido oficial (Cruz-Gómez, 2017; Bautista-Martínez, 2022), y para la primera década del siglo XXI en múltiples liderazgos en un contexto multipartidista.

En el año 2016, Oxchuc solicitó el cambio de régimen electivo de Sistema de Partidos Políticos a uno por 'Usos y Costumbres'. El trámite debió pasar previamente por un estudio antropológico que realizó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). El estudio tenía la finalidad de "verificar la existencia histórica de un Sistema Normativo Interno" (IEPC/CG-/002/2019:5). Entre las conclusiones de dicho dictamen fue, en efecto, que en "la población existen instituciones políticas, culturales, sociales y económicas propias, que prevalecen y cumplen funciones en la organización comunitaria" (INAH, 2018:34).

17. El impulso a la educación rural e indígena fue uno de los pilares de este proyecto.

Algunos aspectos identificados de estas instituciones propias se encuentran en el dictamen "Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el Municipio de Oxchuc". El INAH concluyó que la estructura de autoridad tiene su base aún en el sistema de cargos comunitarios, atendiendo algunas cualidades cívicas (participación y vinculación con la comunidad), éticas (honestidad), morales (valores fincados en la familia) e intelectuales de las personas asignadas para ocupar los cargos (saber leer y escribir). Es decir, los cargos se ocupan en base a méritos y no por prácticas como el "amiguismo", el "compadrazgo", el "influyentismo" o de la corrupción, como se señala sucede al interior de los partidos políticos, sino "por sus servicios al pueblo; los cuales deben [debían] ser sin salario, de manera honesta, leal e inteligente frente a la comunidad (a quienes se les debe)" (González, 1982, citado en Cedillo-Delgado, 2009:217).

Además, se reitera el valor de algunas estructuras de autoridad como el concejo de ancianos 'Principales' quienes se consideraban agentes de ordenamiento moral y toma de decisiones importantes para la comunidad. En cuanto a la toma de decisiones se privilegia el espacio público, la asamblea comunitaria y la toma de decisiones directas como los plebiscitos o la mano alzada en público. En general estas creencias, valores y prácticas se entienden como opuestas a algunas prácticas en la democracia liberal electoral en donde se ha privilegiado el voto secreto, el individualismo y el monopolio de las elecciones por parte de los partidos políticos y, por supuesto, la corrupción.

Si bien las instituciones políticas propias siguen vigentes en el municipio y en sus comunidades, el INAH reconoció en su dictamen que dichas instituciones han

"experimentado numerosos cambios en las últimas décadas" (Ibíd.:34). Estos cambios están relacionados, entre otras cosas, con la interacción que las comunidades indígenas han establecido con el Estado y el sistema político electoral partidista.

En términos conceptuales y en el lenguaje "estatal", los 'Usos y Costumbres' en materia electoral se conocen como "Sistemas Normativos Indígenas", "Sistemas Normativos Propios" o "Sistemas Normativos Internos". Según el INAH (2018:7), desde la teoría del derecho indígena, "el Sistema Normativo se integra por un conjunto de normas, procedimientos e instituciones que se relacionan con el ámbito político, social, cultural y religioso". En los lineamientos para la elección de autoridades municipales por usos y costumbres en Ayutla de los Libres, Guerrero, los 'Usos y Costumbres' se definen como "las conductas reiteradas que forman parte de las normas, reglas de convivencia que constituyen los rasgos o características de cada pueblo indígena y mestizo..." (Comisión de elección, integración e instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021: 10). Mientras tanto, los SNI son:

"El conjunto de normas jurídicas, orales y escritas, de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y la resolución de conflictos de sus autoridades" (Ibíd., 2021:9).

En síntesis, los SNI son los 'Usos y Costumbres' bajo regulación del Estado que busca garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía política de un municipio indígena, en un marco de garantía a los derechos humanos. Algunas expresiones de esta garantía son el respeto a la paridad de género y el principio de universalidad en la participa-

ción política sin distingo de diferencias étnicas, políticas, religiosas, sexuales, etc.

El Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), así como los artículos 2 y 4 constitucional del estado mexicano y el artículo 7 de la constitución del estado de Chiapas, al reconocer la existencia de los SNI de las comunidades indígenas, han desarrollado la legislación necesaria; sin embargo, estas habían estado incompletas en sus términos procedimentales para su ejercicio.

En el año 2019, se presentó por primera vez las "Normas para la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, conforme a su Sistema Normativo Interno". Estas normas, sin mayores modificaciones, sirvieron de base para la elección municipal del 2021. Como veremos a continuación, las normas exhiben una idea renovada de los 'Usos y Costumbres' con un toque importante del constitucionalismo mexicano. El documento "consensuado" y elaborado por la Asamblea General del municipio de Oxchuc, el máximo órgano electoral del municipio, y aprobado por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC), se establece como base sobre la cual se desarrollarán las elecciones de autoridades municipales en la modalidad de «Sistemas Normativos Internos» en dicho municipio.

### **Los «Sistemas Normativos Internos» en el municipio de Oxchuc**

No es propósito de este apartado hacer un recuento del proceso seguido para el tránsito hacia el "nuevo régimen electivo" en el municipio, ya que existen diversos

documentos valiosos que dan cuenta de ello. Sin embargo, será necesario mencionar algunos aspectos de este proceso que podrían tener alguna significancia importante para el éxito o desafío de este nuevo sistema. Este caso será analizado en la sección de oportunidades y desafíos.

