



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y  
ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL



**Estudio antropológico  
para la adecuación de los  
mecanismos de acción afirmativa  
en el estado de Morelos**

Rosalva Aida Hernández Castillo  
Responsable técnica y asesora académica

Héctor Ortiz Elizondo  
Coordinador operativo

Yuri Escalante Betancourt  
Sofía Huerta Noguera  
Investigadores

11 de diciembre de 2021

## Índice general de la obra

### I. Sobre el estudio antropológico

- Objetivo
- Metodología
- Contexto legal
- Antecedentes de las acciones afirmativas
- Plan del estudio

### II. Sobre los pueblos originarios en Morelos

- Antecedentes etnográficos
- Presencia de los pueblos originarios en Morelos
- Sistemas normativos propios

### III. Sobre los fundamentos legales de las acciones afirmativas

- Derechos de los pueblos indígenas
- Derechos electorales de los pueblos
- Avances del estado de Morelos en materia electoral
- Controversias electorales sobre pueblos indígenas

### IV. Sobre los resultados de campo

- Encuestas de salida

¿Qué dicen los encuestados sobre las candidaturas indígenas?

¿Qué dicen los encuestados sobre las elecciones?

¿Qué criterios usaron para votar?

- Entrevistas en comunidad

Participación de las mujeres

Participación de los jóvenes

¿Qué dicen los entrevistados sobre los derechos?

¿Qué dicen los entrevistados sobre la seguridad pública?

¿Qué dicen los entrevistados sobre la relación con el ayuntamiento?

¿Qué dicen los entrevistados sobre el sistema de elección propio?

¿Qué se dice sobre las acciones afirmativas?

### V. Observaciones finales

- Conclusiones
- Recomendaciones

### VI. Bibliografía

### VII. Glosario

### VIII. Anexos

## Capítulo I

### Sobre el estudio antropológico

#### 1. Objetivo

A petición del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y en acatamiento a las resoluciones de la Sala Regional de la IV circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México, SCM-JDC-403/2018 y SCM-JDC-088/2020 y acumulados, el estudio que presentamos está encaminado a evaluar el actual contexto sociocultural de las comunidades indígenas de Morelos, considerando las formas en las que ejercen su autodeterminación a través de sistemas normativos propios y las formas en las que se relacionan con las estructuras políticas del estado de Morelos, en particular con sus sistemas electorales.

Para lograr esta meta se buscó reflejar en el estudio las formas diferenciadas de participación de hombres, mujeres y jóvenes para lograr configurar una imagen compleja de la vigencia y de las formas de ejercicio de los derechos propios de los pueblos indígenas. Se buscó también conocer la información que tienen estas comunidades respecto de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) en favor de las personas indígenas para acceder a los cargos de diputaciones locales e integrar los ayuntamientos.

#### 2. Metodología

El trabajo antropológico suele estar basado en el levantamiento de información de primera mano a través de trabajo de campo de larga duración y la documentación etnográfica, lo cual implica la observación participativa y la entrevista. Asimismo, usualmente aspira a ser un estudio a profundidad del tema elegido, para lo cual se espera que el trabajo de campo abarque el mayor tiempo posible.

Sin embargo, para los fines de recabar información para el estudio antropológico, fue necesario adaptar las herramientas antropológicas a los tiempos de entrega y a las condiciones sanitarias imperantes en este momento, y realizar el análisis con los datos así recabados.

Esta metodología se acerca más al formato de diagnóstico o de 'evaluación rápida', que implica el uso de entrevistas semiestructuradas a personajes clave, en particular a autoridades en funciones, para recabar información sobre opiniones y experiencias acerca de las condiciones actuales en las que se encuentra la opinión pública local.

Para este fin, propusimos recabar la información pertinente a partir de entrevistas realizadas a tres categorías de sujetos que podían ser localizados con cierta seguridad para entrevistar en un grupo de comunidades elegidas para la muestra:

- 1) En primer lugar, los representantes políticos, definidas como aquellas personas designadas por la comunidad para cumplir con un encargo de interés colectivo como gestores o mediadores entre las autoridades municipales y la comunidad. En esta categoría suponíamos que la figura central sería la del ayudante municipal;
- 2) En segundo lugar, los representantes agrarios, en el entendido de que suelen tener una influencia importante en las decisiones colectivas, a pesar de que su margen de acción está limitado a las actividades del ejido o la comunidad agraria. En esta categoría suponíamos que la figura central sería el comisariado ejidal o comunal, según el caso;
- 3) En tercer lugar, determinamos una categoría de representantes ceremoniales, considerando a los distintos habitantes que participan en la organización de las festividades locales. En este caso la figura central sería la de los mayordomos.

Con estas categorías de sujetos, considerados para entrevista por su condición de representantes de sus comunidades, se consideró que tendríamos suficiente información para valorar las concepciones, prácticas y discursos presentes en las comunidades seleccionadas.

Con el fin de lograr el más amplio número de comunidades entrevistadas, el trabajo de campo se organizó conformando dos equipos: el primero compuesto por personas egresadas de carreras de ciencias sociales de universidades de Morelos, particularmente de antropología y comunicación intercultural. El segundo equipo de trabajo fue conformado por los consejeros y consejeras de los Consejos Municipales y Distritales del IMPEPAC.

En la etapa de planeación del proyecto se consideró como objetivo lograr entrevistas en cien comunidades distribuidas en los 33 municipios. Como resultado, se realizaron 222 entrevistas en 95 comunidades de 33 municipios. Las cinco comunidades prescindidas no fueron cubiertas debido a las condiciones sanitarias o de seguridad. Los tres municipios restantes, Hueyapan, Xoxocotla y Coatetelco, no fueron considerados ya que, en términos de la Sentencia SCM-JDC-088/2020 emitida por la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México, dichos municipios no debían formar parte de las acciones afirmativas en materia indígena.

Para elegir a las comunidades morelenses que habrían de ser cubiertas por ambos equipos se tomó en consideración en primer lugar el catálogo *Análisis municipal por conformación de comunidades* que formula la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos (DEOYPP) del IMPEPAC, así como el *Catálogo de comunidades indígenas del Estado de Morelos* aprobado mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

El *Análisis municipal por conformación de comunidades* que formula la DEOYPP fue aprobado en una sesión extraordinaria por la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas el día 9 de marzo de 2020. Al día siguiente el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana aprobó los acuerdos IMPEPAC/CEE/042/2020, IMPEPAC/CEE/043/2020 e IMPEPAC/CEE/044/2020, relativos a varios documentos entre ellos la aprobación de la modificación al cronograma de actividades en cumplimiento a la sentencia dictada en autos SCM-JDC-403/2018 en materia de derechos políticos de las personas y comunidades indígenas, el

*Análisis municipal por conformación de comunidades, el Catálogo de comunidades por municipio y tipo de elección 2019*, entre otros<sup>1</sup>.

Cabe señalar que la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con Sede en la Ciudad de México, revocó los acuerdos IMPEPAC/CEE/043/2020 e IMPEPAC/CEE/044/2020 en la sentencia recaída en el Juicio Ciudadano SCM-JDC-088/2020, a fin de dar cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-403/2018.

En segundo lugar, los criterios para conformar el *Catálogo de comunidades indígenas del Estado de Morelos* derivan de la definición de localidad del INEGI y de la “libre determinación de los municipios al poder establecer las subdivisiones que considere más adecuadas, en el caso de Morelos estas figuras de proximidad son las Ayudantías o Delegaciones”:

“El municipio decide las cantidades, cualidades y límites de cada ayudantía (Ley Orgánica Municipal art.12 y 38) en la práctica los Municipios han construido sus ayudantías o delegaciones por los límites tradicionales que establecen cada núcleo poblacional, cuyos límites pueden encontrarse calle a calle, sus límites han sido fijados, en la práctica por la tradición y en una misma mancha urbana pueden concurrir dos o más Ayudantías o Delegaciones”.<sup>2</sup>

Cabe mencionar que también está considerado el *Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos Tierra y Libertad. Así como el *Catálogo de Comunidades Indígenas, emitido por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)* y por la Secretaría de Bienestar (2019 y 2020).

Como resultado, se incluyó por lo menos un municipio por cada uno de los doce distritos electorales locales para el levantamiento de datos de campo. De estos, hay cuatro distritos con población indígenas por contar

---

<sup>1</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/049/2020 <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/03%20Mar/Acuerdo%20049%2030%2003%202020%20E.pdf>

<sup>2</sup> IMPEPAC. Marzo de 2021. Catálogo de comunidades indígenas del Estado de Morelos.

<http://impepac.mx/wp-content/uploads/CTAI/Consulta/02A%20catalogo%20de%20comunidades%20ind%20C3%ADgenas%20aprobado%20CEE.pdf>

con al menos 30% de población que se autoadscribe como indígena, y que son también a los que aplican las acciones afirmativas, a saber, los distritos III, IV, V y X. De estos se cubrieron un total de 48 comunidades, poco más de la mitad del total de las comunidades que se cubrieron (ver mapa 1).

Adicionalmente, y como preparación para el levantamiento de las entrevistas, se realizó una encuesta de salida durante las elecciones para autoridades municipales, diputaciones locales y federales del 6 de junio de 2021. En este caso se realizaron 166 encuestas en doce localidades de ocho municipios y siete distritos locales.

La información recabada en campo se analizó con el programa Atlas.ti, una herramienta de uso tecnológico y técnico para la organización de los datos de campo e interpretación de información cualitativa. En ese sentido, se trabajaron dos proyectos en el software, uno que trabaja la encuesta de salida, mientras que el otro se enfoca en las entrevistas que se realizaron en las 95 comunidades.

La información recabada a partir del mecanismo de encuesta de salida se levantó con base en un instrumento elaborado de antemano, que no incluía información personal, y fue llenado por los encuestadores entrenados por el equipo de CIESAS, con el apoyo de una grabadora de mano. El universo de datos así obtenidos se transcribieron a formato Word y se revisaron de manera independiente, organizando las respuestas por pregunta y elaborando redes de datos para dar respuesta a cuatro cuestionamientos diferentes: ¿Cuáles fueron los criterios de quienes anulaban su voto? ¿Qué opinión tienen los votantes sobre el sistema electoral? ¿Qué criterios siguen los votantes para decidir su voto? y ¿Qué opinión tienen los votantes sobre las candidaturas indígenas?

La información recabada con base en el mecanismo de entrevista se levantó con el apoyo de tres guías de entrevista semiestructuradas: una para representantes políticos, otra para representantes agrarios y una más para representantes ceremoniales. Se elaboró otro instrumento en el que se asentaron los datos generales de lugar, nombre de la persona entrevistada y de la persona que realizó la entrevista como mecanismo de control.

Se conformaron dos equipos de trabajo, uno con personal del CIESAS formado por egresados de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y

otro con personal del IMPEPAC, formado por consejeros municipales y distritales, para poder así abarcar el mayor número de comunidades posible. Las entrevistas se levantaron principalmente a través de visitas a las comunidades, tomando las debidas precauciones de sana distancia, aunque en algunos casos se debieron levantar vía telefónica por solicitud de los mismos entrevistados.

Las entrevistas así compiladas se transcribieron en formato Word y se subieron al programa Atlas.ti, formando un paquete de documentos que incluyó cada una de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Esta información fue posteriormente codificada y analizada por medio de redes, las cuales se establecieron a partir de relaciones entre códigos que fueron previamente determinados con base en el marco teórico-conceptual de la investigación.

### 3. Contexto legal

Desde la década de los noventa del siglo XX, el orden jurídico mexicano ha incorporado una serie de reformas que reconocen los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. Con ese propósito, se han firmado tratados internacionales y se ha modificado la Constitución Federal y algunas constituciones estatales. Entre las disposiciones más importantes, se ha reconocido a los pueblos el derecho a la libre determinación y a ejercer sus propios sistemas normativos (ver artículo 2° de la Constitución).

