



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales
ISSN: 2007-0675
revista.iberoforum@ibero.mx
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Cosh Pale, Manuel
Tres modelos de autogobiernos municipales en México
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, vol. 4, núm. 2, 2024, Julio-Diciembre, pp. 1-29
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.48102/if.2024.v4.n2.346>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211080819010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Tres modelos de autogobiernos municipales en México

Three Models of Municipal Self-Government in Mexico

Fecha de recepción: 07/02/2024

Fecha de aceptación: 06/06/2024

Fecha de publicación: 19/08/2024

<https://doi.org/10.48102/if.2024.v4.n2.346>

Manuel Cosh Pale*

cosh.pale@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6266-1263>

Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social (CIESAS Unidad Sureste)

México

Resumen

Este artículo presenta un estudio comparado de tres modelos de autogobiernos municipales indígenas en México: Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero, y Oxchuc, Chiapas. La investigación parte de un análisis de contexto con información cuali-cuantitativa con base en información documental y de campo. A partir del concepto “autodeterminación normativa”, se realiza una síntesis comparativa de los sistemas normativos internos (SNI) —“usos y costumbres”— para la elección de autoridades municipales, mostrando cómo los municipios indígenas encuentran la capacidad para crear sistemas electivos propios y erigir formas de gobiernos alternativas acordes a las condiciones de sus espacios socio territoriales.

* Investigador huésped en modalidad postdoctorante en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Unidad Sureste. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CEMCA) de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH) y la Universidad de Alicante, España. Líneas de investigación: economía y gestión social de los recursos naturales, cambios políticos, identidades étnicas y democracia. Actualmente estudia el fenómeno de los movimientos por la libre determinación y el autogobierno.

Palabras clave

Sistemas normativos internos, usos y costumbres, autodeterminación, autogobierno, pluralismo jurídico

Abstract

This article presents a comparative study of three models of indigenous municipal self-governments in Mexico: Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; and Oxchuc, Chiapas. The research starts from a context analysis with qualitative-quantitative information based on documentary and field data. Starting from the concept of normative self-determination, a comparative synthesis of the Internal Regulatory Systems (SNI)—“uses and customs”—for the election of municipal authorities is carried out, showing how indigenous municipalities find the capacity to create their own elective systems and erect forms of alternative governments according to the conditions of their socio-territorial spaces.

Keywords

Internal Regulatory Systems, uses and customs, self-determination, self-government, legal pluralism

Introducción

En México actualmente, existe una considerable cantidad de municipios indígenas que ejercen distintas formas de autogobierno. Éste puede abarcar las dimensiones de la vida social, política, electoral y administrativa de los municipios y comunidades indígenas. Para los propósitos de este artículo, hago referencia al autogobierno político-electoral a partir del cambio de régimen electivo de sistema de partidos políticos a sistemas normativos internos (SNI) —“usos y costumbres”— que los municipios indígenas adoptaron para la elección de sus autoridades municipales, así como al cambio de la estructura de autoridad municipal que surgió de este proceso.

El Estado reconoce esta forma de autonomía política desde 1995. Este reconocimiento inició en Oaxaca; actualmente, 417 de sus 570 municipios eligen a sus autoridades mediante sus sistemas normativos propios. En 2011, el municipio purépecha de Cherán, en el estado de Michoacán, reivindicó ese derecho; así mismo, cuarenta comunidades (sub-municipalidades) de ese estado ejercen su presupuesto directo, en un marco de demandas por la libre determinación. Mientras tanto, los municipios de Ayutla de los

Libres en Guerrero y Oxchuc en Chiapas ejercieron su autonomía para elegir a sus autoridades en 2019. De igual forma, el 1 de abril de 2024, el cabildo del municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, avaló la solicitud del Ejido La Candelaria para el reconocimiento de su gobierno comunitario y el acceso del presupuesto directo, en el marco de sus luchas por la autodeterminación y el autogobierno. Existen otros proyectos autonómicos en proceso cuyos resultados han sido desafiantes; están los casos de Chilón y Sitalá, en Chiapas; Teconoapa, en Guerrero; San Andrés Totoltepec, en la Ciudad de México, entre otros.

En esta dinámica, se analizan las características de tres modelos de autogobierno (Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero, y Oxchuc, Chiapas), así como las condiciones socio territoriales en las que se desarrollaron dichos modelos. Cherán en Michoacán lleva cuatro procesos electivos por SNI (22/01/2012, 03/05/2015, 27/05/2018, 23/05/2021); Ayutla de los Libres, dos (15/07/2018, 30/05/2021); en ambos casos se han calificado de procesos “positivos” o “exitosos”. En cambio, en Oxchuc, se han organizado dos (13/04/2019, 15/12/2021), pero el último quedó inconcluso debido al brote de un conflicto social derivado de la falta de acuerdos entre los actores políticos (Mariscal, 2021; Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana [IEPC], 2021; Cosh, 2021).

Metodológicamente, se seleccionaron estos tres municipios debido a que comparten una historia en común en términos de sus procesos sociales, políticos y jurídicos con el Estado, además de que representan un renovado influjo de movimientos contemporáneos por la autonomía, la autodeterminación y el autogobierno en México. En la primera parte del artículo, se identifican algunas condiciones contextuales y características socio-territoriales de cada municipio que enmarcan, en definitiva, los modelos de autogobierno implementados en cada municipio. Posteriormente, a partir del estudio de los lineamientos y normas electorales propios que produjo cada municipio, se señalan las principales características de sus sistemas electivos y modelos de gobierno resultantes; se hace una inferencia en relación con las condiciones territoriales y los modelos de autogobierno resultantes. La información presentada es resultado de una serie de seguimientos y acompañamientos de los municipios en encuentros, foros sociales y académicos, junto con una revisión exhaustiva de fuentes documentales; estos datos se complementaron con entrevistas abiertas a actores claves de los tres municipios (funcionarios públicos de los organismos

públicos locales electorales, abogados, voceros comunitarios, académicas y académicos estudiosos del tema).

El artículo busca contribuir a los estudios sobre las formas de autogobierno indígena contemporáneos, así como sobre los alcances del uso del derecho estatal y consuetudinario por parte de éstos. Se argumenta que las comunidades y los municipios indígenas tienen la capacidad de reinventar e innovar sus formas de gobierno aprovechando los recursos propios y las posibilidades que permite el marco jurídico estatal. Los proyectos autogobernistas, no obstante, son procesos en construcción, enfrentados muchas veces con el Estado, y vulnerables frente a las luchas por el poder.

Marco conceptual

Los SNI en materia electoral son el lenguaje jurídico del Estado para definir la elección de autoridades por “usos y costumbres”. Por ejemplo, los lineamientos mediante los cuales se reglamenta el modelo de elección, integración e instalación del gobierno municipal por usos y costumbres de Ayutla de los Libres, Guerrero, define así a los SNI:

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 que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos. (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, p. 9)

Mientras que los “usos y costumbres” son definidos 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, que pueden ser modificadas con estricto apego a sus asambleas y que favorezcan los intereses colectivos promoviendo la paz y respeto. (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, p. 9)

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los sistemas normativos indígenas son: “el conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos

indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos” (De la Cruz et al., 2022). Para el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (2018), 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” (p. 7).

Idealmente, algunos principios que identifican a los SNI son:

- a) Comunalidad: los SNI se basan en el principio de comunidad y solidaridad; las decisiones importantes se toman en asambleas y mediante consenso, buscando el beneficio colectivo.
- b) Honorabilidad: los cargos públicos son honoríficos y se asignan con base en un sistema escalonado, valorando la trayectoria, la calidad cívica, ética, moral e intelectual de las personas.
- c) Publicidad: en los SNI, se privilegia la toma de decisiones en el espacio público. Las comunidades han diseñado diferentes mecanismos de votación en las asambleas como la mano alzada, los plebiscitos, las filas, la lista, entre otros.
- d) Relacionalidad sociedad-naturaleza: basado en el respeto a la naturaleza y el territorio, estos sistemas suelen estar vinculados a una relación armónica con la tierra y el medio ambiente, consideradas fundamentales para la vida comunitaria.
- e) Paridad de género: muchos SNI han evolucionado para incluir una mayor participación y representación de las mujeres en la toma de decisiones.