El último trienio del año 2018 los tribunales electorales (TEPJF y TEECH)<sup>18</sup> y organismos del estado (IEPC, Congreso del estado de Chiapas) respaldaron jurídicamente el proceso de decisión para el tránsito o no del régimen electivo en Oxchuc. Pasaron poco más de dos años para que se aprobara dicha solicitud, luego de haber pasado un largo camino de violencia generalizada en el municipio paralelo a engorrosos trámites burocráticos en el proceso jurídico. Como el "Nuevo Régimen Electivo" consistía en la expresión de su libre determinación como comunidad indígena, los promoventes exigieron llevar a cabo su propio proceso<sup>19</sup> acompañado del IEPC. Dicho proceso siguió la fórmula planteada de las consultas previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada estipulados en el Convenio 169 del OIT tanto para decidir si cambiar de régimen o no, así como para todo el proceso electivo siguiente.

Una síntesis de este camino fue: 1. Consulta informativa (para informar de qué se trata y cómo será la consulta, esto con el fin de realizar el estudio antropológico para:

"Constatar fehacientemente que la comunidad está inmersa en el marco normativo local que reconoce y regula los diversos aspectos de su cosmovisión, que demuestre la existencia histórica de un sistema normativo interno acorde con el marco constitucional de los derechos humanos" (IEPC/CG-A/002/2019:5).

18. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

19. A fin de cuentas, esta atribución se encuentra establecida por el TEPJF en la tesis XXVII/2015 "Sistemas normativos indígenas, implicaciones del derecho de autodisposición normativa".

Con el resultado positivo del INAH, lo siguiente fué la: 2. Consulta decisoria (Para decidir cambiar o no de régimen electivo), 3. Presentación de resultados, 4. Reorganización comunitaria y elaboración de las normas electorales bajo los Sistemas Normativos Propios, y 5. La elección.

El 5 de enero del 2019, en una asamblea plenaria por delegados de las comunidades, se dio a conocer los resultados de las consultas. El 59.18% se manifestó porque el régimen de elección de autoridades municipales se hiciera por Usos y Costumbres, el 38.40% decidió mantenerse por Partidos Políticos, y 2.43% se calificó como no celebrada debido a la falta de quorum requerido. A partir de este resultado se conformó la asamblea general de delegados (representantes de las comunidades) para la construcción de las nuevas reglas electivas.

En 2019, para coordinar los trabajos de la asamblea general y del proceso electivo se erigió la Mesa de Debates integrado por ocho miembros con paridad de género, en 2021 para las funciones electorales se instituyó el Órgano Electoral Municipal de Oxchuc que se encargaría del proceso electivo de ese año. Cabe destacar que todo el proceso antes, durante y después de las elecciones bajo el nuevo sistema siguió el formato procedimental de la legislación Oaxaqueña. Esta legislación ha sido la base de las tesis sobre la que se sustenta la jurisprudencia del TEPJ en materia de elección de autoridades municipales por «Sistemas Normativos Internos», y sobre este se basó el proceso de Cherán en Michoacán y Ayutla de los Libres en Guerrero.

En Oxchuc, el producto de este proceso en 2019 fue las "Normas para la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, conforme su sistema normativo interno" (IEPC.

CG-A.016.2019). El documento ordena 11 normas con 43 acuerdos, las cuales fueron verificadas y validadas por el Concejo General del IEPC que cumplieran con el principio constitucional del respeto de los derechos humanos; para este año se reconocían 120 comunidades. Sin mayores cambios estas normas fueron aplicadas para el proceso electoral del 2021, reconociendo ahora la existencia de 142 comunidades y 25 barrios (IEPC/CG-A/244/2021). Las normas tratadas en los lineamientos corresponden a:

- I. Determinación de la figura de la autoridad municipal.
- II. El método de elección.
- III. Requisitos de elegibilidad cumpliendo el principio de paridad.
- IV. Postulación de candidatos y candidatas.
- V. Temporalidad del cargo de la autoridad.
- VI. Requisitos para participar en la elección en condiciones de igualdad.
- VII. Integración de la Comisión de Mediación y Resolución de Controversias (2019); Comisión de Quejas y Controversias (2021).
- VIII. Normatividad (bases) de la convocatoria que emita la Asamblea General.
- IX. Fecha para la celebración de la elección.
- X. Fecha de toma de posesión.
- XI. Revocación de mandato (7 causas de revocación).

Un análisis general de esta normatividad es: I. para la figura de la autoridad municipal se decidió por el Ayuntamiento constitucional en cabecera por un presidente municipal. II. La mano alzada en Asamblea General Única, en el parque central de la cabecera municipal, sería el método para la elección de las autoridades municipales. La elección a mano alzada fue cuestionada por sus opositores, dado que esta forma no permitiría la secrecía del "voto", así como tampoco favorecería una participación efectiva de las mujeres y los ancianos que viven lejos de la cabecera municipal. En efecto, un modelo de elección de esta naturaleza implicaba que las personas debían trasladarse desde sus comunidades a la cabecera considerando los costos, la falta de transportes, la lejanía y el difícil acceso en que se encuentran algunas de las comunidades.