Como parte del derecho a la autonomía, en varios estados del país se ha legitimado la elección de autoridades municipales a través de su derecho consuetudinario, también denominado usos y costumbres o sistema normativo, compuesto por las normas, procedimientos y autoridades designadas mediante fórmulas propias.

La primera reforma importante ocurrió en el estado de Oaxaca en 1995, cuando se aprobó el Código de Procedimientos Electorales que permitía la elección de representantes municipales vía usos y costumbres. De los 570 municipios con que cuenta dicho estado, 418 hacen válido dicho derecho sin la intervención de los partidos políticos (Domínguez y Santiago, 2014).

Otro ejemplo similar al anterior, es el proceso de remunicipalización emprendido en el estado de Chiapas, a fin de que los territorios en donde se asienta una población indígena significativa cuenten con su propia representación municipal aprobándose en 1999, siete de ellos (Leyva y Burguete, 2007).

Otro acontecimiento relevante en materia electoral que intenta promover una representatividad indígena, consistió en la redistribución de las circunscripciones electorales. En este sentido, en el año 2004, en once estados de la República se conformaron 28 distritos uninominales donde hay presencia de más de 40% de hablantes de lengua indígena.

Ahora bien, los mecanismos de remunicipalización y redistribución electoral que abren espacios a la representación indígena, son iniciativas emanadas del poder legislativo como una forma de responder a las demandas de autodeterminación del movimiento indígena, sobre todo por la fuerza generada después de la rebelión zapatista de 1994 y la carencia de espacios políticos en las estructuras de poder nacional.

Sin embargo, la apertura anterior no ha sido del todo suficiente, pues a partir de que en 2011 la Constitución Federal reconoce la misma jerarquía a los tratados internacionales, se desataron una serie de demandas jurídicas de reconocimiento de municipios indígenas que llevaban varios años en lucha.

Algunas de estas acciones legales a la postre resultaron infructuosas, pero otras muchas fueron exitosas. Entre estas últimas están los casos de Cherán en Michoacán, Ayutla de los Libres en Guerrero y Oxchuc en Chiapas, donde lograron, mediante la lucha política y legal, el reconocimiento de sus instituciones de gobierno comunitarias por mecanismos de elección propia y no a través del voto vía partidos políticos.

Las reformas legislativas y las luchas socio-jurídicas han impulsado a su vez más cambios en otras regiones del país que buscan abrir espacios de representación política. En este contexto, el estado de Morelos no ha sido la excepción: desde los años setenta, se desplegaron varias luchas y movimientos de pueblos que buscaban separarse de las cabeceras y crear sus propios municipios. Lo anterior debido a las políticas de despojo e imposición de proyectos en varios lugares. Tetelcingo contra un ingenio azucarero, Xoxocotla contra el despojo de tierras por Tequesquitengo,

Cuentepec contra un velódromo, Tepoztlán contra un campo de golf, etc. (Hernández, 2005).

En estas acciones destaca la labor de Luis Miguel Morayta Mendoza, investigador del INAH Morelos, quien además de contar con diversas publicaciones sobre los pueblos indígenas de Morelos, entre ellas el *Atlas Etnográfico de Morelos* (Morayta, 2011), también ha elaborado y presentado varios peritajes antropológicos que contribuyeron a esclarecer las demandas de estas comunidades.

En efecto, para la creación de los municipios indígenas de Hueyapan, Coatetelco, Xoxocotla y Tetelcingo, Morayta fue el responsable de fundamentar la identidad y autoadscripción étnica de estas comunidades, todas ellas de origen nahua, desde la mirada antropológica, los cuales han sido fuentes importantes para conocer las formas de organización socioreligiosa de esos lugares. Particularmente en el peritaje de Hueyapan, Morayta hace una descripción detallada del sistema de cargos y de gobierno, que integra tanto las funciones administrativas como las religiosas, incluyendo el control del agua y del orden público.

Posteriormente, ante el surgimiento de nuevas solicitudes y controversias electorales en clave indígena, el antropólogo del INAH preparó nuevamente otros dos peritajes donde el tema principal fue el funcionamiento de la asamblea y las normas internas de las comunidades de Amilcingo (Temoac) y Chisco (Jojutla).

La lucha por la municipalización tiene como antecedente la formación del municipio de Temoac en 1977 el cual, mediante el decreto número 38 de la XL Legislatura del Estado de Morelos,<sup>3</sup> permitió que varias comunidades se separaran del municipio de Zacualpan de Amilpas, después de la conformación de un movimiento social que buscaba el municipio libre:

La acción de masas llevada a cabo fue concebida en un momento coyuntural, huelgas obreras, tomas de tierra, luchas estudiantiles eran constantes en la región, todos ellos fueron invitados con sus propias demandas a unirse a la marcha. Toda esta fuerza en la coyuntura

---

<sup>3</sup> Periódico oficial del gobierno del estado de Morelos número 2796 17 de marzo de 1977.

señalada fue capaz de lograr el reconocimiento de Temoac como municipio núm. 33, después de reformar la constitución del estado (Ojeda, 1982).

Recientemente, un paso significativo representó la creación de cuatro municipios nuevos en diciembre de 2017: Tetelcingo (decreto 2341), Coatetelco (decreto 2342), Hueyapan (decreto 2343) y Xoxocotla (decreto 2344). Los tres últimos municipios realizaron la elección de sus autoridades municipales en 2021 por usos y costumbres, en atención a lo que determinaron sus respectivas asambleas, a pesar de que Hueyapan enfrenta una controversia constitucional iniciada por Tetela del Volcán y el estado de Puebla respecto de los límites territoriales entre estos y el nuevo municipio de Hueyapan.

Por su parte, en el caso de Tetelcingo, el mencionado decreto 2341 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos el 22 de diciembre de 2017 fue impugnado por la cabecera municipal de Cuautla, quien presentó la controversia constitucional 30/2018 ante la Suprema Corte de Justicia, la cual determinó el 26 de septiembre del 2019 declarar la invalidez del decreto 2341 al considerar que no se había cumplido con la consulta previa a los pueblos indígenas que pudieran resultar afectados por dicha medida.

El caso de Tetelcingo es sintomático de los conflictos entre las comunidades y sus cabeceras. En los años ochenta se opusieron a la construcción de un aeropuerto y en represalia el gobierno no sólo mantuvo una ocupación militar en su territorio durante seis meses, sino que reprimió el movimiento y prohibió toda asamblea, contraviniendo la autonomía y libertades básicas de sus habitantes (Gómez, 2020).

En el mes de agosto de 2020, el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC emitió los acuerdos IMPEPAC/CEE/117/2020 e IMPEPAC/CEE/118/2020, mediante los cuales se aprobaron las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para el proceso electoral 2020-2021 y los lineamientos para regular la aplicación de dichas acciones. En estos se buscaba hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas con acciones afirmativas que permitan establecer una representación proporcional en los cargos de elección municipal.

Los acuerdos y lineamientos se emitieron en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-88/2020 y sus acumulados, dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 8 de junio de 2020, el decreto 690 del Congreso del Estado de Morelos modificaba los artículos 16, 17 y 27 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos para determinar que los partidos políticos postularan candidatas y candidatos indígenas de acuerdo con su peso demográfico porcentual. Sin embargo, la resolución de la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, declaró la invalidez de dicho Decreto, en razón de que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse después de lo cual no podrá haber modificaciones legales fundamentales, y en este caso el Congreso local no cumplió con dicho plazo.

Derivado de lo anterior el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC emitió los acuerdos IMPEPAC/CEE/263/2020 e IMPEPAC/CEE/264/2020 a fin de ajustar las disposiciones legales al código electoral vigente, sin que esto significara un cambio de fondo en las medidas emitidas.

Bajo la nueva modalidad, los municipios con menos de 50% deben tener el mismo porcentaje de regidores en sus listas nominales. Los que alcanzan del 50 al 90%, deben postular ya sea para presidencia o sindicatura indígena y regidurías, según el porcentaje. En caso de alcanzar el 90% o más de población, es obligatorio que la planilla completa sea indígena de conformidad con el artículo 13 de los Lineamientos. Para lograrlo, dichos candidatos o candidatas deben probar una autoadscripción calificada, es decir, demostrar de manera objetiva un vínculo con la comunidad ya sea por servicios, ocupación de cargos o participar en mejoras.

El propósito principal de esta reforma es lograr la igualdad sustantiva de oportunidades, promover la equidad y la representatividad, así como revertir la discriminación estructural, de acuerdo con lo ordenado por la sentencias SCM-JDC-403/2018 y SCM-JDC-088/2020 dictadas por la Sala

Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En dicho contexto, el IMPEPAC, ha participado de manera conjunta con los municipios indígenas del estado de Morelos, Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan, en la organización de sus elecciones de autoridades municipales, en cumplimiento al artículo 25 de los *Lineamientos para el registro y asignación de candidaturas indígenas que participarán en el proceso electoral 2020-2021*, en el que se eligieron diputaciones locales al congreso del estado e integrantes de los ayuntamientos, en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-088/2020 y sus acumulados.

Artículo 25. Los municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, realizarán sus elecciones por usos y costumbres de conformidad a sus sistemas normativos internos, de requerir apoyo logístico del IMPEPAC para la celebración de sus elecciones, deberán solicitarlo al Consejo Estatal por conducto de la Secretaria Ejecutiva a más tardar 90 días antes de la celebración del mismo.

En suma, hay dos formas generales o vertientes de reconocimiento de derechos indígenas en materia electoral. Por un lado la aceptación y conformación de municipios que pueden elegir a sus autoridades bajo un régimen de autonomía aplicando sus sistemas normativos (asambleas, barrios, rotativo, etc.) y por la otra, acciones afirmativas o preferenciales, que de acuerdo con el porcentaje de población, aseguren que se alcanzará una representación proporcional en los cargos de elección, al menos en regidurías o incluso en presidencia cuando el porcentaje sea el 90%.

Como resulta evidente, existe una tendencia a nivel nacional y estatal a reconocer la creación de municipios indígenas que se rijan bajo criterios normativos propios haciendo valer la autonomía. Esta aspiración refleja disensos y confrontaciones entre cabeceras y comunidades en disputa por recursos y territorios, y el distanciamiento con los partidos políticos como vía de acceso al ejercicio de ciudadanía.

Asimismo, el Consejo Estatal aprobó mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/048/2021 el plan de trabajo para la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades originarias del estado de Morelos sobre la idoneidad de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para el proceso electoral local 2020-2021, que contempla la

realización del presente estudio antropológico en acatamiento a las resoluciones de la Sala Regional de la IV circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México, SCM-JDC-403/2018 y SCM-JDC-088/2020.

#### 4. Antecedentes de las acciones afirmativas

El término acción afirmativa fue usado por primera vez el 6 de marzo de 1961 en la Orden Ejecutiva 10925 que firmó el entonces presidente de Estados Unidos de América, John F. Kennedy. El objetivo de esa orden era promover la igualdad de derechos laborales en todos los contratos firmados por instancias gubernamentales. En particular, para “tomar acción afirmativa que asegure que los aspirantes a un puesto de trabajo sean contratados y que ya empleados sean tratados de manera justa, sin menoscabo de su raza, creencias, color u origen nacional”. Es decir, la acción tenía como objetivo evitar la discriminación en el trabajo y se llamó afirmativa, porque no basta con prohibir la discriminación, sino que deben tomarse medidas para hacer efectiva la prohibición.

Con el tiempo, pasó de ser una cualidad de la acción a ser un tipo de acción y pasó del ámbito laboral al educativo. Su aplicación al ámbito electoral es quizá la más novedosa. En todo caso, estos cambios le han dado un sentido más amplio tanto como mecanismo para equilibrar las oportunidades, como para compensar formas de discriminación previas o estructurales sufridas por un sector social a manos de la clase o cultura dominante.