En general, lo anterior son las características o principios que reivindican los municipios indígenas para resignificar su autogobierno. No obstante, los SNI actualmente se desarrollan en condiciones de fuerte conflictividad, lo que limita el ejercicio efectivo de dichos principios. Esto se debe a que muchas de las fuentes¹ de cohesión social que operaban al interior de las comunidades han perdido fuerza, lo que ha permitido la expresión de una diversidad de actores e intereses muchas veces contrapuestos.

1 En el caso de Chiapas, la religión católica y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido único, operaban como las principales fuerzas coercitivas al interior de las comunidades indígenas del estado.

A esto se le suma la persistencia actual de partidos políticos grupos de poder, crimen organizado, entre otros, que ven amenazados sus intereses por estas iniciativas.

Aunado a ello, está vigente un debate en torno al carácter ancestral de los “usos y costumbres” en la elección de autoridades. Para Armenta (2006), si bien “las estructuras organizacionales sociales y políticas en comunidades indígenas [...] fueron moldeadas originalmente durante el periodo colonial” (p. 3), en realidad lo que conocemos hoy en día es el resultado de un continuo proceso histórico de interlegalidad (Ramírez y Cerqueira, 2021). De acuerdo con esto, “las costumbres pueden transformarse y ajustarse según la influencia de otros sistemas jurídicos, o bien pueden reinventarse para responder a nuevas necesidades” (Sierra, 2012, citado en Aguilar, 2020, p. 64). En efecto, los estudios antropológicos que hizo el INAH tanto para Ayutla de los Libres como para Oxchuc en sus procesos de cambio de régimen electivo concluyeron que, si bien las instituciones políticas propias siguen vigentes en los municipios y en sus comunidades, dichas instituciones han experimentado numerosos cambios en las últimas décadas. Estos cambios tienen que ver con el vínculo que han establecido las comunidades con el contexto nacional, el Estado y el sistema político del país.

En el contexto de algunas comunidades rurales, como en la Costa Chica de Guerrero, Gaussens (2019) tiene una postura radical al respecto, pues considera que los “usos y costumbres”, que prefiere nombrar “sistemas comunitarios de gobierno”, son “ni reminiscencias de tiempos precolombinos ni legados puramente coloniales, los sistemas de gobierno de las localidades rurales son productos mundanos de la modernidad” (p. 665). Gaussens hace esta aseveración a partir de la configuración que han adoptado las asambleas comunitarias actuales, influenciadas por las formas y modos de las asambleas magisteriales y sindicales de los maestros rurales que habitan en las comunidades. Así, los SNI se presentan como una mixtura entre viejas y nuevas prácticas, es decir, entre creaciones, resignificaciones y reinenciones. De acuerdo con Gledhill (2013), “en la práctica hay un grado importante de re-significación en la definición de ‘usos y costumbres’, apropiación de prácticas cuyos orígenes no son indígenas, e incluso invención, casi inevitable para desempeñar funciones administrativas contemporáneas de una manera eficaz” (p. 16). No obstante, como sostiene Gledhill, en municipios como Cherán existen formas de organización arraigadas en la historia, capaces de apoyar nuevas prácticas de autogestión.

Sin embargo, la interlegalidad alcanzada, de la que se ha hecho mención, se debe también ubicar en un largo proceso de lucha indígena por la transformación del Estado monocultural y del paradigma jurídico dominante, demostrando la potencialidad de los pueblos indígenas y otros actores subalternos en la definición de los campos jurídicos y, en consecuencia, del ejercicio alternativo del derecho (Aragón, 2013; Aragón y Bárcena, 2022; De Sousa Santos, 2009; De la Torre Rangel, 2023).

Jurídicamente, el carácter autodeterminista de los SNI se encuentra sustentado en la tesis XXVII/2015 “Sistemas normativos indígenas, implicaciones del derecho de autodisposición normativa” del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Éste considera que las comunidades tienen derecho a establecer sus propias normas, observando en todo momento el respeto a los derechos humanos. El TEPJ establece que el procedimiento de elección de autoridades por un sistema específico de usos y costumbres, así como las particularidades de cómo deberá llevarse a cabo, deben establecerse por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía, que, por regla general, es su asamblea, respetando el procedimiento respectivo y privilegiando la voluntad de la mayoría (Gobierno de Guerrero, 2022).

Sin embargo, si bien se reconoce que ha habido un avance sustancial en el reconocimiento de la autodeterminación normativa política-electoral para los municipios indígenas de México, se trata de un proceso inacabado, limitado y disputado, tanto al interior de las propias comunidades como por el Estado mismo. Aún con la reforma a los artículos 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —donde se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, así como su derecho a la libre determinación y autonomía—, no existían las leyes secundarias ni los procedimientos necesarios para que este derecho se llevara a cabo. Cherán evidenció esta carencia en 2011, así como Ayutla de los Libres y Oxchuc en 2015 en sus respectivos estados.

La población de los tres municipios recurrió a los tribunales federales, al mismo tiempo que presionaba a través de la movilización social y política, recordando al Estado mexicano su compromiso frente a los tratados internacionales² y a la Constitución misma. A partir de diversas interpre-

2 Declaración de la ONU (2007) Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; artículos 3, 4 y 5. Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pacto Interna-

taciones, sentencias y tesis, que tenían como base la legislación oaxaqueña en materia de elección por “usos y costumbres”, el TEPJF solventó cada uno de los casos, permitiendo que estos municipios se sumaran constitucionalmente a la experiencia autogobernista de los 417 municipios oaxaqueños.

Marco contextual

La emergente dinámica de municipios que buscan autogobernarse, iniciada con Cherán en 2011, responde a un contexto de intensificación de la violencia por el crimen organizado en México. Las iniciativas autogobernistas se presentan como respuestas positivas a la exacerbación de la violencia en un contexto de crisis estructural (Aragón, 2013; Zibechi, 2017; Calveiro, 2014; Lander, 2015; Gasparello, 2016). La violencia en todas sus formas es un rasgo constitutivo del modelo de producción y acumulación de capital en la fase actual del capitalismo.

De acuerdo con Gasparello (2016), desde la implementación del operativo militar “México Seguro” en 2005, que continuó con “la guerra contra el crimen organizado” del presidente Felipe Calderón a partir de 2006, y hasta el gobierno de Enrique Peña, el conflicto había provocado alrededor de 150 000 muertos, 1160 000 desplazados internos y más de 22 000 desaparecidos. Benítez (2022) documenta que, de acuerdo con la Comisión de Seguridad Nacional, de cuatro carteles de la droga que existían en 2006 se pasó a quince, y que, en tres sexenios, desde el año 2000, se registraron 314 000 muertos. Salazar (2018), de la Consultoría Etellekt, añade que, de septiembre de 2017 a julio de 2018, 133 políticos fueron asesinados a nivel nacional; cerca del 30 % de estos homicidios sucedieron en Guerrero.

Frente a este fenómeno, las comunidades indígenas, para protegerse, han radicalizado sus medidas de seguridad, creando grupos de autodefensas, las cuales son combatidas o institucionalizadas muchas veces por el Estado. A esta radicalización de las protestas se suman proyectos políticos que buscan impactos de largo alcance. Algunos ejemplos son la fundación de autogobiernos comunitarios a través de cambios de regímenes electivos y formas alternativas de gobierno locales, como los casos de este estudio.

cional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 1, 2, 3 y 25. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 1, 2 y 4. Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 1, 2, 8, párrafos 1, 23, 25, 29, y 30.