III y IV. Los puntos relacionados a la elegibilidad y postulación de los candidatos fue uno de los aspectos más relevantes de estas normas. La postulación de candidatos y candidatas se dejó en manos de un cuerpo colegiado cerrado llamado Principales. Los Principales, como hemos expuesto, son ex autoridades, en general, ancianos reconocidos por su trayectoria de servicio a la comunidad. En el acuerdo IEPC/CG-A/016/2019, a partir de la Tesis VIII/2015, el Concejo General del IEPC consideró que esta configuración normativa no contravenía con los principios democráticos, ya que las postulaciones asegurarían la paridad de género, además que pasarían a un proceso de elección abierta donde la mayoría determinaría si aprobaba o no dicha postulación con el ejercicio del voto.

Para los términos de elegibilidad, se estableció que los candidatos debían tener cumplidos 18 años de edad, y mantener un vínculo con la comunidad en caso de ha-

berse ausentado de ella. En el caso de los hombres ser cooperante<sup>20</sup> y haber servido en la comunidad conforme al escalafón de servicios comunitarios (sistemas de cargos).

A las mujeres se les exigen del requisito anterior, dado que tradicionalmente ellas han estado relegadas de estas obligaciones/derechos. Esto es una característica generalizada de las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas en el que la vida y los asuntos de carácter público son tratados y ocupados por los hombres. Si bien, como requisito de elegibilidad no se solicita algún grado de estudios, se prefiere que la persona sepa leer y escribir. Entre otros requisitos se estableció que la persona debía tener un modo honesto de vivir, además de ser reconocido y respaldado por la comunidad o barrio de donde procede.

Se establece, en estas normas, los causales que prohíben a una persona ser candidato o candidata; entre las normas resaltan la prohibición para aquellas personas que hayan participado en administraciones anteriores y dado malos resultados, los cuales serían calificados durante su presentación en la Asamblea General.

Se establecen candados referentes a los parentescos que pudiera haber entre el presidente municipal con los miembros que conformen el Ayuntamiento, esta es una disposición para evitar que la administración municipal se convierta en una empresa familiar como había sucedido en administraciones pasadas. Así mismo, la asignación de los puestos administrativos será distribuidos entre los habitantes de las comunidades "para que todos participen en los asuntos de gobierno" (IEPC/CG-A/016/2019:33).

Se establece una separación expresa entre el "Estado y la iglesia" en la medida en que el candidato o candidata no debe pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de

20. La persona se encuentra registrada en la comunidad y aporta su cooperación en dinero, especie o trabajo comunitario.

algún culto religioso en el municipio. Estas restricciones derivan por las malas experiencias pasadas, por lo que se expresa la necesidad de "establecer un cambio de hábitos en las personas que ocupen algún lugar dentro del cabildo" (ibíd:33).

Finalmente, otro elemento "novedoso" establecido en esta norma fue la definición de siete causales que motivarían un posible ejercicio de revocación de mandato; entre estas causales graves se encuentran: obras públicas inconclusas, causar divisionismos entre la población, mala distribución de apoyos o desvió de recursos, soborno, solicitar firmas o sellos en hojas en blanco, mentir sobre la administración de los recursos, y la falta de una propuesta de plan de Desarrollo Municipal que beneficie a la colectividad comunitaria de las localidades del municipio. De acuerdo a la experiencia de la gente, estos habían sido actos de corrupción comunes que, desde este momento, deben ser castigados con la sustitución en el cargo.

De esta lista podemos extraer una serie de conclusiones en términos de las oportunidades y desafíos del sistema electivo, esto a la luz de los hechos del 15 de diciembre del 2021.

### **"Nuevo Régimen Electivo": oportunidades y desafíos**

#### **Oportunidades**

**Asambleas comunitarias.** Como hemos visto, los SNI son el conjunto de normas, procedimientos e instituciones de las comunidades indígenas vinculados a su vida política, social, cultural y religioso (INAH, 2018). Una de las características de estas instituciones indígenas es su carácter asambleario y la toma de decisiones en público. En este sentido, para tomar acuerdos y consensuar el proceso para el "nue-

vo régimen" fue necesario el recurso de las asambleas en diferentes escalas, desde las escalas comunitarias a la municipal.

En el año 2018, las consultas para decidir el sistema electivo participaron 116 de las 120 comunidades reconocidas en aquel entonces. De las 116 comunidades participantes, 71 tomó la decisión por mano alzada en público, el resto, 45, por urnas. El método de elección elegido (mano alzada o urnas) reflejaba en cierta medida el grado de acuerdo o desacuerdo que existía al interior de las comunidades respecto del régimen electivo deseado. Así, las urnas representarían un recurso valioso para garantizar la secrecía de la decisión.

Una oportunidad con que cuenta el sistema normativo interno es, efectivamente, el recurso que ofrecen las asambleas tanto en las comunidades como las que se llevan a cabo a nivel municipal. Si bien la cultura asamblearia está presente en los partidos estos se llevan a cabo con cierta exclusividad, bajo el "Nuevo Régimen" las asambleas fueron convocadas de forma pública y abierta. La idea de un nuevo sistema electivo dio la oportunidad para la reorganización social y la fundación de estructuras organizativas y de representación. Así, la producción de propuestas debía surgir en el seno de las comunidades. Estas eran llevadas por sus Delegados y Delegadas a las reuniones de la Asamblea General, que se definió como el máximo órgano de producción de normas electorales del municipio.