De igual forma, su relación con mecanismos específicos como el establecimiento de cuotas, los ajustes necesarios o la equidad, no estaban contemplados en las acciones afirmativas, sino que son resultado de los cambios y adaptaciones de estos mecanismos de política pública. También se ha discutido que este tipo de medidas debe ser temporal hasta que se considere que el objetivo de igualdad de oportunidades se ha alcanzado, aunque en muchos casos las acciones afirmativas no parecen ser implementadas como medidas temporales.

Esto deriva, en parte, del sujeto que se define como beneficiario de la acción afirmativa. En algunos casos, los beneficiarios son identificados

como sectores pertenecientes a minorías sociales, étnicas o religiosas, donde la minoría es resultado de un factor demográfico. En el caso mexicano, el tribunal electoral ha adoptado el término de ‘grupo en situación de vulnerabilidad’ (véase SUP-RAP-47/2021 y SUP-RAP-49/2021 acumulados) con lo cual se reconoce que la acción aplica a un sector y no a un sujeto, y que se le distingue positivamente por su contexto y no por una condición intrínseca.

Sin embargo, la noción de vulnerabilidad hace referencia a la posibilidad de sufrir un daño o estar en un estado de riesgo, desamparo o debilidad (Lara, 2015:24). Es decir, hace referencia a un sujeto que requiere ayuda externa para hacer lo que no puede realizar por sí mismo.

Si se aplica de manera directa al ámbito electoral, queda oculto el hecho de que hablamos de sectores marginados del ámbito político y de las condiciones estructurales que limitan su participación en la esfera pública. Es decir, de la necesidad de eliminar barreras, un problema más ligado al concepto de desventaja que al de vulnerabilidad.

Una forma de resolver esta discrepancia la proporciona Iris Marion Young, quien afirma que la justicia debe desplazarse de una concepción distributiva a una que reconozca las condiciones de dominación y opresión, de tal manera que la justicia se aboque a la eliminación de dichas condiciones (Campbell, 2002:201).

Young parte de la crítica al modelo de democracia basado en el interés particular, por el cual los procesos electorales confrontan preferencias y demandas individuales encarnadas en el candidato que son después avaladas por el voto popular.

De igual manera, se distancia del modelo de democracia deliberativa, que pretende superar las limitaciones del anterior al fomentar la confrontación de ideas en función de algún ideal de bien común (Young, 1997:41). Young afirma que la supuesta racionalidad del debate en el modelo deliberativo encierra prejuicios que tienden a excluir a sectores minoritarios con base en una pretendida neutralidad cultural en el debate.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Asumiendo por ejemplo, que la candidata presidencial de origen indígena Marichui podía ser escuchada en igualdad de condiciones que los demás candidatos por estar al mismo tiempo en el mismo foro con los demás candidatos.

La confrontación de ideas no genera las condiciones para que prevalezca la mejor de ellas puesto que hay sectores que han internalizado valores sobre el derecho a hablar y otros que oprimen estilos discursivos discordantes (Young, 1997:44)

La gente blanca de clase media mejor educada actúa generalmente como si tuviera derecho a hablar y a que sus palabras transmitan autoridad mientras que quienes pertenecen a otros grupos sienten una gran intimidación causada por los requisitos de la argumentación y por la carga de formalidad y reglas del procedimiento parlamentario (Young, 1997:46).

Young sostiene su propuesta en un modelo de democracia comunicativa, la cual asume la existencia de posiciones diferentes en un contexto de interdependencia significativa, de acuerdos sobre las reglas de procedimiento para la toma de decisiones y de respeto ante las diferencias.

Young sostiene que la acción afirmativa no es compatible con los modelos distributivos de democracia o de interés particular, porque éstos hacen caso omiso de la situación de los sectores oprimidos.

Siguiendo el argumento de Young, se puede decir que los criterios de mérito, como los antecedentes educativos o la experiencia previa, no son suficientes para dirimir cuál es el candidato más apto para el cargo, pues no hay medidas imparciales que permitan una evaluación neutra dada la carga cultural previa y el carácter normativo de los criterios (Campbell, 2002:216).

Por lo anterior, Young sostiene que no basta que la acción afirmativa se encamine a compensar exclusiones discriminatorias del pasado, sino que debe asumirse como un mecanismo para equilibrar las discriminaciones que actúan hoy en día, para dejar fuera a los representantes de sectores en desventaja política. En ese sentido, la discriminación no es tan importante como la opresión ligada a ella, y sólo la representación de la diversidad que resulta de la acción afirmativa permite eliminarla (Campbell, 2002:217).

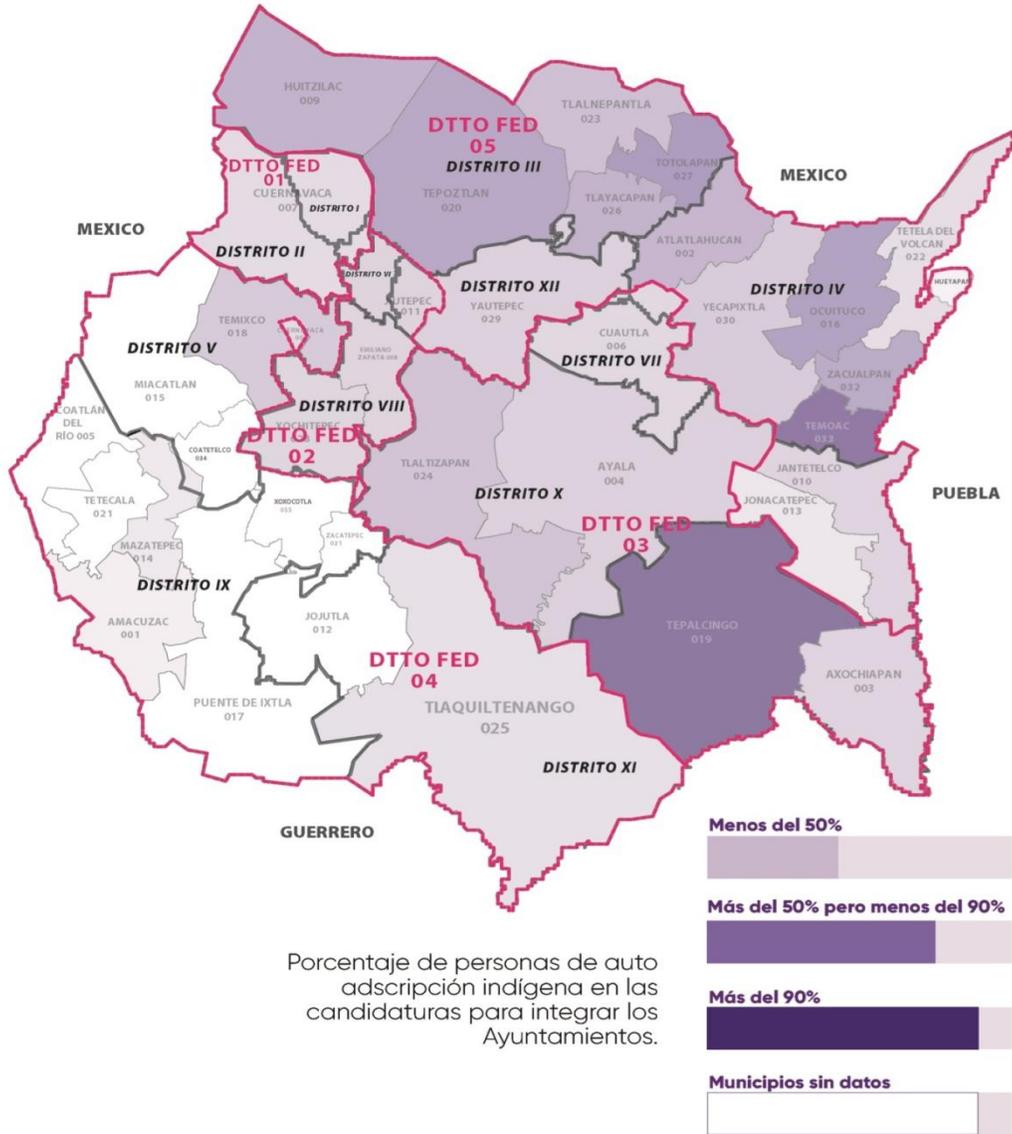
En consecuencia, las acciones afirmativas aplicadas al ámbito electoral pueden ser pensadas como mecanismos para ampliar la base participativa de sectores sociales en situación de desventaja política y no como un mecanismo que aspire a alcanzar una igualdad en sentido abstracto.

## 5. Plan del estudio

El estudio está dividido en cinco capítulos: un primer capítulo que presenta los objetivos del estudio y la metodología seguida para el levantamiento de los datos de primera mano que habrían de formar el universo de estudio. Un segundo, donde revisamos los antecedentes históricos del estudio de los pueblos indígenas de Morelos desde la perspectiva antropológica. El tercer capítulo dedicado al análisis del marco jurídico que protege los derechos de los pueblos originarios, con énfasis en las normas encaminadas a la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades a la elección de autoridades propias y a la representación de sus intereses en los cuerpos de gobierno del estado a través del sistema electoral. El cuarto, en el que concentramos los resultados obtenidos a partir del levantamiento de datos de primera mano. Y finalmente un capítulo dedicado a presentar las observaciones y reflexiones del equipo de trabajo del CIESAS sobre el tema de los sistemas normativos propios de pueblos y comunidades, y sobre la relación de éstos con las estructuras electorales del estado de Morelos.

MAPA 1

# ESTADO DE MORELOS



## Capítulo II

### Sobre los pueblos originarios en Morelos

Para poder entender la importancia que tiene la composición pluricultural del estado de Morelos en el momento actual, en el que cobra relevancia la inclusión de los pueblos originarios en la estructura política y legal, es necesario hacer una aproximación crítica a la historia de la etnografía de sus pueblos originarios. En este capítulo nos interesa presentar el contexto histórico-cultural que vuelve pertinente la reflexión en torno a lo que implica un sistema democrático electoral incluyente en contextos caracterizados por la diversidad.

Una lectura crítica a las representaciones que los estudios antropológicos y de otras disciplinas sociales, han hecho a la que se ha reconocido como “población indígena de Morelos”, nos permitirá confrontar las perspectivas esencialistas y ahistóricas de esta población que caracterizaron los estudios culturalistas en las primeras décadas del siglo pasado. Este capítulo se propone contextualizar nuestro informe dentro de perspectivas más contemporáneas, de corte procesualista, desde las cuales se reconocen los contextos cambiantes y complejos en los que se construyen las identidades comunitarias indígenas y su contemporaneidad.

#### 1. Antecedentes etnográficos

Durante el siglo XX, la producción antropológica mexicana sobre los pueblos indígenas sigue una pauta muy similar a lo largo del país. Es decir, predominan las investigaciones que describen a la población originaria asentada en el actual territorio mexicano como portadora de rasgos esenciales, tradicionales e incluso pintorescos o exóticos.

Se concibe a las sociedades indígenas como si estuvieran fijas y cristalizadas en el tiempo, viviendo en comunidades cerradas, aisladas o poco comunicadas, sin tomar en cuenta o menospreciando los vínculos con la sociedad nacional. Podríamos clasificar estos trabajos con base en sus enfoques culturalistas y funcionalistas.

Por otra parte, en menor proporción, se generan estudios orientados a representar la vida de los pueblos étnicos y campesinos en su conformación e interacción con el resto de la sociedad nacional, con vínculos estrechos e ineludibles con el Estado que los inducen a un cambio y adaptación continua a las nuevas condiciones.

En estos estudios la vida rural y urbana está estrechamente vinculada, y lo moderno o tradicional se ven más como categorías descriptivas que explicativas. Los trabajos de este tipo se concentran sobre todo en temas de economía política, poder y dominación, migración e integración, cambio sociocultural y relaciones de tensión o negociación. Se puede clasificar el enfoque teórico de estos trabajos como de tipo procesal y estructural.