Los municipios en contexto de violencia han asistido a la reinversión y ampliación de las prácticas de seguridad, jurídicas y de participación democrática donde se reafirma la organización social y los patrones culturales. Para Calveiro (2014), lo comunitario se convierte en una de las prácticas locales más exitosas, al mismo tiempo que se ensayan en ella nuevas formas de hacer política. “El miedo disminuye con la compañía, por lo que el restablecimiento de lo colectivo y lo común desempeña un papel central para controlarlo” (p. 196).

Los casos de estudio

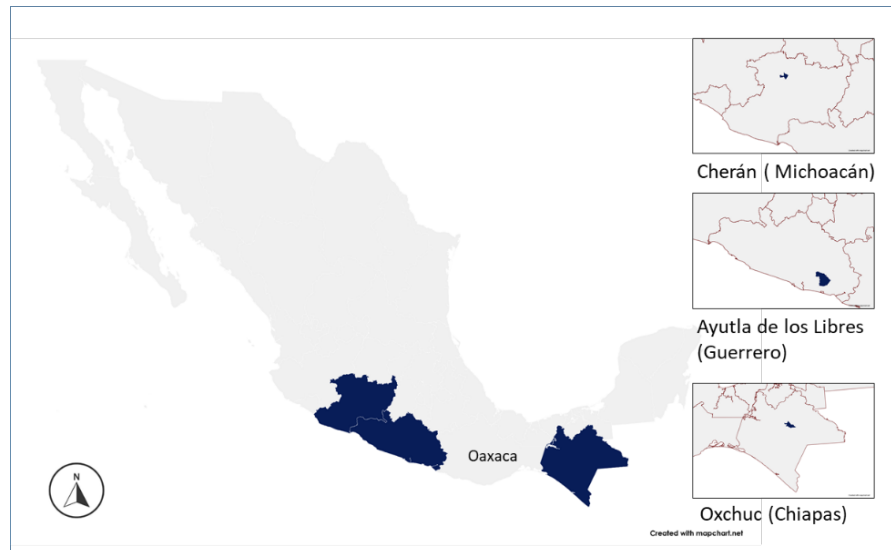
Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero, y Oxchuc, Chiapas, se insertan en esta dinámica de crisis política y violencia generalizada. Los municipios se localizan en el occidente, sur y sureste de México, respectivamente. Se encuentran alineados a la costa del océano Pacífico, semejando un corredor de movimientos autogobernistas que se suman a la experiencia del estado de Oaxaca.

Cherán es uno de los 113 municipios de Michoacán; está ubicado en la meseta Purépecha. Su cabecera municipal —San Francisco Cherán— es la única del estado localizada en una comunidad indígena y ha sido un referente para toda la región desde tiempos inmemoriales. La denominación *Cherá k'eri* significa “el mayor” o “hermano mayor”; *k'eri* es la expresión con la que se denomina a sus principales autoridades. En comunidades indígenas de Chiapas, las autoridades reciben el mismo reconocimiento como *bankilal* (“hermano mayor”). Cherán es el municipio más grande en términos de población indígena de la zona purépecha (Matínez Baracs, 2019). En 2011, mujeres y jóvenes enfrentaron al crimen organizado, que ya había saqueado el 70 % de la reserva de sus bosques (Chávez y Del Conde, 2014); obligados por esta circunstancia, 2 312 integrantes de los cuatro barrios solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán la elección por “usos y costumbres”. Luego de un largo proceso jurídico ante los tribunales federales, derivado de la negativa del órgano electoral local, el 2 de noviembre de 2011, mediante la Sentencia SUP-JDC-9167/2011, el TEPJF avaló y justificó el cambio de régimen electivo en Cherán.

Ayutla de los Libres se localiza en la Costa Chica de Guerrero, una de las siete regiones del estado. La región se caracteriza por una diversidad cultural que se refleja en la vestimenta, fiesta, gastronomía, historias, y prácticas sociales y políticas de sus habitantes. Los grupos étnicos identi-

cados en Ayutla son los *tu'un savi* (mixtecos), *me'phaa* (tlapanecos), náhuatl, *ñomndaa'* (amuzgos) y afromexicanos; de éstos, solamente los dos primeros predominan en el municipio. También cuenta con una importante proporción de población mestiza.

Mapa 1. Ubicación geográfica de los municipios de estudio



Fuente: Elaboración propia

Históricamente, la región y el municipio han padecido los índices más altos de marginación, pobreza, analfabetismo, migración y carencias de servicios públicos; aunado a la ola de violencia por el narcotráfico, que se ha exacerbado en los últimos años. Esta situación ha causado la movilización ciudadana, lo que ha generado, a su vez, procesos democráticos en búsqueda de mejores oportunidades de vida (IEPC-Guerrero, 2021). La conformación de organizaciones sociales y de seguridad ciudadana como la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), que promovió el cambio de régimen electivo en Ayutla, es uno de dichos procesos.

El 26 de junio de 2014, el municipio de Ayutla solicitó al IEPC de Guerrero el proceso de cambio de régimen electivo; dada la respuesta negativa —como en el caso de Cherán—, los promoventes recurrieron de igual forma al TEPJF, del que tuvieron respuesta favorable el 25 de junio de 2015.

El municipio de Oxchuc se localiza en la región de los Altos de Chiapas, una región eminentemente indígena habitada por pobladores de la

cultura maya tseltal y tsotsil. En el municipio de Oxchuc habitan principalmente los tseltales. Como se señaló en un principio, los procesos político electorales en los últimos cuarenta años en este municipio se han caracterizado por una alta conflictividad social, producto de las luchas por el control político municipal (Cruz, 2017; Bautista, 2002). La violencia que ha generado la presencia de cacicazgos frente a la emergencia de una diversidad de actores políticos en un contexto de multiplicidad de partidos³ llevó, en 2015, a que actores políticos marginados de la política institucional tramitaran la solicitud de cambio de régimen electivo a SNI. En medio de una violencia generalizada en el municipio, la respuesta del IEPC de Chiapas fue la misma que la que obtuvieron en un inicio Cherán y Ayutla (Ayvar y Gaussens, 2022): que el organismo carecía de atribuciones para resolver la petición. Por ello, Oxchuc siguió el mismo trámite ante las instancias federales; el 28 de junio de 2017, por observación del TEPJ, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) ordenó al IEPC dar trámite para atender dicha petición.

Análisis socio-territorial de los casos de estudio

Como veremos, los modelos de autogobierno se desarrollan en un escenario de compleja situación demográfica, geográfica, social, cultural y política (véase el cuadro 1), que contribuyen o desafían los proyectos autonómicos de estos municipios.

Socioterritorialmente hablando, Cherán es el menos complejo; es una comunidad agraria, lo que implica que tradicionalmente sus cuatro barrios participan en la conformación de la estructura de autoridades comunitarias.

En términos de composición social, Ayutla de los Libres es de los más complejos, debido a la variedad de grupos sociales que habitan en su territorio, su número de comunidades, la dispersión poblacional, la cantidad de ciudadanos con derechos electorales (20 559), así como la mínima diferencia entre quienes estuvieron a favor del cambio de régimen electivo (49.96 %) y quienes preferían mantener el sistema convencional de partidos políticos (46.07 %). La población indígena se encuentra dispersa en sus 140 localidades, mientras que la mestiza se ubica básicamente en la cabecera municipal; esta población ha detentado históricamente el poder políti-

3 En 2015 se presentaron diez partidos políticos en la contienda electoral local.

co del municipio (INEGI, 2020; IEM, 2012; IEPC-Guerrero, 2015, 2017, 2019, 2021; IEPC-Chiapas, 2019; CEIEG, 2020; DataMéxico, 2023). Con una historia de racismo y discriminación hacia los pueblos indígenas, con el cambio de régimen electivo y de gobierno, los mestizos temían que los pueblos indígenas, al controlar el poder, tomaran represalias (Comunicación personal, Lic. Zenaido Ortiz, IEPC-Guerrero, 11 de marzo de 2023).