**Requisitos de elegibilidad, la postulación y requisitos de candidatos y candidatas.** Otros elementos de los SNI que constituyen oportunidades para mejorar el sistema electivo son los requisitos de elegibilidad, la postulación y requisitos de candidatos y candidatas. Un principio sobre la que se sustentan la idea de los

usos y costumbres en la elección de autoridades es el carácter ético, cívico y moral de las personas.

El gobierno indígena que operó hasta la década de los cuarenta (Villa-Rojas, 1990; Silvert, 1996), además de estas características, la persona debía tener habilidades como la capacidad de interceder ante la divinidad y las fuerzas de la naturaleza para asegurar la vida y el orden en la comunidad. Los cargos principales estaban reservados para los *K'atinab*, es decir, pulsadores o brujos mayores de las comunidades.

Por las exigencias de la modernidad debido a cambios políticos y religiosos en el municipio a partir de la década de los cincuenta (Cruz-Gómez, 2017) a los requisitos de elegibilidad se agregó la capacidad de hablar el español, saber leer y escribir, así como tener habilidades políticas y administrativas. Esto porque eran las principales autoridades para tratar con los conflictos intercomunitarios, así como los encargados de recaudar y administrar los recursos necesarios para las mejoras materiales de la comunidad.

Para la década de los ochenta y a partir de la consolidación del Sistema de Partidos, con la influencia del dinero público en las arcas del municipio, los requisitos anteriores perdieron vigencia; con el sistema de partidos el requisito principal se resumió en la posibilidad de la persona en invertir sumas de dinero para postularse como candidato. Para atajar este desvarío, el nuevo sistema revalora entre los requisitos de elegibilidad, cumpliendo el principio de paridad, aspectos como la honestidad, la integridad, el reconocimiento del candidato o candidata. Esto supone que no existan participación de los partidos políticos, que no se permitan auto-postulaciones, campañas electorales, ni propagandas en el proceso electivo.

Con respecto a las **postulaciones**, previo a la existencia de estímulos para ocupar el ayuntamiento municipal, las responsabilidades cívicas eran rehuidos por los candidatos, pues a pesar de proporcionar a la persona poder y prestigio al ocupar un cargo público, implicaban un desgaste a la persona, ya que estos eran cargos honoríficos (Villa-Rojas, 1990; Silvert, 1969).

Con el Sistema de Partidos, los candidatos se autopostulan haciendo uso de medios legales e ilegales, la competencia entre los candidatos desde la década de los ochenta se ha desarrollado con olas de violencia, enfrentamientos y, no en pocos casos, con asesinatos. La postulación bajo el sistema normativo interno intenta rescatar una forma que operó hasta antes de la consolidación del sistema de partidos, es decir, las postulaciones a través de un cuerpo colegiado llamado 'Principales', quienes valoran a los candidatos que cumplan con las condiciones de elegibilidad antes descritas.

Si bien se cuestiona la imparcialidad y neutralidad de 'Los Principales' a la hora de postular candidatos(as), existen dos mecanismos para regular el procedimiento; por un lado, la calificación de los candidatos propuestos frente a la Asamblea General de representantes y, por otro, en la Asamblea General Única en el día de la elección.

**La integración de la administración municipal.** Por otra parte, los puestos de la administración pública municipal han sido objeto de disputas y botín del partido vencedor en las elecciones, y en el que se presentaban actos de corrupción como el "amiguismo", el "compadrazgo", el "influyentismo", entre otros. Bajo el nuevo sistema se pretende tener un mayor control sobre la integración de la administración municipal, privilegiando la participación de las comunidades y con base a los

méritos y capacidad de las personas. En suma, estas limitaciones y controles parecen un buen gesto que busca rescatar la esencia de la política y la administración del municipio. No obstante, los opositores a la administración municipal en 2019, surgida en el marco de los SNI, cuestionaron la legitimidad de la integración de la administración municipal y señalaron la repetición de viejos vicios que se había propuesto eliminar. Esto obligó que en 2021 se definiera que este control vendría tanto del Órgano Electoral Comunitario como de la Asamblea General (IEPC/CG-A/244/2021).

**La revocación de mandato.** Finalmente, un aspecto novedoso en el reglamento los SNI en Oxchuc es la consideración explícita de la revocación de mandato. Este aspecto del control ciudadano sobre el gobierno había sido tratado –junto con las discusiones sobre el municipio libre– en la cámara de diputados desde las legislaturas XL (1946-1949) y XLI (1949-1952), justamente cuando los partidos Acción Nacional y Popular Socialista consiguieron por primera ocasión lugares a través de la figura de diputados de partidos (Acedo, 2014).

Las leyes de la administración pública, federal, estatal y municipal consideran como mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, y la revocación de mandato, entre otros; sin embargo, han sido ignorados por la mayoría de los gobiernos. La revocación de mandato considerado en esta normatividad interna significa una oportunidad para poner sobre la mesa el tema de la participación ciudadana en el gobierno local.