Estas discrepancias teóricas entre los enfoques estáticos y los dinámicos habrían de tener particular relevancia entre los estudios elaborados sobre pueblos del estado de Morelos, en particular por los estudios pioneros elaborados por antropólogos norteamericanos que hicieron sus investigaciones en Tepoztlán.

Así, Robert Redfield (1931), a principios del siglo XX, encontró en Tepoztlán una comunidad autocontenida que estaba perdiendo sus rasgos esenciales al entrar en contacto con la vida urbana y moderna. Los sujetos son presentados como pasivos y sobre determinados por lo que la escuela culturalista americana denominó el *continuum* folk-urbano, consistente en un cambio inevitable donde lo antiguo se desorganiza frente al avance inminente de la tecnología y las ideas progresistas.

Algunos años después, en el contexto de la industrialización y crecimiento urbano de México, su colega y paisano Oscar Lewis (1951) emprendió un reestudio o repetición de la investigación realizada en Tepoztlán. En esta ocasión, Lewis no vio esa comunidad que se degrada poco a poco al entrar en contacto con la sociedad mayor. De hecho lo que sostiene es que, a lo largo de la historia, Tepoztlán ha estado en contacto continuo con otras culturas: con la capital del imperio mexicana primero, después con las autoridades de la Colonia y hoy con las del país, sin que esto haya implicado que el sentimiento de colectividad se hubiera diluido.

Lewis no niega el proceso de aculturación, por el contrario, lo reafirma, pero de una manera bilateral, es decir, con influencias mutuas. Menciona

incluso cómo el movimiento bolchevique llega al pueblo y promueve los valores socialistas y comunitarios. La tradición y la modernidad en su investigación es un proceso permanente de tensión y negociación. Lo que determina la dinámica social no es la cultura, sino las condiciones económicas y las transformaciones sociales a nivel global en donde todos los actores toman decisiones.

Oscar Lewis en su momento no sólo fue incomprendido sino denostado por argumentar y demostrar, en un momento donde se hablaba del auge de la economía mexicana de la posguerra, que los indígenas migraban a la Ciudad de México y ahí seguían reproduciendo sus vínculos comunitarios, sobre todo por las redes de apoyo y solidaridad de familias viviendo en condiciones precarias. Por eso se le llamó “antropología de la pobreza” a este acercamiento metodológico. Un texto ilustrativo de sus aportes teóricos se intituló, “Urbanización sin desorganización. Las familias tepoztecas en la Ciudad de México” (Lewis, 1957), que anuncia claramente cómo las identidades y formas societales se pueden reproducir y reafirmar en contextos de migración y urbanidad.

En los estudios etnográficos elaborados por mexicanos también podemos distinguir esta polaridad de enfoques: por un lado, la escuela culturalista, nacionalista e indigenista, que describe a las comunidades originarias en una situación de aislamiento y atraso que gradualmente se van integrando y asimilando a la vida nacional. De hecho, esta perspectiva justificó los programas de aculturación y ‘desindianización’ dirigidas por el Estado mexicano posrevolucionario y que predominaron al menos hasta finales del siglo XX en el Instituto Nacional Indigenista (INI). El gran teórico de esta corriente y política de integración fue el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán (1957), quien plasmara estas ideas en su famoso texto “El proceso de aculturación”.

Por otro lado, están los estudios llamados campesinistas, denominación que abrevia de la idea de que no es la cultura o el folklore lo que marca la pauta de análisis, sino las formas de vida ligadas a las relaciones y modos de producción, donde la cultura es una variable más pero no la determinante. Por supuesto, parten de una posición crítica a las políticas de asimilación y explotación, de dominación y despojo, pero

también observan que los cambios son producto de tensiones entre el Estado y los pueblos, no definidos únicamente por una de las partes.

Morelos es un estado hecho a modo para aplicar estas teorías, ya que fue uno de los focos medulares de la Revolución Mexicana, con un pueblo organizado y exigiendo en todo momento la justicia. La propuesta más conocida sobre este entorno de dominación y resistencia la planteó Arturo Warman en *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y Estado nacional* (Warman, 1976), donde el autor documenta, recurriendo a la memoria oral, la oposición a las políticas de control del Estado sobre el patrimonio, recursos y destino de los pueblos.

Este destacado investigador y posteriormente funcionario público, puso su atención en la conciencia y resistencia presentada por los pueblos a las políticas de gobierno. Muestra cómo, a pesar de la adversidad y exacción, se organizan para luchar y defender sus ideales y necesidades. No idílica, sino en un contexto de explotación capitalista incrustada en la vida comunitaria que la trastorna y al mismo tiempo la moviliza para defenderla. De esta manera, el cambio y adaptación no son resultado de la prevalencia de una sociedad sobre otra, sino de la constante negociación y adaptación de las formas políticas sociales, económicas y culturales.

En estas dos propuestas contrastantes, que por una parte representan a los actores como pasivos y por la otra como dinámicos, tradicionales versus modernos, se proyectan la mayoría de las investigaciones. Pese a lo mencionado hasta ahora, una constante en toda la bibliografía, en menor o mayor grado, es que no presta suficiente atención o incluso no se reconoce la existencia de instituciones de gobierno y de derecho propio entre los pueblos originarios. Cuestión por demás sospechosa, no digamos en los enfoques culturalistas, que observan el mundo de manera estática y anclada en usos y costumbres, sino de los campesinistas y marxistas, pues si los pueblos resisten y se movilizan deben existir instancias de decisión y normas que permiten mantener la cohesión.

En este sentido, nuestro estudio retoma de manera crítica estas representaciones, que si bien nos permiten contextualizar algunas prácticas y construcciones identitarias, dejan importantes vacíos para entender las

concepciones y prácticas políticas contemporáneas a las que se enfrenta una política electoral que se proponga ser incluyente.

## 2. Presencia de los pueblos originarios en Morelos

Las omisiones o minimizaciones sobre las formas de gobierno y los sistemas normativos existentes en los pueblos, incluyendo por supuesto los procedimientos de elección, presentes en la gran mayoría de los estudios etnográficos, se deben tanto a causas teóricas como prejuiciosas. Las causas teóricas provienen de un presupuesto erróneo en el sentido de que, al detectarse que existen instituciones de la sociedad nacional, se asume que ha desaparecido la organización originaria y lo único que prevalece son sistemas de cargos que integran a las autoridades cívico-religiosas, pero subordinadas o separadas del municipio y de los núcleos agrarios. Y el supuesto de que, rigiéndose por la ley positiva, el resto de las normas se califican de usos y costumbres.

A ello debemos sumar el prejuicio de que a la población originaria no se le había considerado en ningún momento como pueblos con una identidad propia, sino justamente sólo como población con ciertas características étnicas o conglomerados sociales; como dice el lenguaje oficial, diezmados por la conquista, dependientes y destinadas a incorporarse a la sociedad nacional. Comunidades o localidades fragmentadas y en proceso de aculturación, atadas a formas tradicionales llamadas usos y costumbres o fanatismos, no con sistemas de autoridad y normas que pudieran adaptarse a los cambios y retos que les planteaba la sociedad mayor.

Estos referentes cambian radicalmente a fines de siglo XX y sobre todo a principios del XXI, cuando la mirada etnográfica se ve apremiada a cambiar de perspectiva como resultado de las mismas exigencias de los pueblos y de sectores de la sociedad afines a sus derechos.

A medida que la promesa del desarrollo y la integración del progreso ofrecidas por las naciones se vuelven retóricas y de que los regímenes políticos de los 60 y 70 se hacen más autoritarios, surgen los movimientos reivindicatorios de las naciones originarias (así autodenominadas), mismos

que se expresan con toda su fuerza al cumplirse los 500 años de la colonización.

De este contexto de emancipación surgen infinidad de acercamientos a las relaciones históricas y antropológicas entre pueblos indígenas y Nación-Estado, principalmente representados por dos figuras de renombre nacional: uno es Pablo González Casanova, en algún momento rector de la UNAM, quien postula que las relaciones con dichos pueblos se sostenían en un colonialismo interno, ya que el Estado nacional seguía imponiendo su autoridad sobre los pueblos originarios, tanto en sus capacidades de decisión como en sus territorios y recursos (González, 2003).

El otro es Rodolfo Stavenhagen (1987), quien llegaría a ser relator sobre pueblos indígenas de la ONU. Este sociólogo señaló la violación sistemática y estructural de los derechos humanos de los pueblos indígenas, fundamentalmente su derecho a la identidad, por la aplicación de políticas forzosas de asimilación que afectaban su autonomía y anulaban su capacidad de autorregulación y gobierno.

Es significativo que en el último cuarto del siglo XX, estas demandas de derechos colectivos de los pueblos confluyeron con cambios democráticos y con la consolidación de una cultura de derechos humanos a nivel mundial. Particularmente, México se adhiere a esta cultura de derechos humanos al respaldar y ratificar los tratados internacionales. Entre otros muchos, los Pactos Internacionales de la ONU y el Convenio 169 de la OIT, explícitos en su artículo primero de que el derecho fundamental es la libre determinación, así como reconocer las instituciones políticas y jurídicas de los pueblos indígenas y tribales. De este proceso de adopción y homologación con el derecho internacional derivó la reforma constitucional que declara a México una nación pluricultural producto de la presencia originaria de los pueblos indígenas.

Esto significó no sólo un parteaguas político que acepta la capacidad autonómica de los pueblos, sus instituciones propias o parte de ellas y la existencia de otras formas de derecho, sino el surgimiento de propuestas de análisis para entender cómo se configuran estos pueblos, cuáles son esas instituciones vigentes y las normas que los rigen, incluyendo por supuesto la forma en que se eligen o designan sus autoridades. Aparecen entonces

infinidad de etnografías sobre el ejercicio de la autonomía y las formas de impartir justicia, en la modalidad de un ejercicio interno de derechos o bien en conocer cómo se manifiesta esta capacidad de gobernar y regular en su relación con la sociedad nacional.

Tanto el Instituto Interamericano Indigenista como el entonces Instituto Nacional Indigenista de México, patrocinaron y publicaron libros para comprender la vigencia de dichas instituciones políticas y jurídicas, donde resaltan los nombres de Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (1990), Magdalena Gómez (1995) y Teresa Valdivia (1994). En el caso específico del estado de Morelos, también aparecen textos en donde se analizan los sistemas normativos y las formas de decidir y elegir entre los pueblos nativos.

Por ejemplo, para el aprovechamiento del agua hay varios trabajos que indican cómo se regula este recurso al interior de las comunidades, aunque no exento de conflictos y pactos con las autoridades competentes, por ejemplo el artículo de Ixkic Duarte Bastian y Sergio Vargas (2015) sobre “Sistemas normativos y gestión comunitaria del agua en Tetela del Volcán”. Igualmente aparecen publicaciones que narran los procesos de resistencia y reivindicación de la autonomía que se gestan en las comunidades y se promueven ante las instancias de justicia, incluyendo la Suprema Corte.

Vale la pena advertir que también en estos acercamientos e interpretaciones se muestran dos caras. Por un lado, los estudios esencialistas que exaltan el funcionamiento de las instituciones locales en contraste y sin vínculos con la sociedad nacional, nuevamente como comunidades autocontenidas o cerradas. Por otro lado, también hay propuestas que destacan la estrecha vinculación entre pueblos y Estado constituyéndose mutuamente en sus estructuras de gobierno y control.

Desde nuestro punto de vista, como antropólogos especializados en procesos legales, esta segunda opción es la más adecuada para entender la forma en que se gobiernan y norman los pueblos indígenas, es decir, no podemos entenderlas como formas de vida detenidas en el tiempo ni aisladas de la sociedad mayor, pues no por el hecho de que hayan sido conquistadas, colonizadas o aculturadas, se deduce que carecen de instituciones y normas propias. Por el contrario, es notorio que, en la

mayoría de los casos, hay procesos de hibridación e interculturalidad producto de las relaciones históricas, de la adopción, pero sobre todo de la voluntad de mantener sus formas propias de organización y regulación. O dicho de otra forma, de negociar y resistir frente al Estado, al mismo tiempo sin la pérdida de su sentido de pertenencia ni de la desaparición de sus propias instituciones políticas, sociales, económicas y culturales.