Cuadro 1. Composición socio territorial de los municipios de estudio

Variable / Municipio	Cherán	Ayutla de los Libres	Oxchuc
Extensión territorial	221.88 km²	735.4 km²	416.2 km²
Lenguas indígenas predominantes	Tarasco (purépecha)	Mixteco (na'savis o ñuu savi) y tlapaneco (me'phaas)	Maya tseltal
Hablantes de lenguas indígenas	18.7%	41.63%	86.9%
Población total / crecimiento con respecto a 2010	20586 / 13.5%	69123 / 10.3%	54932 / 26.7%
Tasa de analfabetismo	10.9%	17.8%	16%
Grado de marginación	Medio	Muy alto	Muy alto
Índice de desigualdad ⁴	0.4	0.41	0.37
Pobreza extrema	27%	28.4%	62.4%
Número de localidades	4 barrios, 2 localidades	140 localidades (en 2021) ⁵	142 localidades y 25 barrios (en 2021)
Dispersión poblacional	Compacto	Disperso	Disperso
Padrón de votantes	14197 (en 2023)	20559 (en 2021)	37965 (en 2021)
Presencia de partidos políticos	PRD y PRI	PRI, PRD y PVEM	PVEM, Nueva Alianza, Chiapas Unido, Morena, PRI, Mover a Chiapas, otros.
Consenso de cambio de régimen	A favor: 99.83% En contra: 0.16%	A favor: 49.96% En contra: 46.07%	A favor: 59.18% En contra: 38.40%

Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020; Instituto Electoral de Michoacán [IEM], 2012; IEPC-Guerrero, 2015, 2017, 2019, 2021; IEPC-Chiapas, 2019; Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica [CEIEG], 2020; Gobierno de México, 2023)

Oxchuc tiene el mismo nivel de complejidad que Ayutla; sin embargo, ésta radica, además de en su población total y número de comunidades

4 El índice de Gini mide grados de desigualdad económica o socioeconómica al interior de un grupo social. Entre más se acerca el valor a la unidad, significa mayor grado de desigualdad.
5 Información previa a la creación del nuevo municipio Ñuu Savi, conformado por treinta y siete comunidades que se segregaron del municipio de Ayutla de los Libres. Decreto no. 861 del Congreso del Estado de Guerrero, del 31 de agosto de 2022.

(142 comunidades y 25 barrios) dispersos en sus 416.2 km² de extensión territorial, en la histórica lucha violenta por el poder municipal entre actores en un contexto de persistencia de cacicazgo político (López, 1993; Cruz, 2017; Cosh, 2022).

En cuanto a la población total, los municipios de Ayutla y Oxchuc prácticamente duplican la población de Cherán. Con respecto al número de electores, es revelador, sólo como dato, que en la elección del 15 de diciembre de 2021 en Oxchuc se encontraban reunidos en la plaza pública el equivalente al total de electores de Cherán.

La diferencia en el número de comunidades entre Oxchuc y Ayutla con respecto a Cherán es descomunal. Cherán cuenta básicamente con tres localidades: la principal es la cabecera municipal, que es en sí misma una propiedad agraria comunal, lo que le da una ventaja organizativa; tiene una ranchería (Casimiro Leco) y una jefatura de tenencia (San Andrés Tanaco). Históricamente, esta última ha tenido problemas agrarios con la cabecera; por ello, esta jefatura se deslindó del proceso de cambio de régimen electivo que seguía la cabecera. Así, acordaron una mecánica descentralizadora, donde la jefatura, en forma autónoma, decide sobre sus propios recursos presupuestales y su sistema de gobierno comunitario; es decir, en Cherán se dio el reconocimiento de una autonomía dentro de la autonomía.

Respecto al consenso sobre el cambio de régimen electivo, Oxchuc es el municipio con mayor número de comunidades —para 2021, se reconocían 142 comunidades y 25 barrios de la cabecera—. En las consultas para el cambio de régimen electivo en 2019, el 38.40 %⁶ del total de las comunidades decidió mantenerse por el sistema de partidos; en el 2.43 % no se realizó la asamblea por falta de quórum (IEPC-Chiapas, 2019). Así, el cambio de régimen electivo en Oxchuc, cuyo proceso no estuvo exento de cuestionamientos por parte de los opositores partidistas, lo decidió el 59.18 %.

Siguiendo en el asunto de la legitimidad, Ayutla de los Libres tuvo una situación similar a Oxchuc: su proceso de cambio de régimen no siempre fue fácil y tampoco estuvo exento de señalamientos por parte de la clase política partidista. Mientras que en Oxchuc los resultados de las consultas se decidieron por comunidad, en Ayutla fue por elector. En Ayutla,

6 Resultados de las consultas comunitarias realizadas en 2018 (IEPC-Chiapas, 2019).

5 987 votos (49.96 %) fueron a favor del cambio de régimen a SNI, mientras que 5 521 votos (46.07%) se emitieron a favor de partidos políticos (PP); hubo 476 abstenciones (3.97%) (IEPC-Guerrero, 2015). Es decir, hubo una diferencia de apenas 3.89 puntos porcentuales a favor de SNI. Evidentemente, este resultado fue mucho más cerrado que en el caso de Oxchuc. Sin embargo, como sostiene Melquiades Gregorio Porfirio (2022), vocero comunitario de Ayutla, la legitimidad alcanzada para el cambio de régimen se encontraba fincada en una gran cantidad de movimientos sociales a su favor; entre ellos, la UPOEG y el colectivo de padres y madres de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa,⁷ cuyo suceso se daba en paralelo a las solicitudes de cambio de régimen electivo en la región.

Cherán transitó por la libre en este asunto; obligado por las circunstancias de la delincuencia y la violencia, y abandonado a su suerte por el Estado, el municipio tramitó el cambio de régimen electivo y de gobierno por emergencia. Este cambio no fue un proyecto premeditado, sino una respuesta ineludible para resistir el retorno de los criminales, que fueron enfrentados y desterrados en el histórico día del 15 de abril de 2011 (Romero, 2018; BBC, 2016). En esas condiciones, la decisión de cambio de régimen, al menos en la cabecera municipal de Cherán, fue prácticamente unánime: el resultado en las consultas fue de 4 846 comuneros a favor de los “usos y costumbres” y 8 votos en contra (Aguilar, 2020); en contraste, en Santa Cruz Tanaco, participaron 498 personas, quienes al unísono determinaron no respaldar el cambio de régimen (Rodríguez, 2016), iniciando con ello una nueva relación autónoma entre la comunidad y la cabecera.

Los modelos de elección y autogobierno

Al prescindir del sistema electoral de partidos, los municipios adaptaron y resignificaron algunas prácticas consuetudinarias o, en su caso, crearon nuevas formas de organizarse tanto para la actividad electoral como para definir su forma de gobierno. Cada municipio definió el contenido y alcance de su Sistema Normativo Interno. Cada sistema normativo está desarrollado de manera breve y enunciativa: Cherán establece, en lo general, ocho acuerdos (IEM,

7 Desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. Las investigaciones develaron en el hecho colusión entre policías municipales, la policía estatal, el Ejército Mexicano y organizaciones criminales.