## Desafíos

**Inclusión de las diferencias.** Las oportunidades antes señaladas, quedan limitadas cuando no se lleva a cabo un debido proceso. Durante mi trabajo de campo, en pláticas informales con las personas, referían constantemente que las posibilidades de participación quedaban limitadas para aquellas personas y/o comunidades que claramente se había definido por sostener el Sistema de Partidos. Es decir, se sostiene que en el proceso de cambio y definición del "Nuevo Régimen Electivo" no fueron tomadas en cuenta todas las voces. En efecto, en el proceso de selección de candidatos para las elecciones del 2019 y 2021, los líderes de los partidos se quejaron de haber sido relegados del proceso. Si bien esto no tuvo relevancia durante la elección del 13 de abril de 2019, la oposición se convirtió en la piedra en el zapato de la nueva administración, con recurrentes brotes de violencia durante toda la administración y mostrando su cruda realidad en la elección del 15 de diciembre de 2021.

Esta falta de inclusión también se reflejó en la integración del Órgano Electoral Comunitario en 2021. 34 comunidades y un barrio del municipio de Oxchuc se inconformaron por la integración del órgano electoral, manifestaron no haber sido convocados a la Asamblea General Comunitaria celebrada el 06 de marzo de 2021. Frente a este hecho, solicitaban la intervención del Instituto Electoral.

Estos eventos vulneran la posibilidad de generar consensos, más aún cuando se identifican en el municipio que existen una diversidad grupos<sup>21</sup> y actores políticos con intereses diversos. En una de las conclusiones obtenidas en el estudio antropológico el INAH sostenía que:

21. Estos grupos están diseminados en diez partidos políticos que existen en el municipio, además en organizaciones sociales, gremiales, entre otros.

Las discrepancias identificadas en la población oxchuqueña, entre quienes pugnan por mantener un sistema de elección de autoridades por partidos y quienes consideran adecuado hacerlo por usos y costumbres, debe comprenderse dentro de procesos comunitarios que buscan garantizar el acceso de la población a las estructuras de autoridad, a los recursos vinculados con el control del municipio y a las posibilidades de toma de decisión sin represalias (INAH, 2018:35).

En efecto, si bien es cierto que los partidos políticos se han convertido en un instrumento de los cacicazgos para perpetuarse en el poder, también es cierto que la apuesta al "Nuevo Régimen" se presenta como una nueva oportunidad y modalidad para contender y acceder al control político y los recursos públicos del municipio. Incluir las diferencias, aprobar la disensión, así como permitir la toma de decisiones sin represalias son algunos de los retos a superar.

**El presidencialismo.** El tipo de gobierno aprobado por la Asamblea General fue el clásico presidencialismo. Pierre Rosanvallon (2015) en su libro *Buen Gobierno*, sostiene que la crisis de la democracia tiene que ver con el déficit de representación. Más aún, el problema de la representación adquiere un nuevo desafío debido a la preponderancia concedida a la presidencialización de las democracias "provocando una ruptura fundamental en la naturaleza y la forma de las democracias" (Rosanvallon, 2015:11). El presidencialismo en Oxchuc parece no ayudar a solucionar el problema de representación.

**El método de elección.** Por otro lado, el método de elección seleccionado tampoco ofrece garantías de funcionar correctamente. La asamblea general y la elección a mano alzada es una de las características claves

de la noción de los usos y costumbres en la elección de autoridades. La elección a mano alzada funciona correctamente cumpliendo ciertas condiciones mínimas: que exista un importante consenso previo, que se ejecute a una escala controlable y que cuente con mecanismos de conteo creíble cuando la voluntad popular no es claramente verificable. Al menos estos tres aspectos fueron los que faltaron en la elección del 2021 en Oxchuc, cuyo proceso quedó inconcluso dejando una oleada de violencia generalizada.

Los SNI, si bien consideraba el mecanismo de conteo individual de votos en caso de empate, fue claro que en la elección del día 15 de diciembre del 2021 fue imposible, pues los ánimos habían salido de control.

Al respecto, Giovanni Sartori (1974) refiere acerca de la legitimidad democrática cuando la decisión procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. Una de las presunciones al respecto es que, no existe un consentimiento democrático si no es verificado mediante procedimientos adecuados, y en este queda fuera el consentimiento por simple aclamación como el que se aplicó en Oxchuc.

El autor también recomienda hacer una distinción entre procesos a pequeña (microdemocracia) y a gran escala (macrodemocracia). La democracia por consentimiento directo como el que se aplicó en Oxchuc solo aplica para actividades a pequeña escala; Oxchuc es una macrodemocracia, en 2021 el municipio contaba con un listado nominal de 37,965 electores, dispersos en al menos 142 comunidades alejadas de la cabecera municipal y 25 barrios (IEPC/CG-A/244/2021). Estos datos reflejan la complejidad y el reto para el nuevo sistema en coordinar una elección en un espacio y tiempo simultáneos.

El método de la mano alzada en Asamblea General Única en el parque central de la cabecera municipal fue cuestionado desde un

principio por sus opositores, los partidos políticos. Además que no beneficiaba a la secrecía del "voto", tampoco favorecía una participación efectiva de todos los electores. Oxchuc es catalogado como un municipio de alta dispersión poblacional lo que complica los traslados de las personas desde sus comunidades a la cabecera municipal. En estas condiciones, se muestra complicado valer el principio de la universalidad del voto exigido por los tribunales electorales. En la elección del 2021, con catorce mil electores, presentes en la plaza pública, la decisión a mano alzada quedó dividida entre dos principales candidatos, frente a una multitud agitada fue imposible la posibilidad de control.