En estos estudios se reconoce la mutua constitución de los sistemas políticos y normativos indígenas, y las instituciones del Estado, un enfoque que resulta más pertinente para entender las prácticas contemporáneas de los pueblos indígenas de Morelos, a partir de la cual es posible diseñar las políticas de inclusión democrática de estos sectores en prácticas de construcción de ciudadanía como los procesos electorales.

### 3. Sistemas normativos propios

En consecuencia, estamos frente a un fenómeno general de negación de la institucionalidad y la normatividad de los pueblos al identificar que se rigen por instancias municipales y agrarias. Sin embargo, hay que considerar que estas estructuras de autoridad fueron impuestas bajo los esquemas de negociación y adaptación ya referidas y en muchas de las ocasiones se acogen solo de manera formal o por obligación, pero operando bajo otras lógicas u otras reglas. Este es el caso, como se ha dicho, del cambio de la ley electoral de Oaxaca, al observar que en muchos lugares se simulaba la elección por urnas, cuando en realidad el pueblo había decidido previamente bajo métodos de designación por consenso, por rotación o incluso como una forma de castigo.

De igual forma, Luz Ibarra y Shirley Reyes realizan una investigación en Tetela del Volcán, Morelos, donde sostienen que existe un sistema de elección por usos y costumbres que se combina con el oficial de municipio libre. El modelo de elección municipal se habría mantenido igual al aplicado antes en Tetela cuando era comunidad. De esta manera las autoras llegaron a la conclusión de que “combinan formas tradicionales con formas modernas. Coexisten los usos y costumbres con el municipio libre [...] Es una hibridación de la dinámica política local” (Ibarra y Shirley, 2013:23).

En el mismo sentido, como lo veremos a lo largo de este estudio, independientemente de que existan autoridades e instancias formales del Estado, es importante detectar, para el análisis de los sistemas normativos y formas de elección en Morelos, que detrás de estas estructuras subyacen formas de organización, normas, prácticas o estilos de tomar decisiones asumidas y mantenidas por los pueblos.

Por lo mismo, para hablar de la vigencia o decadencia de una norma o institución propia, no basta con conocer las características formales o normativas, sino su actuación real y efectiva. Como dice Miguel Morayta:

“No tratamos de definir cuáles pueblos son más o menos indígenas. Vemos cual es la mayor o menor presencia y densidad de los sedimentos sobre los cuales fueron construidos” (2011:26).

Es decir, la forma no define la naturaleza de una institución, sino su actuación y desempeño real en la práctica diaria”.

En consecuencia, este estudio parte de considerar el contexto real y efectivo de las prácticas normativas, así como la voz y definición que ofrecen los propios actores sociales y políticos a sus instituciones, y concepciones, ya que bajo el principio de la libre determinación, es un derecho y prerrogativa de éstos autodefinirse y autodeterminarse, es decir, decidir quiénes son y cómo deben ser. Por lo tanto, las descripciones y definiciones aquí propuestas tienen que estar basadas en las expresiones y peticiones vigentes de los pueblos interesados.

También es de vital importancia señalar que un etnocentrismo o más bien un Estado-centrismo, nos lleva a creer que gobernar y/o normar, necesariamente está vinculado a instituciones de gobierno y de justicia. Es decir, a un aparato político-jurídico explícito, cuando en los pueblos puede haber ámbitos de regulación y sanción distintos, como son las obligaciones ante los entes sagrados y el respeto a los mayores (que tienen prestigio por su desempeño ante el pueblo).

En conclusión, sólo el contexto etnográfico, conocido a través de la opinión de los mismos actores sociales, nos permitirá entender el alcance y vigencia real de las instituciones políticas, sistemas normativos y formas de elección que se mantienen, y despliegan en las comunidades de Morelos.



### Capítulo III

## Sobre los fundamentos legales de las acciones afirmativas

En este apartado nos interesa ubicar las acciones afirmativas implementadas para pueblos indígenas en el estado de Morelos, dentro de una discusión más amplia sobre los derechos de los pueblos indígenas en México, un problema que plantea el reconocimiento de derechos colectivos y no sólo individuales. Partimos de que este es un requisito indispensable para garantizar la participación política de los pueblos indígenas en el concierto nacional más allá de la igualdad formal. Tiene entonces como objetivo poner en diálogo la conformación de una política pública para pueblos indígenas con los debates legislativos y judiciales en torno a los derechos colectivos de los pueblos.

#### 1. Derechos de los pueblos indígenas

Como se ha venido exponiendo, la confluencia de los movimientos de reivindicación de los pueblos indígenas y la progresividad de los derechos humanos, han generado un cambio en la forma en que entendemos la composición pluricultural de la nación y en la transformación de las instituciones del Estado. Esta nueva realidad socio jurídica está orientada a que dichos pueblos alcancen los mismos derechos que el resto de la población.

Algunas corrientes de pensamiento político y filosófico de corte individualista, sostienen que basta con garantizar a todos los ciudadanos los mismos derechos para poder alcanzar la igualdad, acompañada de programas especiales o medidas procedimentales se corrijan las desigualdades históricas. Es decir, plantean una igualdad formal acompañada de medidas temporales que provean de oportunidades a la población en situación de exclusión o vulnerabilidad. Para el caso de los pueblos indígenas, este planteamiento sugiere un desarrollo con identidad, cuyo alcance es respetar sus valores culturales y fomentar las oportunidades de los sujetos considerando su origen e identidad (Rodríguez, 2008:101).

En cambio, desde una teoría progresista de los derechos humanos, la igualdad de derechos plantea que debe reconocerse y garantizarse los derechos individuales, pero también los colectivos. Desde esta postura, los derechos colectivos de los pueblos, de grupos o sectores de la población, no son derechos especiales, ni privilegios ni mucho menos fueros, sino derechos plenos y necesarios para el goce de todas las libertades.

En resumen, no es suficiente, desde este planteamiento, que un individuo disfrute de sus derechos individuales, si no puede expresarse en su propia lengua ni celebrar ritos en sus lugares sagrados; si no puede aprovechar los bienes comunes de su comunidad o elegir a sus autoridades como lo hacen en su pueblo (derechos que sólo pueden ejercerse en colectividad).

Para la teoría de los derechos humanos, ejercer los derechos colectivos e individuales no es una cuestión de jerarquizar o anteponer unos sobre otros, ya que estos son indivisibles, interdependientes e integrales. Más bien se trata de ponderarlos y equilibrarlos según las circunstancias. Así, para los mexicanos en general, cada día se vuelve más urgente garantizar el derecho colectivo a la seguridad, mientras que para los pueblos originarios la demanda crucial es el respeto a sus derechos políticos para evitar injerencias arbitrarias en sus ámbitos comunitarios.

Como lo sostiene Will Kymlicka (1996), uno de los expertos del multiculturalismo, no se trata de que los derechos colectivos impongan limitaciones internas a sus miembros (como negar los derechos religiosos o los derechos de las mujeres), sino que la nación mayoritaria no les imponga restricciones externas (por ejemplo aplicarles un sistema de justicia extraño o impartir una educación donde sólo se enseñen valores occidentales). En el mismo sentido, la Constitución de Morelos reza en su artículo 2, párrafo X, que los pueblos tienen el derecho colectivo a:

“Elegir a los representantes de su gobierno interno de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad frente a los varones, respetando el pacto federal y la soberanía del Estado”.

Aunque existe una aceptación general a estos principios, plasmados en tratados internacionales, la Constitución de la República y la propia

Constitución del Estado Morelos, tales como el reconocimiento de la libre determinación y los sistemas normativos de los pueblos, su implementación y aplicación siguen siendo objeto de diferencias y polémica. Dicho en términos legales, el derecho subjetivo aceptado sobre la naturaleza pluricultural de la nación, que constituye un imperativo categórico, debe ahora ser interpretado y aplicado para hacerlo real y efectivo.

En este sentido, las fórmulas o soluciones para reconocer los derechos colectivos e individuales han sido variadas y hasta contradictorias. El más señalado es que en el conjunto de derechos indígenas contemplado en la Constitución Mexicana se concluye que estos derechos deben ejercerse en la jurisdicción de los estados, pues señala a la letra:

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Esta solución legal es válida pero limitativa, incluso restrictiva e inoperante, porque los derechos constitucionales deberían disfrutarse en todos los ámbitos, con más razón ahora que los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que la Carta Magna. Además, si los derechos se limitan a la jurisdicción estatal, todo el ámbito federal queda excluido (lo que abarca los temas territoriales y electorales, para señalar los más importantes). De ahí derivan la infinidad de inconformidades, demandas y amparos contra las soluciones jurídicas adoptadas en los estados.

Lo anterior es la razón por la que los pueblos acuden persistentemente a instancias regionales, federales e incluso internacionales para resolver derechos que son universales, no locales ni individuales. Ese es el caso, para no ir más lejos, de los derechos electorales de los pueblos, los cuales abordaremos ahora.

## 2. Derechos electorales de los pueblos

El derecho colectivo de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes está enunciado de manera muy explícita en la Constitución Federal y en algunas locales desde principios de este siglo. Nuestra

Constitución Política dispone en la fracción tercera del Artículo 2º que los pueblos tienen la libre determinación para:

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Igualmente las normas internacionales, de aplicación obligatoria en el interior del país, establecen medidas similares. Por ejemplo, la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas contempla que dichos pueblos deben participar en la adopción de decisiones por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos (art.18) y el Convenio 169 de la OIT que deben participar en las instituciones electorales (art 6.1).

La anterior legislación debe interpretarse en dos sentidos: primero, que pueden elegir a sus propias autoridades internas y que deben contar con representantes ante los órganos de gobierno. El artículo segundo de la Constitución Federal lo regula en el mismo sentido: “de acuerdo con sus normas y procedimientos, elegir a representantes de gobierno interno”. Se entiende también que el derecho colectivo interno no puede ser un impedimento para acceder a los cargos públicos, como señala el párrafo tercero del artículo 8 del Convenio 169 de la OIT.

Queda plenamente expresado y deslindado en la legislación expuesta, que unas son las normas de elección para sus instituciones de gobierno, correspondiente a los derechos colectivos y otra participar en el sistema electoral como ciudadano, ejerciendo los derechos individuales. Es muy importante tener presente esta diferenciación a lo largo de la lectura y análisis, pues suele homologarse uno y otro ámbito de aplicación, y ejercicio del derecho, a saber, la participación en la vida interna de las comunidades con la participación en las instituciones y órganos electorales externos.

No debe pasarse por alto, que la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 26, reitera esta doble naturaleza o escenario, por así decirlo, de los derechos de los pueblos, o sea, la elección de gobierno interno y la elección de representantes en el ayuntamiento. Al respecto reza en el inciso 3:

“Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades...”

Y lo distingue claramente en el siguiente inciso 4:

“Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.”

Destacamos y precisamos esta forma de aplicar derechos colectivos e individuales, no sólo para tener presente su alcance, sino para comprender la manera en que se han venido desarrollando y aplicando a nivel nacional y estatal. Es de especial interés observar cómo comenzaron a diseñarse políticas de acción afirmativa y de distribución de cuotas para hacer valer los derechos individuales queriéndolos equiparar o cumplimentar con los derechos colectivos. Comencemos con el escenario federal y luego con el estado de Morelos.

Al reformarse la Constitución Federal en 2001, quienes comenzaron a explorar medidas de inclusión y participación explícita para los ciudadanos indígenas (es decir, en su carácter de derechos individuales) fueron los partidos políticos, en este mismo año, a instancias del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En sus estatutos, este partido incorpora la modalidad de nombrar candidatos a diputados de representación proporcional que pertenezcan a comunidades indígenas.