2012); Ayutla de los Libres estructura sus normas en ocho capítulos con sesenta y siete artículos (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021); mientras que Oxchuc establece once normas y cuarenta y tres acuerdos (Consejo General IEPC-Chiapas, 2021). Estos sistemas se enfocan en regular seis aspectos sustanciales de la elección y el gobierno: a) figura de autoridad a elegir, b) requisitos de elegibilidad de las y los candidatos, c) postulación de candidatas y candidatos, d) método de elección, e) requisitos para las y los electores y f) solución de conflictos, controversias y revocación de mandato.

a) Figura de autoridad a elegir

El municipio de Cherán determinó elegir un Concejo Mayor de Gobierno (*K'eri jánaskaticha*); éste rompe, en términos de forma y fondo, con el tradicional ayuntamiento constitucional. El Concejo quedó integrado por doce comuneros (*k'eris*), surgidos de los cuatro barrios que conforman el municipio —tres por cada uno—; éstos están acompañados por concejos operativos que se encargan de la ejecución de las políticas en ámbitos específicos de competencia.

Ayutla de los Libres cambió el concepto del Honorable Ayuntamiento municipal por la “Casa de los pueblos del municipio de Ayutla de los Libres”. Con un sentido ideológico y cargado de simbolismos de diálogo y comunalidad, esta casa quedó presidida por un Concejo Municipal Comunitario que, al igual que en Cherán, intentó romper con la lógica vertical de los ayuntamientos. Este Concejo se conforma, bajo el principio de la paridad de género, de dieciocho miembros, de los cuales tres se designan como coordinadores propietarios y tres como suplentes. En el Concejo están integradas las tres culturas que existen en el municipio: *tu'un savi*, *me'phaa* y mestizos, para que todos sean parte de un gobierno incluyente (Aguilar, 2020). El Concejo está conformado, además, por nueve comisiones. Por la relevancia de la seguridad ciudadana, paralelo al Concejo Municipal, se encuentra el Concejo de Seguridad y Justicia, que a su vez se conforma por siete comisiones.

El caso de Oxchuc determinó, sin mayores discusiones, mantenerse por el Honorable Ayuntamiento municipal encabezado por el presidente municipal, un síndico y doce regidores propietarios y suplentes, siguiendo el principio legal de la paridad de género.

Los tres municipios establecen que el periodo de funcionamiento de los gobiernos municipales será igual al del ayuntamiento constitucional —tres años— y enfatizan la revocación de mandato de ser necesario.

b) Requisitos de elegibilidad de los candidatos

Como se mencionó en un inicio, la noción de los “usos y costumbres” en la elección de autoridades municipales se rige por ciertos ideales cívicos, éticos, morales e intelectuales de las personas. En términos cívicos, la pertenencia o vínculo con la comunidad a través del cumplimiento del sistema de cargos comunitarios es un primer criterio al que se somete el candidato; las mujeres quedan exentas de este requisito, ya que históricamente han sido relegadas de este derecho u obligación. En este sentido, la pertenencia y reconocimiento por la comunidad son excepcionalmente valorados en los SNI de cada municipio. La edad y el estado civil son otros aspectos que se consideran: en general, se establece que los candidatos deben ser mayores de dieciocho años de edad, además de estar habilitados legalmente para cumplir cargos públicos, es decir, no tener antecedentes penales. Ayutla de los Libres y Oxchuc, además, explicitan las limitaciones para ser elegibles como candidatos —véase el artículo 31 del SNI de Ayutla y la norma 4 de Oxchuc—; éstas están dirigidas a funcionarios y exfuncionarios que han obtenido malos resultados en sus gestiones pasadas.

Los criterios éticos y morales son otros elementos fundacionales de la noción de usos y costumbres de los municipios indígenas. Se valora en gran medida la honestidad y la honorabilidad de las personas; por ejemplo, en Ayutla, se establece que la persona debe “ser cabeza (jefe o jefa) de familia; y que goce de honorabilidad, respeto y como mínimo debe saber leer y escribir” (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, art. 3, apartado II). Oxchuc determina algo similar:

No ser cónyuge, concubino, concubina, hermana o hermano, madre, padre, hija, hijo, o tener parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, así como tampoco tener parentesco por afinidad hasta el segundo grado, con la persona que ocupe la presidencia municipal o sindicatura y regiduría en funciones. (Consejo General IEPC-Chiapas, 2021, norma IV, acuerdo 9, inciso F, establece)

El acuerdo 13 de la misma norma establece la manera en la que se integrará la administración municipal: “Los puestos administrativos dentro del ayuntamiento serán distribuidos de entre los habitantes de las diferentes localidades del municipio para que todos participen en los asuntos de

Gobierno” (Consejo General IEPC-Chiapas, 2021). En general, estos candados y controles responden a que el poder municipal se había convertido en una empresa familiar o corporativa del grupo vencedor en las elecciones bajo el sistema de partidos.

En síntesis, Recondo (2007) identifica la forma y el fondo del proceso de selección de las autoridades; por un lado, está la forma: edad, estado civil y ocupación previa de otros cargos; por otro, el fondo: la honorabilidad y el bagaje de los candidatos. En este sentido, para este autor, la designación de las autoridades supone menos una elección y más un “reconocimiento o una ratificación colectiva de la trayectoria pública de determinadas personas” (Recondo, 2007, p. 303). Esto supone un giro conceptual importante: no se habla de “elección” sino “nombramiento” con la carga simbólica que eso conlleva.

c) Postulación de candidatos y candidatas

Los mecanismos de postulación de candidatos y candidatas difieren en cada municipio, pero coinciden en que no se permite el proselitismo ni los actos de campaña (véase el Acuerdo No. CG-80/2015, contenido en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán*, 2015; así como el artículo 67 de los lineamientos de la Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021).

En Cherán, el proceso de postulación de candidatos es descentralizado; es decir, éstos se desarrollan desde las “fogatas”⁸ y asambleas en cada barrio; no obstante, también se sujetan a la convocatoria que emite el órgano electoral comunitario. En este sentido, el proceso de postulación y nombramiento (“proceso electoral”) para elegir a las autoridades municipales se desarrolla básicamente en cada barrio. Son las propias fogatas, como unidades básicas de toma de decisiones, así como las asambleas de barrios para tomar acuerdos y consensos, quienes proponen a sus representantes para conformar el Concejo Mayor de Gobierno.

En el caso de Ayutla de los Libres, la postulación de candidatos y candidatas inicia desde las asambleas en cada una de las 140 comunidades, delegaciones y colonias que conforman el municipio. Cada una de éstas elige a dos representantes propietarios de distinto género, con su respectivo

8 Reuniones de vecinos a nivel de calles, cuadras o manzanas; es una forma de organización que se resignificó como forma para resguardarse durante la resistencia frente a la amenaza de los grupos criminales.

suplente, para la asamblea general de representantes; éstos son elegibles para ser candidatos el día de la elección, que se llevará a cabo en la asamblea de representantes.

Oxchuc, en cambio, retoma una fórmula que se supone funcionaba en el pasado; en este municipio, la postulación de candidatos y candidatas la realiza un cuerpo colegiado llamado “principales”. Los principales, básicamente hombres, son las personas que se han ganado el prestigio por sus años de servicio a la comunidad (Villa Rojas, 1990). Las personas postuladas por los principales pasan por un doble escrutinio: uno por la Asamblea General (asamblea municipal de representantes o delegados) y otro por la Asamblea General Comunitaria Única, es decir, el día de la elección en la explanada de la cabecera municipal donde todos los ciudadanos con credencial para votar participan.

d) El método de elección

Cherán llama a este proceso “nombramiento” del Concejo Mayor, dado que no se concibe propiamente como una elección. En todo caso, la elección, es decir, la selección y elección de concejeros para integrar el Concejo Mayor, se produce a través de asambleas simultáneas en los cuatro barrios. Cada barrio realiza su asamblea y, mediante plebiscitos, elige a sus representantes. Los candidatos tienen la libertad de argumentar si aceptan o no dicha postulación; enseguida, los electores se forman en filas para respaldar a los candidatos; se eligen escrutadores para contar y así decidir al representante elegido por la asamblea. En un evento posterior, que congrega a los cuatro barrios, se asigna el nombramiento a los doce *k'eris* elegidos que conformarán el Concejo Mayor de Gobierno de Cherán.