**La paridad de género.** En cuanto a la paridad de género, la legislación electoral<sup>22</sup> desde 2015 ha sido estricto en la materia, creando leyes y procedimientos para su cumplimiento. Si bien los SNI en Oxchuc acataron a cabalidad dicho mandato involucrando a las mujeres en la conformación de estructuras operativas y de tomas de decisiones en las asambleas, lo cierto es que la participación efectiva de esta población, que representa el 49.9% de los habitantes del municipio, fue limitada. Este fue evidente su participación en las mesas de trabajo, así como en la postulación de candidatos y candidatas tanto en 2019 y 2021, quienes quedaron en los últimos lugares en la preferencia del electorado. Los usos y costumbres aún tienen un gran reto para superar esta dinámica, son los hombres quienes siguen acaparando los principales espacios de participación y de toma de decisiones.

Este fenómeno no es exclusivo de Oxchuc o de sus usos y costumbres, se presenta de manera generalizada en varios municipios del estado de Chiapas en forma de violencia contra las mujeres que participan o son

obligadas a participar, para cumplir la ley, en los procesos electorales (Burguete, 2023).

**El crimen organizado.** Finalmente, un reto al que se enfrentan todas las comunidades y gobiernos municipales indígenas en Los Altos de Chiapas es la incursión explícita del crimen organizado en los procesos electorales municipales. De acuerdo a una columna de corresponsal Christian González:

A principio del año 2000 el Cártel de los Zetas se posicionó en el territorio chiapaneco, amedrentó y doblegó tanto a ciudadanos como autoridades municipales, en otros aprendieron a no temerles y comenzaron a imitar sus delitos como el caso de San Juan Chamula (González, 2021)

En este contexto, las disputas por el acceso y control de espacios, poder y los recursos municipales, frente a la perpetuidad de familias, apellidos y personajes caciquiles apoyados de sus grupos de choque, incursiona el crimen organizado desestabilizando la paz social de las comunidades. Frente a estas amenazas, emergen resistencias con proyectos de tipo autonómicos; estos proyectos van desde crear grupos de autodefensas (Pantelho y Altamirano), a la asistencia al cambio de regímenes electivos bajo instituciones políticas propias como los casos de Cherán, Michoacán, Ayutla de los Libres, Guerrero; Oxchuc, Sitalá y Chilón en Chiapas. Para Aída Hernández (2022):

El crimen organizado ha infiltrado a las comunidades indígenas, secuestrando física o culturalmente a sus jóvenes [...] de manera forzada o seducidos por las narco-culturas, están siendo reclutados por los cárteles [...] Ahora el enemigo está dentro de sus propias casas, ha-

22. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Código de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas, Reglamento de elecciones.

bla su propio idioma y tiene el conocimiento para desarticular las estructuras de poder comunitarias, haciendo cada vez más difícil la resistencia (Hernández, 2022).

En efecto, los proyectos autonómicos enfrentan grandes desafíos; uno de ellos es el constante acoso por parte de organizaciones sociales vinculados a los grupos de poder gubernamental<sup>23</sup>. De acuerdo con Araceli Burguete (2016) en Chiapas los recursos millonarios destinados al combate a la pobreza en lugar de alentar el desarrollo han servido en gran parte para fraccionar comunidades, controlar grupos y organizaciones, muchas de las cuales son utilizadas como grupos de choque. Desde 1994, el uso de los recursos públicos ha sido una herramienta clave en la política contrainsurgente. A esto se suma la creación de partidos políticos satélites con supuestos líderes a modo, que han contribuido a fragmentar aún más la organización social y desintegrar las comunidades rebeldes. Este contexto actual es el escenario en el que se desenvuelve el 'Nuevo Régimen' basado en los «Sistemas Normativos Internos» en Oxchuc, y es aquí donde se debaten sus desafíos y oportunidades.

### Conclusiones

Los SNI para la elección de autoridades municipales en Oxchuc, al prescindir de los partidos políticos en la organización electoral, han optado por involucrar directamente a las comunidades y las autoridades comunitarias formales, y han dado un nuevo significado a las asambleas tanto a nivel comunitario como municipal. Esto ha generado una reorganización comunitaria y ha propiciado la creación de in-

novadoras estructuras de representación, como los Delegados y Delegadas con paridad de género en la Asamblea General, la Mesa de Debates de la Asamblea General en 2019, y la Comisión de Mediación y Resolución de Controversias, culminando con la instauración del Órgano Electoral Comunitario en 2021.

Este tránsito de la actividad electoral hacia las comunidades y viceversa al municipio, junto con la creación de estructuras operativas y la significativa revalorización de aspectos cívicos, éticos y morales de los candidatos y candidatas, constituyen los elementos "novedosos" del "nuevo sistema electivo", y es en este punto donde radica su oportunidad. Sin embargo, hasta el momento, los resultados han sido poco alentadores.

A pesar de la transición al "Nuevo Régimen Electivo", los problemas de credibilidad, confianza y violencia social que se atribuían a los partidos políticos no han sido resueltos. Esto se debe a diversos factores, uno de ellos es que el nuevo sistema se desarrolla dentro de un marco de vigencia de antiguas estructuras y prácticas de poder heredadas del sistema político estatal, establecido desde los años ochenta con el partido de Estado. La persistente relación clientelar entre líderes y comunidades, así como el deseo de controlar el poder y acceder a los recursos municipales, siguen vigentes en la lucha política del municipio.