Luego de regular y nominar conforme a lo dicho, las candidaturas incorporadas a las listas del partido fueron impugnadas por sus propios afiliados al considerar que las personas colocadas en la lista no cumplían

con dicha calidad. Esta inconformidad derivó en una sentencia del Tribunal Federal Electoral que sentó varios precedentes, ya que originalmente el PRD impulsó esta modalidad de candidaturas como algo temporal y aplicando el derecho de autoadscripción indígena, es decir, de auto postulación. En cambio, la resolución del tribunal consideró que esta acción afirmativa debía ser permanente (modificando el criterio de que éstas son sólo temporales y proporcionales) y que los candidatos en lugar de autoadscribirse demostraran su vinculación con una comunidad indígena (Bustillo, 2015:13).

Además de esta impugnación a las modalidades de designación de candidaturas le sucedieron otras, como las SUP\_JDC-466/2009 y SUP-JDC 484/2009, que han ido creando criterios sobre las características y requisitos de las personas indígenas que deseen competir por puestos de elección y que se mencionarán más adelante en las normas que veremos para la selección de candidaturas en Morelos.

Hacemos referencia a estos cambios de criterios para nombrar candidatos indígenas, porque no solamente se afinan los requisitos para hacerlo sino que, en el afán de alcanzar esa igualdad de oportunidades y de derechos para los miembros de los pueblos, las normas indígenas y las electorales se terminan equiparando y asimilando. Es decir, se les considera similares y parte del sistema electoral, sin precisar que son para fines distintos. A saber, unas para elegir candidatos con procedimientos propios y otras, las que rigen los partidos y los órganos electorales.

Es así que la Jurisprudencia 19/2012 señala que: “Las normas de los sistemas normativos indígenas de carácter electoral, deben considerarse parte integrante del sistema normativo jurídico electoral, es decir, de las leyes en materia electoral que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal pueden llegar a aplicar por estimarlas inconstitucionales”. En resumen, si bien la jurisprudencia coloca en la misma jerarquía las normas de los pueblos y las normas del sistema electoral, no hace la precisión de que deben aplicarse y validarse cada una en su ámbito jurisdiccional. Es decir, que para el caso de los sistemas normativos les compete aplicarlas a las instituciones y autoridades indígenas, y las normas electorales a los partidos y órganos electorales.

Esto se apunta para posteriores capítulos en donde analizaremos cómo se conciben, interpretan, aplican y utilizan estas normas, así como los criterios y procedimientos de elección por parte de los órganos electorales y los partidos políticos, pues son determinantes para entender qué se entiende por calidad de indígena de la persona y si los sistemas normativos realmente se están reconociendo, asimilando o manipulando. De igual manera estas normas y criterios deben analizarse a la luz del alcance de las acciones afirmativas para saber si consisten en soluciones que atienden a los derechos colectivos de los pueblos o si solamente se dirigen a dotar de espacios en materia de derechos individuales.

### 3. Avances del estado de Morelos en materia electoral

Dicho lo anterior, debe mencionarse que otros partidos se sumaron a la apertura de candidaturas y que, como se ha documentado más arriba, también se crearon distritos electorales federales con circunscripciones indígenas avanzando en distintas medidas preferenciales a favor de personas indígenas. Hasta que en 2017, el INE diseña y aprueba las acciones afirmativas en distritos electorales que deben incorporar los estados de la República.

La manera en que las leyes y reglamentos de Morelos han regulado los derechos electorales retoma mucho de lo aplicado a nivel federal. Primero, reconocer la libre determinación y sus formas de organización como parte de sus derechos colectivos. De esta manera, la Constitución de Morelos según su artículo 2, párrafo segundo, señala que:

“El Estado reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación de sus pueblos y comunidades indígenas, ejercida en sus formas internas de convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal”.

En segundo, propone la elección de representantes municipales, pues de acuerdo con el apartado X de la misma Constitución local:

“Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes a los Ayuntamientos, en los términos que señale la normatividad en la materia”.

Ya hemos referido la creación de tres municipios indígenas de Morelos que se eligen por sus sistemas normativos propios. Bajo este esquema, se

reconocen, garantizan y aplican sus derechos colectivos. ¿Qué ocurre en los demás municipios? También se ha mencionado anteriormente que para dar solución a la participación política de la población indígena en municipios donde son minoría demográfica, se llegó a la determinación de implementar acciones afirmativas a través de cuotas porcentuales de población que de manera obligatoria deben cumplir los partidos.

Esta modalidad, emergente y obligatoria para desarrollarse en los recientes comicios del 2021, es la que está sujeta a análisis, evaluación y en su caso adecuación o cancelación, pues al igual que las anteriores reformas que incorporan medidas compensatorias, ha estado sujeta a inconformidades e impugnaciones. Se ha cuestionado en muchos sentidos, pero principalmente en cuanto a la designación de candidatos.

Un avance en cuanto a la evaluación de resultados se encuentra en el *Informe sobre las acciones afirmativas* presentado por el IMPEPAC luego de haberse efectuado los comicios del presente año. Este es un indicador muy sólido y consistente sobre el desarrollo y cumplimiento de las medidas preferenciales adoptadas en el proceso electoral. Mediante la recopilación y análisis de la información ahí mostrada, se advierte en forma precisa la manera en que se aplicaron los mandatos judiciales y las normas electorales sobre acciones afirmativas en los distritos electorales y prácticamente en todos los municipios del estado.

Queda consignada con mucha claridad y precisión la calidad demográfica de los municipios considerados indígenas y no indígenas, lo cual muestra un trabajo previo de investigación e identificación de los mismos. También se muestra claramente cuántos candidatos indígenas se registraron, tanto por municipio como por partido así como el resultado final de la elección en el universo jurisdiccional sobre el cual se aplicaron dichas acciones, es decir, tanto a nivel distrital como municipal y de género. Llama la atención, sin embargo, la ausencia de la variable de edad para saber el grado de inclusión en este rubro.

En síntesis, a través de este informe se puede constatar de manera cuantitativa y gráfica, con mucha solvencia, los resultados de las acciones afirmativas aplicadas para personas indígenas en los distritos y municipios, identificando además de la identidad y género de la persona el documento

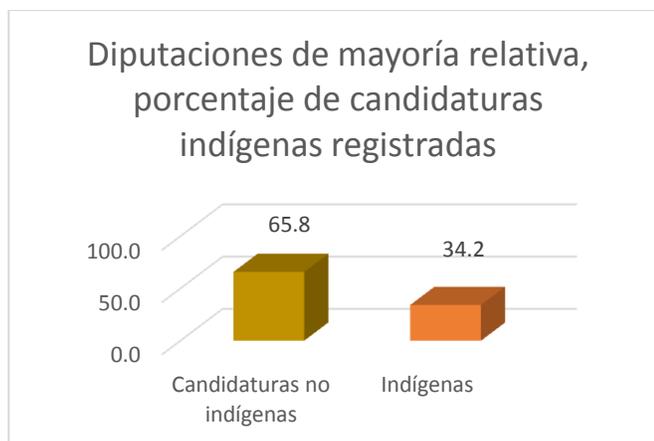
oficial que lo avala, dando una certeza y transparencia muy importante a los datos ofrecidos. En ese sentido, coincidimos en que, como se afirma en las conclusiones, se dio “cabal cumplimiento” al mandato y objetivo establecido en los lineamientos aprobados para la elección preferencial de personas indígenas.

También, como los números lo explicitan, es de advertirse que los porcentajes mínimos establecidos para cumplir con las cuotas programadas se alcanzaron satisfactoriamente e incluso fueron rebasados en la mayoría de los casos. Por ejemplo, de los 222 cargos de representación para ayuntamiento, los lineamientos ponderaban un mínimo 68 de para indígenas y en total fueron 77, o sea, nueve más de los indicados, con un porcentaje total de 35%.

Para más claridad, 7 de las 33 presidencias son ocupadas por indígenas, equivalente al 22%. En sindicaturas, 11 de las 33 o sea un 34% y en regidurías 59 de 156, lo que da un porcentaje de 38%. En el caso de los cargos ocupados por mujeres indígenas, de esos 77 cargos de representación, 45 fueron para dicho género, con lo cual obtuvieron una representación del 58%. Los tres municipios faltantes donde no se pudo obtener el dato de la población indígena, si bien deben trabajarse en una próxima elección, no menoscaban la veracidad de los resultados.

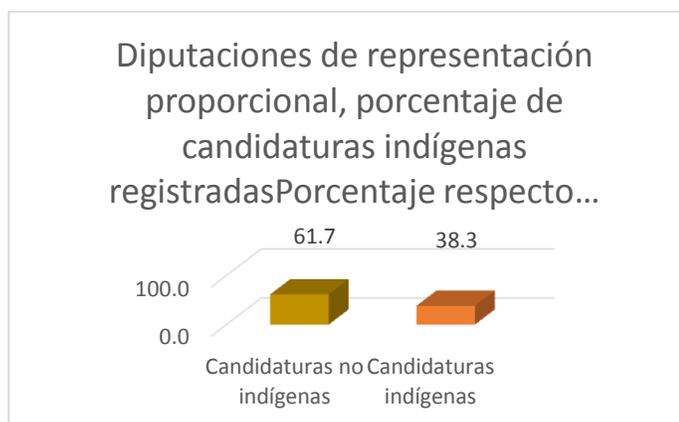
#### NÚMERO DE CANDIDATURAS INDÍGENAS DE MAYORÍA RELATIVA

	Cantidad	Porcentaje
Diputaciones de mayoría relativa	260	100
Candidaturas no indígenas	171	65.8
Candidaturas indígenas	89	34.2



NÚMERO DE CANDIDATURAS INDÍGENAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

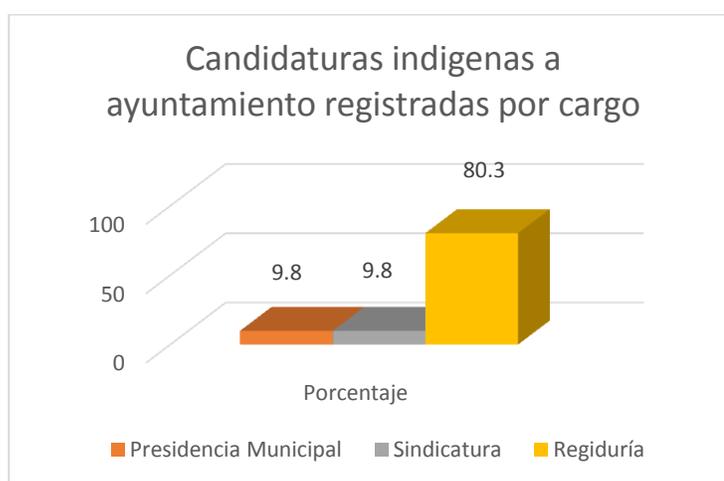
	Cantidad	Porcentaje
Diputaciones de representación proporcional	149	100
Candidaturas no indígenas	92	61.7
Candidaturas indígenas	57	38.3



Cabe señalar que a la fecha se encuentran pendientes de resolver recursos interpuestos por partidos políticos ante las instancias jurisdiccionales en el caso de las elecciones de algunos ayuntamientos por lo que de darse alguna modificación en la integración de los mismos.