Mientras que en Cherán la jornada electoral es por barrio y en forma de plebiscito, en Ayutla de los Libres se hace por asamblea de representantes. Ayutla ha “simplificado” la elección de sus autoridades municipales a una “mínima expresión” como estrategia para incluir la complejidad socio política de su territorio. La jornada electoral la realiza la asamblea de representantes, quienes eligen de entre ellos a los integrantes del órgano de gobierno municipal (Acuerdo 038-SE-15-06-2017 del IEPC-Guerrero, 2017). En el proceso electivo de 2021, la asamblea estuvo conformada por 275 representantes propietarios y 260 suplentes —faltaron 5 propietarios y 20 suplentes—; esto representaba el 98 % de asistencia, lo que cumplía con el quórum requerido para realizar la asamblea (Gobierno de Guerrero,

2022). El método de elección (votación) elegido fue la mano alzada con ayuda de paletas prediseñadas para distinguir la voluntad de los miembros de la asamblea.

En cuanto a mecanismos de votación adoptados durante las consultas en los barrios y comunidades, Ayutla presenta la mayor diversidad de formas de elección (véase cuadro 2). En comunidades donde la disputa por mantener o cambiar el régimen electivo era mayor, se adoptó en mayor medida la votación por urnas, dado que este medio permitía una mayor secrecía de la decisión.

Oxchuc, para la jornada electoral, experimentó con una asamblea multitudinaria en la plaza pública; en ella participaron alrededor de once mil electores en 2019 y cerca de catorce mil en 2021 (IEPC, 2019; Mariscal, 2021). La norma VII de los lineamientos del SNI de Oxchuc establece que la elección se realizará a través de una asamblea general comunitaria única; ésta se llevará a cabo en la explanada de la cabecera municipal, con el método de elección (votación) a mano alzada. Se establece que se garantizará el libre acceso a toda la ciudadanía —hombres y mujeres mayores de 18 años, ciudadanos de Oxchuc— para que accedan a la asamblea general comunitaria de elección. Debido al carácter multitudinario de la asamblea electiva, el acuerdo 25 de la norma VII establece que, si no se distingue una mayoría visible o unánime, se debe proceder a un conteo pormenorizado.

El acuerdo también establece que el Órgano Electoral Comunitario de Oxchuc (OECO) tomará las decisiones que correspondan para organizar a los asistentes y proceder al conteo de la votación. No obstante, esto no se aplicó en la elección del 15 de diciembre de 2021, en la que, a pesar de no distinguirse una clara mayoría sobre uno de los dos candidatos punteros, el OECO declaró ganador a uno de ellos. Esto derivó en inconformidades y enfrentamientos entre los asistentes, así como en la incursión de un grupo criminal fuertemente armado (Mariscal, 2021; IEPC, 2021; Cosh, 2021, 2023). Las instituciones electorales del Estado reconocieron irregularidades en el proceso; el TEECH (2022) señaló que el OECO actuó con discrecionalidad al dar por válida la elección a pesar de la falta de autenticidad y verificabilidad del proceso electoral. Esto sólo es un ejemplo de los retos que enfrentan los SNI para la elección de autoridades municipales en contextos de fuerte conflictividad social.

e) El electorado

La asignación de ciudadanía en las comunidades y municipios indígenas de México difiere en algunas características con respecto al concepto de ciudadanía constitucional. Por ejemplo, la ciudadanía con obligaciones y derechos políticos en México se adquiere a partir de los 18 años de edad y no se debe estar inhabilitado penalmente para ejercerla. En 2018, como parte de la ola de acciones afirmativas, las leyes electorales de los estados, al menos en Chiapas, obligó a que los partidos políticos o cualquier asociación política que contendiera en las elecciones municipales incluyera forzosamente jóvenes en sus planillas; este requisito completaría el triángulo paritario con el género y la etnicidad. En los SNI estudiados aquí, esto no ha sido una preocupación fundamental, puesto que la ciudadanía se puede adquirir muchos años antes; por ejemplo, cuando se tiene familia propia o cuando ya se es cooperante.⁹ En la mayoría de los casos, la calidad de ciudadano con derecho a ocupar cargos importantes en la comunidad se obtiene con el tiempo o con la experiencia, es decir, a través de escalafones en el sistema de cargos.

Al respecto, al inicio del proceso analizado, en 2011, Cherán no consideraba asuntos importantes los temas de jóvenes y la paridad de género para presidir funciones públicas; no había sido un asunto central que cumplir, aunque el constitucionalismo mexicano así lo dictara. En cambio, en materia de paridad de género, Ayutla de los Libres y Oxchuc hicieron caso de dichos preceptos para constituir sus órganos operativos electorales y de representación política. Si bien Cherán reconoce que sus jóvenes a partir de los 13 años tienen obligaciones y derechos en la comunidad, define que, para el proceso electoral, por ahora, sólo tienen derecho a participar quienes tengan 18 años cumplidos, pudiendo cambiar para procesos posteriores; en cuanto a la identificación, no existe el requisito de la credencial de elector, solamente ser reconocido e identificado como vecino del barrio al que se pertenece.

En Ayutla y Oxchuc, los requisitos para participar como votante siguen la lógica de la legislación electoral del Estado. Es decir, haber cumplido 18 años de edad y contar con credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral (INE) para identificarse el día de la elección,

9 Que adquiere obligaciones en la comunidad y, por lo tanto, derechos.

además de no estar inhabilitado penalmente para ejercer sus derechos políticos. En ambos municipios, el reglamento enfatiza la pertenencia al municipio o comunidad. Ayutla define que “sólo y exclusivamente los ciudadanos originarios del municipio o aquellos que comprueben su residencia o vecindad no menor a cinco años” (Comisión de elección, integración e instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, art. 39) podrán elegir o ser electos en el día de la elección. Así mismo, el principio de paridad de género se convierte en base constituyente de su reglamento: “que no se violenten los derechos humanos y dar cumplimiento principalmente a la paridad de género” (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, art. 8).

f) Solución de conflictos, controversias y la revocación de mandato

Las normas electorales propias de los municipios consideran algunos elementos para la solución de controversias. Cherán establece que el tratamiento de inconformidades debe hacerse desde asambleas extraordinarias en los barrios y respaldado con actas de acuerdos; cuando éstas no puedan resolverse, se hará en la asamblea general. Además, señala que “será requisito indispensable al momento de acudir a los tribunales electorales, presentar las actas tanto de asamblea de barrio como de asamblea general en las cuales conste que sus inconformidades fueron expuestas y no resueltas” (Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, 2021, Norma 7).

Ayutla regula la resolución de conflictos del acto electivo en la sección séptima de su norma. Establece un comité de mediación integrado por elementos de la Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, en coordinación con el Concejo de Honor y Justicia, así como del IEPC-Guerrero. El comité, integrado también por las tres etnias, junto con la mesa de debates de la Comisión de elección, participan como mediadores.

Oxchuc, en la norma XI acuerdo 43, establece la estructura operativa que se encargará de atender las quejas y controversias. Este órgano se compone de seis miembros, respetando la paridad de género. En 2021, esta comisión quedó presidida por una mujer y un vicepresidente hombre; además, contó también con una secretaria y tres vocales. Lo interesante de esta estructura es que fue la primera ocasión en que apareció

la figura de “vicepresidente”; en general, este cargo no suele figurar en las estructuras operativas estándar del municipio.

En suma, los tres municipios no establecen procedimientos explícitos sobre cómo atender las controversias; éstos quedan a cargo de las estructuras operativas a las que fueron delegadas tales responsabilidades.

En materia de la revocación de mandato, ésta ha sido una política que adquirió relevancia en las discusiones legislativas con el gobierno federal de la llamada Cuarta Transformación; desde 2018 se convirtió en una asignatura de moda. Quizás los temas de revocación de mandato y combate a la corrupción hayan sido las políticas que definen al gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En este contexto, la revocación de mandato es considerada una asignatura importante en los lineamientos de los tres municipios de estudio; sin embargo, éstos sólo la establecen en forma enunciativa: no refieren los procedimientos sobre cómo ejercer dicha revocación en caso necesario.