En ese sentido un gran reto para el nuevo sistema es la posibilidad de establecer condiciones para que los actores en disputa lleguen a acuerdos, ello implica un sistema de representación más inclusiva. Un caso similar ha sido Ayutla de los Libres donde la disputa política entre la población indígena

23. Ejemplos de contrainsurgencia: la matanza de Acteal municipio. Chenalho (1997), Organización Regional de Cafecultores de Ocosingo (Orcao) atacaron con armas de fuego las comunidades zapatistas en Ocosingo (2022), Asesinatos y criminalización contra los defensores de derechos humanos (Simón Pedro Pérez López, Parroco Marcelo Pérez en 2022, entre otros.)

y mestiza por el municipio se resolvió mediante la apertura y la constitución de un Concejo Municipal Comunitario como un esfuerzo para superar el clásico presidencialismo que caracterizaba su ayuntamiento.

Lo anterior debe constituir, en esencia, el elemento político del nuevo sistema; pero hay otro elemento clave que tiene que ver con el procedimiento electoral (elemento técnico): el de la certeza y legalidad. En la elección del 15 de diciembre del 2021 el Órgano Electoral Comunitario del municipio de Oxchuc actuó con discrecionalidad cuando declaró ganador a uno de los competidores sin haber realizado el debido conteo, como estipulaba los lineamientos electorales propios. Esto fue confirmado el 10 de febrero del 2022 por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH)<sup>24</sup> en el que argumenta, entre otras cosas, la ausencia de autenticidad y verificabilidad de los resultados del proceso electoral. En condiciones de incertidumbre, la simple aclamación a mano alzada como el único mecanismo de legitimidad en el día de la elección es insuficiente.

Así, tanto la dimensión política como el procedimentalismo electoral son dos aspectos que representan desafíos en el adecuado desarrollo del "nuevo régimen electivo" en Oxchuc. Lo político, quizás, es el elemento determinante que define el éxito o fracaso de cualquier sistema, ya que implica los acuerdos y consensos que establecen los actores involucrados. En el municipio, los desacuerdos son severamente castigados, lo que se ha traducido en documentados casos de secuestros, quema de viviendas y expulsiones entre miembros de la comunidad que no comparten las mismas posturas.

La búsqueda de nuevos modelos de democracia local tiene como objetivo garantizar el acceso de la población a las estructu-

ras de autoridad y a la toma de decisiones sin temor a represalias (INAH, 2018). En este sentido, el nuevo sistema en Oxchuc se enfrenta al reto de abordar esta problemática.

### Bibliografía

Aguirre-Beltrán, Gonzalo (1991). *Formas de Gobierno Indígena*. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963). *Cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Editorial Euramerica S.A. Madrid, España.

Ayvar-Acosta, Ivette y Gaussens, Pierre (2022). "Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México." En *REAF-JSG* 36, 2022, p.425-463. Disponible en: [doi.org/10.2436/20.8080.01.105](https://doi.org/10.2436/20.8080.01.105)

Bautista-Martínez, Roberto Alejandro (2002). "Espacios disputados y poder local en Oxchuc, Chiapas." Tesis de Licenciatura en Antropología Social, San Cristóbal de Las Casas, UNACH.

Burguete-Cal y Mayor, Araceli (2015). "Prologo." En Gutiérrez-Chong, Natividad; Martínez-Resendiz, Juana; y Espinosa, Francly Sará. *Cultura política indígena: Bolivia, Ecuador, Chile, México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 11-24. Disponible en: [https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5224/6/cultura%20pol%C3%ADtica%20ind%C3%ADgena\\_bolivia\\_ecuador\\_chile\\_mexico.pdf](https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5224/6/cultura%20pol%C3%ADtica%20ind%C3%ADgena_bolivia_ecuador_chile_mexico.pdf)

Burguete-Cal y Mayor, Aracely (2016). "Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas." *Chiapas Paralelo* [En línea] agosto 2016. <https://www.>

24. Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (10 de febrero de 2022) Sesión Pública del Pleno. <https://www.youtube.com/watch?v=rh88pwGjatw>



Hernández, Aída (2022). "Narcoviolencias y juventud indígena." En *Suplemento Ojarasca*. 19 de junio, 2022. Disponible en: <https://web.facebook.com/suplementoOjarasca/posts/pfbid02bcuZsS34cEipLP-DkjwgpRmfQo7khy9mzoWAPpXr34ZcoC-3GppDkNAKf7ow3BGeuLI>

INAH (2018) '*Dictamen antropológico [Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el Municipio de Oxchuc de Santo Tomás Oxchuc, 2018]*'. Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Krotz, Esteban (1985). "Antropología, elecciones y cultura política." En *Nueva Antropología*, V.XI. N.38. Nueva Antropología A.C., México, pp. 9-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/159/15903802.pdf>