### NÚMERO DE CANDIDATURAS INDÍGENAS EN AYUNTAMIENTOS

	Cantidad	Porcentaje
Total	1330	100
Presidencia municipal	131	9.8
Sindicaturas	131	9.8
Regidurías	1068	80.3



### NÚMERO DE DIPUTACIONES INDÍGENAS QUE CONFORMAN EL CONGRESO LOCAL

	Cantidad	Porcentaje
Total de diputados en el congreso	20	100
Diputaciones no indígenas	12	60
Diputaciones indígenas	8	40

## Estudio antropológico



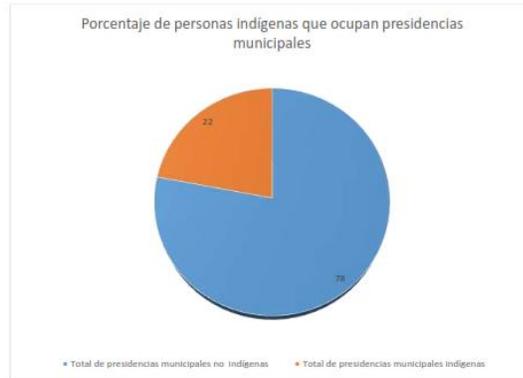
### PERSONAS QUE INTEGRAN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO POR CONDICIÓN INDÍGENA

	Cantidad	Porcentaje
Total de cargos en ayuntamientos	222	100
Candidaturas electas no indígenas	145	65
Candidaturas electas indígenas	77	35



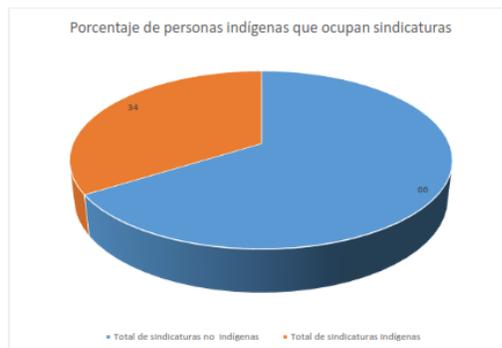
**Personas indígenas que ocupan presidencias municipales.**

	Cantidad	Porcentaje
Total de personas que ocupan la presidencia municipal	33	100
Total de presidencias municipales no indígenas	26	78
Total de presidencias municipales indígenas	7	22



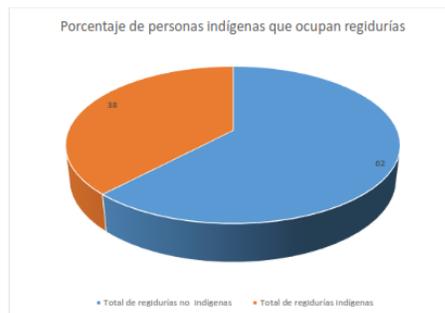
**Personas indígenas que ocupan sindicaturas.**

Sindicaturas	Cantidad	Porcentaje
Total de personas que ocupan la sindicatura	33	100
Total de sindicaturas no indígenas	22	66
Total de sindicaturas indígenas	11	34



**Personas indígenas que ocupan regidurías.**

	Cantidad	Porcentaje
Total de personas que ocupan regidurías	156	100
Total de regidurías no indígenas	97	62
Total de regidurías indígenas	59	38



Cabe señalar que a la fecha se encuentran pendientes de resolver recursos interpuestos por partidos políticos ante las instancias jurisdiccionales para las elecciones de algunos ayuntamientos por lo que puede darse alguna modificación en la integración de los mismos.

La consistencia de las acciones afirmativas aplicadas en el aspecto formal y legal se reafirma igualmente al revisar las diputaciones por distritos electorales. Tanto en mayoría relativa como en representación proporcional se alcanzaron los indicadores programados por los lineamientos. En el primer caso se eligieron cinco de los cuatro estipulados y en el segundo tres de los dos esperados. Es decir, en total son ocho diputados indígenas que acreditaron su identidad calificada (el mínimo eran seis) con lo cual también se rebasa la norma y expectativa programada. Igualmente en este caso, de los ocho diputados, cinco son mujeres con lo cual la representatividad de las mujeres alcanzó una mayoría sobre los hombres.

Así pues, resulta innegable que se alcanzó el objetivo de incorporar en los cargos de representación popular y de funcionarios públicos a personas acreditadas como indígenas desde el punto de vista legal y formal. En este logro están en primer lugar los partidos que postularon a los candidatos y el instituto electoral que verificó y acató lo estipulado en las sentencias y normas correspondientes, pese a algunos datos aislados que se tendrían que trabajar para la siguiente ocasión. Lo anterior significa un logro relevante desde el punto de vista social, legal, institucional y finalmente político, pues se realizó de una manera ordenada y transparente.

Lo anterior no obsta para que el informe sea complementado en los próximos meses con el resultado efectivo y real de la elección. Queremos decir con esto, que siendo un proceso y un resultado deseado y esperado en la etapa legal y formal, en próximas fechas deben evaluarse y monitorearse los resultados efectivos y sustantivos de la misma, lo que significa que ahora se deben estudiar cuántas impugnaciones hubo y en qué sentido se formulan. En segundo lugar estudiar a fondo las acreditaciones y compromiso real de los representantes con las comunidades que les proporcionaron su constancia. Saber incluso sino hay simulación o usurpación de esas identidades, como ha ocurrido en otros estados. Esto

es, si aun siendo personas de origen indígena tienen compromiso y apego con las mismas.

Sobre este punto, es necesario insistir en que la opinión de los ciudadanos y de los actores sociales es un criterio básico para evaluar el verdadero impacto de las acciones afirmativas y no sólo desde el punto de vista formal legal. Específicamente tratándose de pueblos indígenas, como también lo mandata la norma, realizar las consultas adecuadas a sus instancias representativas, pues hay que resaltar que estas acciones afirmativas de origen no fueron consultadas. Por eso es necesario saber de fondo si los partidos propusieron a los candidatos idóneos y si los ayuntamientos realmente están considerando las peticiones de las comunidades. Es otras palabras, si las acciones afirmativas, que permiten la inclusión y participación en el plano individual, a nivel colectivo puedan también abatir la discriminación, pues las exclusiones de los pueblos son a nivel estructural y no solo individual, histórico y no solo coyuntural.

#### 4. Controversias electorales sobre pueblos indígenas

Al respecto se ha señalado que, aunque la conciencia de identidad o autoadscripción es un principio a considerar en la aplicación de derechos indígenas, para la designación de candidatos se considera insuficiente ya que relativiza la objetividad sobre la procedencia del aspirante. Por eso se modificó el principio de autoadscripción simple por el de una adscripción calificada, o más bien, avalada por distintas instancias de gobierno comunitarias y gubernamentales.

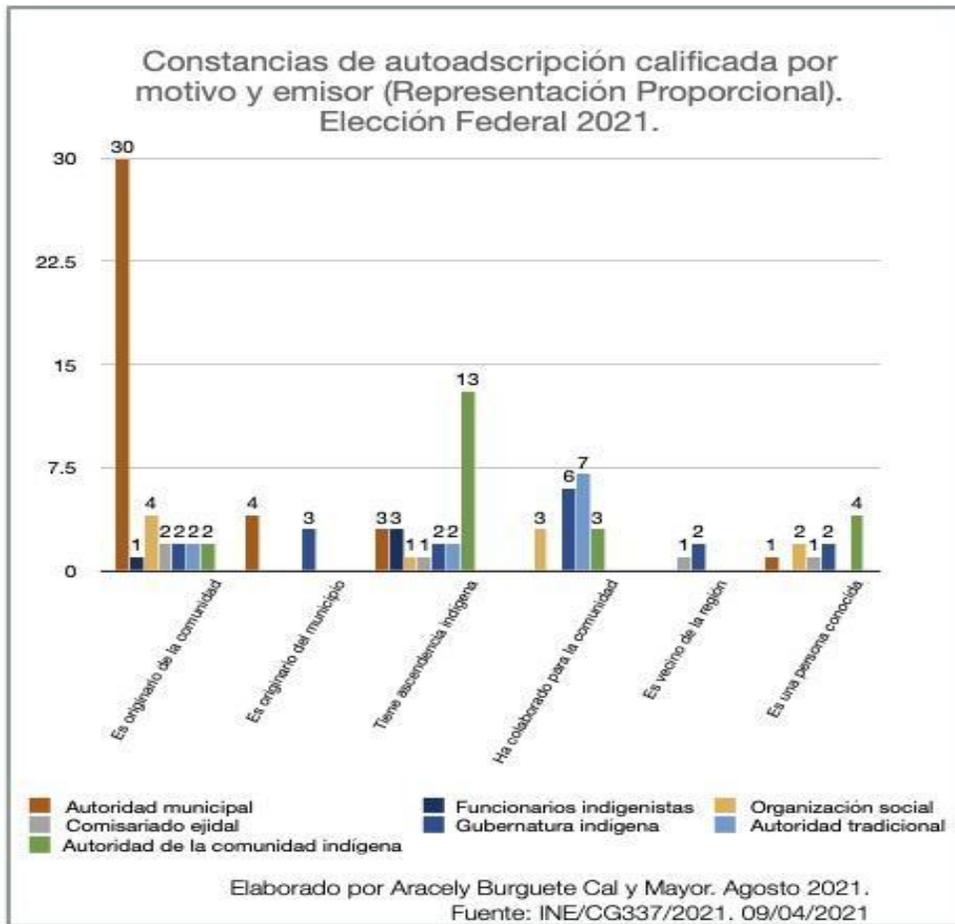
El tema controvertido ahora son los requisitos que deben cumplir las candidaturas indígenas y los mecanismos para comprobar su cumplimiento, de tal manera que se garantice una pertenencia comunitaria y se eliminen simulaciones.

Una propuesta de análisis que no puede obviarse sobre los alcances e impactos de las acciones afirmativas en el campo electoral indígena, aunque no corresponden al estado de Morelos sino al de Chiapas, son los ofrecidos por Araceli Burguete muy oportunamente al término de los comicios celebrados este año de 2021. Esta investigadora del CIESAS-SURESTE de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, registró y relató de

manera oportuna los primeros vicios encontrados en la postulación de candidaturas indígenas en aquel estado.

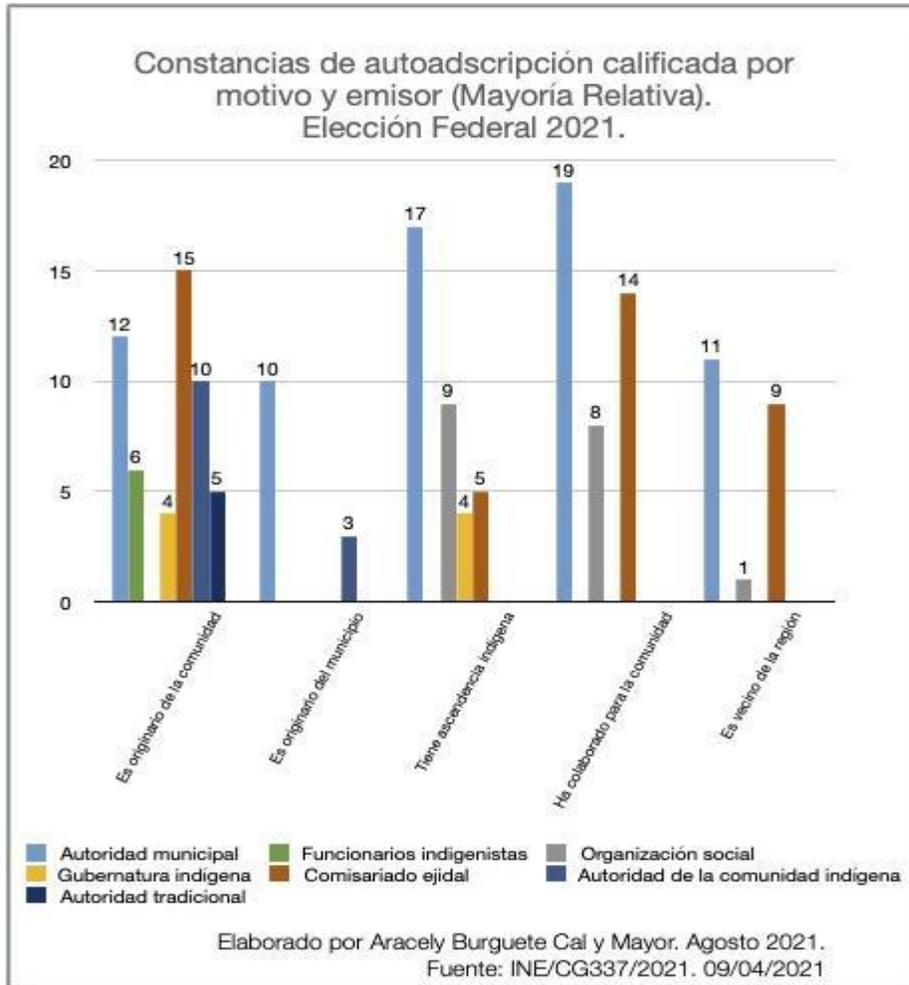
Al igual que en Morelos, en Chiapas los candidatos indígenas deben registrarse con documentos que acrediten una adscripción calificada en donde se demuestren los vínculos con una comunidad. Sin embargo, la definición de los vínculos no sólo son bastante flexibles, sino que además se acreditaron con documentos que no expidió una comunidad indígena con aval de una asamblea, generando lo que se comenzó a llamar “usurpación de identidades”. De hecho, buena parte de las constancias de autoadscripción, de acuerdo con los datos del INE que Burguete consultó, acuerdo INE/CG337/2021, provenía de instituciones de gobierno municipal, de funcionarios o de organizaciones civiles (ver gráfica 1).