Sobre el asunto, Cherán establece que el Concejo Mayor durará en su cargo el periodo constitucional de tres años, salvo que exista revocación de nombramiento conforme a los usos y costumbres de la comunidad. Ayutla no determina explícitamente el asunto en su reglamento; sin embargo, al determinar los derechos y obligaciones de sus representantes propietarios, un fragmento de la norma declara que éstos deben estar conscientes de que la revocación es posible en cualquier momento. Oxchuc, en cambio, hace explícitas las causales de la revocación en la norma X (acuerdos 40 al 42): determina que el presidente municipal y el resto de los integrantes del cabildo estarán sujetos a la observación de su administración; además, establece como causas graves que motivarán la separación del cargo las siguientes: a) obras inconclusas, b) causar divisionismo entre la población, c) mala distribución de apoyo o desvío de recursos, d) soborno al entregar apoyos, e) firmar o sellar hojas en blanco, f) mentir sobre la administración de los recursos y g) falta de una propuesta de plan de desarrollo municipal.

En síntesis, los modelos de elección y de gobierno siguieron una lógica de representación distinta. Cherán optó por la composición barrial, desde donde se gesta el proceso electivo, así como la integración de su Concejo Mayor; el modelo de autogobierno en Cherán es comunal y con un sistema de elección descentralizada.

Cuadro 2. Tres modelos de elección y autogobierno

Característica electoral	Cherán	Ayutla de los Libres	Oxchuc
Autoridad a elegir	Concejo Mayor	Concejo Municipal Comunitario	Ayuntamiento municipal
Forma de gobierno	Comunal	Comunal	Presidencialista (jerárquico)
Método de elección	Mano alzada, filas	Mano alzada, grupo, pizarrón, urna, pregunta individual, pelotón, filas, lista de asistencia	Mano alzada, urna
Modalidad de elección	Por barrios	Asamblea Municipal de Representantes	Asamblea General Única
Postulación de candidatos (as)	Por barrio/ sin proselitismo	Representantes de la Asamblea municipal/ sin proselitismo	Principales y Asamblea municipal de delegados (as)/sin proselitismo
Criterios de elegibilidad	Pertenencia a la comunidad, valores cívicos, éticos y morales	Pertenencia a la comunidad, valores cívicos, éticos y morales	Pertenencia a la comunidad, valores cívicos, éticos y morales
Espacio	El barrio	Comunidad/Plaza pública municipal	Comunidad/Plaza pública municipal
Electores	Mayor de 18 años	Mayor de 18 años con credencial de elector	Mayor de 18 años con credencial de elector
Lógica representativa	Barrial	Étnica	Comunitaria

Fuente: Elaboración propia



Ayutla simplificó la elección de sus autoridades municipales a nivel de la asamblea de representantes: 279 electores componen la asamblea y se encuentran representados los principales grupos étnicos del municipio; adoptó también una forma de gobierno comunal. Ayutla representa el caso emblemático de una reinversión e innovación normativa y organizativa, pues en la historia del municipio no se había dado un modelo de elección y de gobierno como se produjo con el nuevo sistema.

Oxchuc, por su parte, no realizó ningún cambio en la forma de gobierno jerárquico presidencialista; lo novedoso en el municipio fue la resignificación de su asamblea comunitaria para los asuntos electorales, así como la adopción del proceso electoral en la plaza pública donde podrían participar los pocos más de treinta y siete mil electores; lo anterior implica un reto mayúsculo para organizar y controlar el proceso, lo que efectivamente se evidenció en la elección del 15 de diciembre de 2021.

Conclusiones

La asistencia al cambio de régimen electivo a Sistemas Normativos Internos para la elección de autoridades municipales en Cherán, Ayutla de los Libres y Oxchuc es una respuesta política a la crisis de representación que existe en estos municipios y, a la vez, efecto de la crisis estructural que se vive en México. La restitución de la organización comunitaria y el fortalecimiento de estructuras de gobierno propio han sido los recursos para restaurar la capacidad de gobernanza territorial de los municipios y enfrentar las dinámicas de violencia (Gasparrello, 2016; Bautista, 2017).

Los municipios indígenas resignificaron las formas y valores comunitarios que usan cotidianamente para su organización política y social, y ejercieron su derecho a la autodeterminación normativa que, vinculado o no a sus usos y costumbres, permitió resolver situaciones específicas sobre su proceso electivo y forma de gobierno, mostrando la capacidad creativa e inventiva de los actores sociales.

Pierre Rosanvallón (2015) sostiene que el problema de las democracias de hoy en día se debe a la preponderancia que ha adquirido el presidencialismo por sobre otras formas de gobierno más representativo. Cherán y Ayutla de los Libres pretendieron, precisamente, abandonar la centralidad de la figura del presidente; por consiguiente, adoptaron un gobierno comunal, el cual responde a sus características sociales, políticas, demográficas, geográficas y agrarias. No obstante, uno de los principales retos para esta forma de gobierno ha sido su reconocimiento por parte del Estado. El artículo 115 de la Constitución mexicana no reconoce otra figura de autoridad municipal más que el ayuntamiento. Esto significa un desafío para los gobiernos comunales, que se ven forzados a retraducirse en forma de jerarquías como “concejero presidente” en el caso de Cherán o “primer coordinador”¹⁰ en el caso de Ayutla.

Al respecto, Pierre Gaussens (2019) considera que el reconocimiento del autogobierno de estos municipios no debe ser sólo de los modos sustantivos de elegir a sus autoridades, sino también de concebir y ejercer el poder político. Para Gaussens, la postura legalista del Estado y su concepción de los “usos y costumbres” reducidos a un simple procedimien-

10 En 2021, Ayutla vivió la primera desestabilización al interior de su concejo de gobierno, al producirse un conflicto por ocupar el cargo de primer coordinador (Betancourt y Tizapa, 2022).

to electoral “minimiza el potencial transformador de los usos y costumbres, al tiempo que anula la autonomía política de las comunidades rurales” (p. 664). Si bien esto es cierto, también es verdad que a la luz de la realidad los municipios sí tienen ciertos márgenes de maniobra para crear sus sistemas de elección y de gobierno; esto es posible dado que existen espacios ambiguos, propiamente comunitarios, donde el Estado no está presente, que permiten la operación de imaginarios alternativos sobre la legalidad (Sierra et al., 2013).

Finalmente, los modelos de autogobierno analizados en este estudio no se pueden presentar como proyectos acabados o exitosos, pues no están exentos de conflictos y contradicciones; tampoco se pueden presentar como experiencias replicables en otros contextos, pero sí pueden ser una inspiración y un ejemplo para aquellos pueblos en proceso de constitución de autogobiernos.