Mariscal, Ángeles; Coutiño, Gabriela; Revueltas, Samuel; Domínguez, Andrés; Mandujano, Isaín; Ordoñez, Eric y Caballero, Gustavo (2021). "Familias y caciques, el control político de Chiapas por la vía electoral." *Piedepagina* [Blog]. 28/04/2021. Disponible en: <https://piedepagina.mx/familias-y-caciques-el-control-politico-de-chiapas-por-la-via-electoral/>

Martínez-Mendoza, Sarelly (2016). "Chiapas: territorio Verde, territorio de conflictos." *Revista Nexos*. 2016. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=29113>

Matías-Alonso, Marcos (2020). "Módulo 6. Sistemas Normativos Indígenas." *Programa de Formación en Derechos Humanos de los Pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 25/09/2020. Transmisión online. Disponible en <https://web.facebook.com/CND-Hmx/videos/3622765541100563/>

Rosanvallon, Pierre (2015). "El Buen Gobierno". Buenos Aires, Argentina. Ediciones Manantial. Disponible en: <https://www.emanantial.com.ar/archivos/fragmentos/RosanvallonEBGFragmento.pdf>

Rus, Jan (1995). "La Comunidad Revolucionaria Institucional: La subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968." En Viqueira, Juan Pedro y Ruz, Mario (coord.) *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-UAG, (2a. edición, 1998), pp. 251-277. Disponible en: [https://www.academia.edu/24532553/La-Comunidad-Revolucionaria-Institucional-La-subversi%C3%ADn-del-gobierno-ind%C3%ADgena-en-los-Altos-de-Chiapas-1936-1968-Jan-Rus-en-Juan-Pedro-Viqueira-y-Mario-Humberto-Ruz-coords\\_1995-Chiapas-Los-rumbos-de-otra-historia-UNAM-CIESAS-CEMCA-UAG-M%C3%A9xico-D-F\\_pp\\_251\\_277](https://www.academia.edu/24532553/La-Comunidad-Revolucionaria-Institucional-La-subversi%C3%ADn-del-gobierno-ind%C3%ADgena-en-los-Altos-de-Chiapas-1936-1968-Jan-Rus-en-Juan-Pedro-Viqueira-y-Mario-Humberto-Ruz-coords_1995-Chiapas-Los-rumbos-de-otra-historia-UNAM-CIESAS-CEMCA-UAG-M%C3%A9xico-D-F_pp_251_277)

Sartori, Giovanni (1974-1977) "Democracia." En Sills, David (director): *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, V.3. Aguilar, S.A., Madrid. Pp. 489-496.

Silverts, Henning (1969). "Oxchuc una tribu maya de México." México: Instituto Indigenista Interamericano. Disponible bajo suscripción en: <https://doi.org/10.1525/aa.1971.73.2.02a00220>

Tejera-Gaona, Héctor (1996). "Cultura política: democracia y autoritarismo en México." En *Nueva Antropología*, V.XVI, N.50. Nueva Antropología A.C., México, pp. 11-21. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/159/15905002.pdf>

Valdivia-Dounce, María Teresa (2010). "Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)." En *Argumentos nueva época*, V23, N.63 • Mayo-agosto 2010.

UAM-X, México. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952010000200010](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000200010)

Varela, Roberto (1993). *El concepto de cultura y la antropología mexicana: ¿una tensión permanente?*. En Esteban Krotz (comp.), "La cultura adjetivada", México, UAM-I, pp. 75-113. Disponible en: [https://www.academia.edu/3325324/El\\_concepto\\_culturay\\_la\\_antropolog%C3%ADa\\_mexicana\\_una\\_tensi%C3%B3n\\_permanente](https://www.academia.edu/3325324/El_concepto_culturay_la_antropolog%C3%ADa_mexicana_una_tensi%C3%B3n_permanente)

Varela, Roberto (2005). *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. En colección Autores, Textos y Temas. N.40. Anthropos/UAM-I.

Villa-Rojas, Alfonso (1990). *Etnografía tzeltal de Chiapas: modalidades de una cosmovisión prehispánica*. Gobierno del Estado de Chiapas, México. Editorial Porrúa.

### Documentos IEPC

- Acuerdos -

IEPC/CG-A/002/2019  
IEPC/CG-A/017/2019  
IEPC/CG-A/016/2019  
IEPC/CG-A/244/2021

Disponibles en:

<http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/public/sesiones>

*Todos los enlaces de la bibliografía, fueron consultados el 16/08/23.*

Este artículo fue dictaminado tres veces, bajo el Sistema Doble Ciego, adicionalmente tuvo tres revisiones editoriales, previas a su publicación.

### Financiación y conflicto de intereses:

El autor de este artículo realizó esta investigación en el marco de una estancia posdoctoral en el CIESAS-Sureste. Además, emana de la tesis doctoral del mismo autor, ambas financiadas por el CONAHCYT. El autor declara a **EntreDiversidades** no tener conflictos de intereses al escribir y ceder para publicación este artículo.

### Cómo citar este artículo:

Cosh-Pale, Manuel. (2023). "Nuevo Régimen Electivo en Oxchuc, Chiapas: un análisis en torno a sus oportunidades y desafíos". **EntreDiversidades**, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, V20, e202303. DOI: <https://doi.org/10.31644/ED.IEI.V20.2023.A03>

\* \* \*

Vol. **20** año 2023  
  
 Publicación Continúa



**EntreDiversidades**  
 Revista de Ciencias Sociales y Humanidades



ISSNe: 2007-7610