Bibliografía

- Aguilar, S. A. (2020). *Sistema de autogobierno: Ayutla de los libres, Guerrero* [Tesis de maestría]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Aragón, O. (2013). El derecho en insurrección. El uso contra-hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán. *Revista De Estudios E Pesquisas Sobre As Américas*, 7(2), 37-69. <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/20220>
- Aragón, O., y Bárcena, E. (coords.). (2022). *Otro derecho es posible. Diálogo de saberes y nuevos estudios militantes del derecho en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Armenta, P. (2006). Elecciones por usos y costumbres en México. *Letras Jurídicas*, 14, 1-10. <http://cdigital.uv.mx/handle/1944/51460>
- Ayvar, I., y Gaussens, P. (2022). Cherán, Ayutla, Oxchuc: La judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México. En *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2022, Núm. 36, p. 425-463. doi.org/10.2436/20.8080.01.105
- Bautista, R. (2002). *Espacios disputados y poder local en Oxchuc, Chiapas* [Tesis de licenciatura]. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Bautista, E. (2017). La construcción del proyecto de gobierno autónomo en la comunidad indígena de Cherán, México. En *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2(6), 30-46. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=643767439010>

- BBC. (2016, 17 octubre). Cherán, el pueblo de México que expulsó a delinquentes, políticos y policías. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37644226>
- Betancourt, R., y Tizapa, E. (2022, 28 de junio). El segundo gobierno indígena de Ayutla entró en crisis política y es probable que sea su fin. *El sur*. <https://suracapulco.mx/el-segundo-gobierno-indigena-de-ayutla-entro-en-crisis-politica-y-es-probable-que-sea-su-fin/>
- Calveiro, P. (2014). Repensar y ampliar la democracia. El caso del Municipio Autónomo de Cherán K'eri. *Argumentos*, 27(75), 193-214. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/168>
- Chávez, C., y Conde, A. del. (2014, mayo). Indigenous organizational alternatives in Mexico in the presence of an authority vacuum. Contemporary rural mechanisms to eradicate illegal traffickers [ponencia]. *Latin American Studies Association (LASA)*, Chicago.
- Comité Estatal de Información Estadística y Geografía (CEIEG) (2020). Perfiles municipales. <https://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>
- Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario. (2021). *Lineamientos mediante los cuales se reglamenta el modelo de elección, integración e instalación del gobierno municipal por usos y costumbres de Ayutla de los Libres, Guerrero*. Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero.
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Chiapas. (2021). Acuerdo IEPC/CG-A/244/2021. <https://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/709/ACUERDO%20IEPC.CG-A.244.2021.pdf>
- Cosh, M. (2021). Oxchuc: Elecciones municipales 2021, legitimidad cuestionada. *Chiapasparalelo*. <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/12/oxchuc-elecciones-municipales-2021-legitimidad-cuestionada/>
- Cosh, M. (2022). *Contrademocracia en Los Altos de Chiapas, México. Crisis de representación y respuestas sociales emergentes* [Tesis de doctorado]. CESMECA-UNICACH, IUESAL-UA.
- Cosh, M. (2023). Nuevo régimen electivo en Oxchuc, Chiapas. Un análisis en torno a sus oportunidades y desafíos. *EntreDiversidades*, 20, 1-23. <https://doi.org/10.31644/ED.IEI.V20.2023.A03>
- Cruz, H. (2017). *Indígenas en disputa. Los tseltales de Oxchuc ante los proyectos religiosos e indigenistas 1940-1970* [Tesis de doctorado]. El Colegio de Michoacán.

- Cruz Díaz, E. de la, León Vargas, G. de, y Beetar, B. (2022). La lucha de los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero-México: Por el reconocimiento de sus derechos a elegir autoridades municipales por usos y costumbres. Una mirada al derecho comparado. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(28), 238-252. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.28-2022-3973>
- Gasparello, G. (2016). Autonomías indígenas en México: Construir la paz en contextos violentos. *QUADERNS-E*, 21(1), 81-97.
- Gaussens, P. (2019). Por usos y costumbres: Los sistemas comunitarios de gobierno en la Costa Chica de Guerrero. *Estudios sociológicos*, 37(111), 659-687. <https://doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1723>
- Gledhill, J. (2013). Límites de la autonomía y autodefensa indígena: Experiencias mexicanas. *Oxímora*, 2, 1-21.
- Gobierno de México (2023). Data México. Perfiles. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/>
- Gobierno del Estado de Guerrero. (2022, 1 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Chiapas. (2019). *Memoria del Proceso de Consulta Indígena y de la Elección de Autoridades Municipales en el Municipio de Oxchuc, Chiapas*. 2018-2019. https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/oxchuc/MemoriaProcesoconsulta_Oxchuc.pdf
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Chiapas. (2021, 21 de diciembre). *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>
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Guerrero. (2015). *Informe del procedimiento de la consulta efectuada a los ciudadanos del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero. Comisión Especial de Participación Ciudadana. Usos y Costumbres. Voto en el extranjero y del Diputado Migrante*.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana - Guerrero. (2017). *Acuerdo 038/SE/15-06-2017. Comisión especial de participación ciudadana, usos y costumbres, voto en el extranjero y del diputado migrante*. https://www.iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2017/13EXT/acuerdo%20038_opt.pdf

- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Guerrero. (2021). *Memoria del Proceso Electivo en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, desarrollado por sistemas normativos propios (usos y costumbres)*, 2021.
- Instituto Electoral de Michoacán. (2012, 25 de enero). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se resuelve sobre la elección celebrada en el Municipio de Cherán, Michoacán el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales*. Consejo General.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2018). *Dictamen antropológico “Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el Municipio de Oxchuc de Santo Tomás Oxchuc, 2018”*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). Censo de población y vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#tabulados>
- Lander, E. (2015). Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia. *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época, 36, 29-58.
- López Gómez, A. (1993). *Lucha social y política en torno al poder municipal en Oxchuc, Chiapas, 1982-1992* [Tesis de licenciatura]. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Mariscal, A. (2021, 15 de diciembre). Grupo armado irrumpe en elección de autoridad en Oxchuc; hay un muerto. *Aristegui Noticias*. <https://aristeginoticias.com/1512/mexico/grupo-armado-irrumpe-en-eleccion-de-autoridad-en-oxchuc-hay-un-muerto-videos/>
- Matínez Baracs, R. (2009). Claudine Chamoreau, Hablemos purépecha. *Wantee juchari anapu*, Morelia, Grupo Kw'anískuyarhani de Estudios del Pueblo Purépecha, 2009, 552 pp. + un disco compacto. *Dimensión Antropológica*, 51, 183-187. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/dimension/article/view/1151>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Asamblea General, 107a. sesión plenaria 13 de septiembre de 2007. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán. (2015, 24 de abril). Acuerdo No. CG-80/2015 del Consejo General del IEM. Secretaría General de Gobierno del Estado de Michoacán.

- Porfirio, M. G. (2022, 25 de octubre). Mesa 3. Estado, crimen organizado y defensa territorial. VII Foro Social sobre Democracias Otras. ODEM-CA-UNICACH.
- Ramírez, N., y Cerqueira, D. (2021). *La libre determinación de los pueblos indígenas en México. Experiencia y regulación*. Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México.
- Recondo, D. (2007). *La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Rodríguez, D. (2016). *La resistencia de Cherán: Nuevo gobierno local* [Tesis de maestría]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Romero, D. (2018). *Cherán K'eri. Insurgencia y contrainsurgencia*. Barricadas Colección.
- Rosanvallon, P. (2015). *Buen Gobierno*. Ediciones Manantial.
- Salazar, R. (2018). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018. *Etellect consultores*. <https://www.etellect.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html#>
- Sierra, M. T., Hernández, R. A., y Sieder R. (eds.) (2013). *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*. FLACSO México, CIESAS.
- Sousa Santos, B. de. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Trotta.
- Torre Rangel, J. A. de la (2023). *El derecho que nace del pueblo como derecho insurgente*. Akal.
- Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. (2022, 10 de febrero). Sesión Pública del Pleno [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=r-h88pwGjatw>
- Villa Rojas, A. (1990). *Etnografía tzeltal de Chiapas: Modalidades de una cosmovisión prehispánica*. Porrúa, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Zibechi, R. (2017). Palabras finales para pensar(nos) aquí y allá Comunidades urbanas y rurales resistiendo al despojo. En *Cherán K'eri. 5 años de autonomía. Por la seguridad, justicia y la reconstitución de nuestro territorio*. Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán.

Acuerdos y sentencias

- Michoacán: Sentencia SUP-JDC-9167/2011, Acuerdo No. CG-80/2015.
- Guerrero: Acuerdo 038-SE-15-06-2017.
- Chiapas: IEPC/CG-A/244/2021.