Gráfica 1



Los argumentos para considerar que el sujeto que recibe la constancia es en efecto susceptible de ser reconocido como representante indígena son igualmente cuestionables, pues refieren a la vecindad regional, al origen municipal o a la muy ambigua “colaboración con comunidades indígenas”, además del muy peligroso certificado de tener “ascendencia indígena” (ver gráfica 2).

Gráfica 2



Hacemos alusión a los aportes de esta investigadora, porque arrojan luz sobre los peligros y precauciones que debemos considerar al aplicar y operar las acciones afirmativas. O como lo dijimos en otro lugar, a tener mucha cautela entre lo que propone la norma general adjetiva y la disposición particular y concreta, pues muchas veces no se hace valer el espíritu de la norma, sino que incluso se tergiversa.

En el *amicus curiae* que la misma Araceli Burguete presentó para la controversia sobre la usurpación de identidad, advierte no sólo sobre la falsa identidad de muchos candidatos, lo cual podría ser atribuible a sujetos particulares, sino más bien a que las acciones afirmativas pueden caer en una simulación por parte de los partidos políticos. Es decir, a encubrir un fraude sobre el propósito de dichas acciones afirmativas y al final del día una discriminación simulada o acumulada: otorgar derechos indígenas usurpados y apropiados por los partidos políticos (Burguete, 2021).

Por otro lado, la postulación, aunque sea de miembros provenientes o relacionados con la comunidad, es un derecho individual, como dice la ley, que avala y ratifica el partido, no las comunidades. Es decir, no los postula la comunidad según sus normas de mérito y trayectoria, o de instituciones propias como asambleas y barrios, sino a través de algún partido, formalizando y documentando el origen del candidato, pero electo por comicios de voto universal y secreto inducidos para ocupar el cargo, y el programa del partido, no las decisiones de la comunidad que lo certifica.

Otro tipo de controversias que ha generado la aplicación de la normatividad en materia electoral, derivada de los mecanismos para la acreditación de los votantes en una elección local, se ilustra con el caso de la comunidad de Chisco, en el municipio de Jojutla.

Al respecto, el 20 de marzo de 2019, un grupo de habitantes de la comunidad de Chisco impugnó el proceso que se había seguido para elegir al ayudante municipal de esa localidad, el 17 del mismo mes. Tres años atrás, el 9 de marzo de 2016, se publicó el decreto número 161 en el periódico oficial “Tierra y Libertad” número 5378, mediante el cual el poblado había sido reconocido por el poder legislativo de Morelos como comunidad indígena e incorporado en el *Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas*. Lo anterior, en concordancia con lo estipulado en el artículo 20 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos.

El 28 de junio de 2019, el tribunal electoral emite sentencia en la que ordena al ayuntamiento cancelar la elección de marzo y solicita que las elecciones sean realizadas con lineamientos basados en usos y costumbres

(expediente TEEM/JDC/37/2019-2). Entre las condiciones impuestas por el tribunal estaba:

Convocar a una asamblea para que la citada comunidad determine el método a través del cual se nombre a sus autoridades auxiliares;

Emitir la convocatoria para invitar a las y los habitantes a postularse como ayudante municipal, en la que se respete la autodeterminación de la comunidad y se precisen los requisitos mínimos que deben cumplir para votar y ser votados y votadas, así como la fecha en que se llevará la elección o asamblea;

Difundir la convocatoria mediante perifoneo, durante tres días, y levantar evidencia visual y actas de hechos;

Calificar la elección de las ayudantías municipales y entregar las constancias de mayoría correspondientes (TEEM/JDC/37/2019-2).

El 8 de abril de 2019, el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Morelos determinó solicitar al INAH Morelos un dictamen antropológico “considerando las características del contexto de los pueblos y comunidades indígenas de Mórelor”, el cual fue elaborado por el antropólogo Luis Miguel Morayta Mendoza. En el dictamen, expedido el 29 de mayo del 2019 (acuerdo IMPEPAC/CEE/044/2020) el antropólogo respalda la autoadscripción de Chisco como comunidad indígena, y menciona que:

“Para algunas familias, la presidencia municipal de Jojutla y las nuevas leyes al respecto han tenido demasiada injerencia en cuestiones que antes eran manejadas por el pueblo, la distribución del agua, la seguridad del pueblo antes manejada por las rondas locales y parte de los procesos electorales, desde la conformación de la convocatoria, hasta las elecciones y pasos intermedios” (Morayta, 2019).

Es con base en este peritaje, además de otros elementos, que el Tribunal concluyó que la elección del 17 de marzo de 2019 para la ayudantía municipal de Chisco no cumplía con los criterios exigidos para ser de usos y costumbres.

El mismo peritaje advierte que el conflicto deriva de los procedimientos para establecer las condiciones de la elección:

“Hay decisiones que algunos grupos toman fuera de la Asamblea, a veces en la escuela u otros lugares. Pero necesitan hacerse dentro de la Asamblea para su legibilidad y legalidad”. (Morayta, 2019).

De igual manera, en el peritaje presentado por el INAH se indica que parte del conflicto deriva de establecer quienes pueden formar parte de la asamblea. De manera general, en las asambleas participan los mayores de 18 años, pero cuando se trata de elección de la autoridad auxiliar, los requisitos para formar parte de la elección fueron determinados por las autoridades municipales y electorales con lo cual cualquier portador de credencial electoral con dirección en Chisco podría votar (Morayta, 2019).

Debido a que se volvió a impugnar la asamblea del 13 de septiembre del 2019, se agendó nuevamente otra para el 7 de diciembre del mismo año. En esta ocasión una representante del ayuntamiento determinó que la votación debía ser realizada a mano alzada en asamblea, a pesar de que la mayor parte de la población se encontraba trabajando. Por lo anterior, de acuerdo con el presidente del comité indígena de Chisco, Gerardo Peñaloza, el 60% de la población no pudo emitir su voto.

“Llega la jurídica del ayuntamiento y llevamos la elección por usos y costumbres levantando la mano y ella ordenando a la comunidad cómo se va a llevar a cabo, cuando desde 2000 ya no se lleva una elección a mano alzada por las circunstancias de la cantidad de personas que hay en comunidad”. Gerardo Peñaloza.

En resumen, el conflicto con las autoridades del ayuntamiento está fuertemente relacionado con el uso faccioso de la diversidad de opciones de procedimiento y no simplemente con el enfrentamiento entre usos y costumbres, y normatividad estatal.

Por las diferentes opciones que implica la aplicación de mecanismos alternativos para la elección de autoridades comunitarias y municipales, y la misma interpretación de la normatividad electoral, en este estudio nos enfocamos en indagar sobre las percepciones y representaciones de los actores sociales entrevistados, así como en sus experiencias. Lo anterior, con el fin de determinar si las acciones afirmativas cumplen con las expectativas de hacer válidos los derechos colectivos e individuales en todo o en parte.

## Capítulo IV

### Sobre los resultados de campo

Las diferentes condiciones en las que se levantaron los datos de campo dieron como resultado algunas asimetrías en cuanto a la extensión de las encuestas y entrevistas, la profundidad con la que se abordaron los temas y la claridad con la que se obtuvieron. También se enfrentaron algunos problemas para la transcripción de los audios e incluso para la elección de los entrevistados.

No obstante, el resultado obtenido arrojó una gran riqueza de voces y temas, mismas que permitieron reconstituir una imagen compuesta de las opiniones que circulan en las comunidades indígenas y que nos permiten acercarnos al clima electoral predominante en el estado desde el enfoque de investigación cualitativa propia de la disciplina antropológica.

En este capítulo presentamos esta imagen en dos grandes cuadros: uno configurado a partir de las opiniones vertidas por los ciudadanos que fueron a las casillas durante la jornada electoral del 6 de junio y otro con las opiniones recogidas a lo largo de un periodo de trabajo de campo posterior a la jornada electoral en el que participaron numerosas personas en un esfuerzo colaborativo entre el CIESAS y el IMPEPAC.

Como veremos a continuación, encontramos que siguen prevaleciendo algunos elementos que comparten los pueblos indígenas de Morelos entre sí por su origen histórico común y por las luchas compartidas en su relación con los poderes del estado. También encontramos diferencias notables en algunos aspectos que marcan la diversidad de alternativas disponibles al momento de tomar decisiones y que permiten resolver conflictos y explorar nuevas rutas de acción.

Presentamos los resultados en forma de preguntas y respuestas considerando los temas que planteamos inicialmente en el diseño del estudio pero también algunos otros temas que fueron sobresaliendo a lo largo del análisis de los datos y que un manejo flexible de las entrevistas permite rescatar como intereses supervinientes de los mismos entrevistados.

A continuación iniciamos con los resultados obtenidos en las encuestas en torno a tres temas que sintetizan las preguntas inicialmente planteadas. Después continuamos con los resultados obtenidos de las entrevistas organizados en torno a dos sectores sociales, mujeres y jóvenes, y cinco preguntas que igualmente sintetizan la diversidad de respuestas obtenidas.

## 1. ENCUESTAS DE SALIDA

Durante los comicios realizados el 6 de junio de 2021 en el estado de Morelos, el equipo de trabajo del CIESAS levantó un total de 166 encuestas de salida en doce localidades de seis municipios con un breve cuestionario encaminado a conocer algunas opiniones de los votantes en una selección de municipios con población indígena. Nueve de las doce comunidades encuestadas se localizan en los municipios con más de 30% de población indígena, es decir los distritos III, IV, V y X. Los otros tres casos son de los distritos I, II y IX con menos de 30% de presencia indígena (ver mapa 1).

Después de analizar los datos recabados con el sistema de codificación del software Atlas.ti, ordenamos los datos obtenidos a través de las encuestas en las tres principales reflexiones que presentaron los encuestados sobre el tema de las candidaturas, a saber:

### ➤ *¿Qué dicen los encuestados sobre las candidaturas indígenas?*

Arraigo a la comunidad: en cuarenta casos los encuestados expresaron la importancia que les significaba que el/la candidato(a) tuviera una vinculación con la comunidad. Es decir, que demostrara conocer el lugar y a la gente y haber realizado actividades para la comunidad y se postulara para servir a la comunidad. En este sentido, la experiencia de los candidatos prevalece sobre sus estudios y el arraigo prevalece sobre la condición de indígena.

“Si fuera alguien [un indígena] reconocido por su trabajo en la comunidad yo si lo elegiría, pero tendría que ser para que el mismo pueblo se gobierne a sí mismo. Acá nunca hemos necesitado a la policía, menos a los políticos, creo que como pueblo nos hemos sabido organizar bien”. San Juan Tlacotenco, Tepoztlán.

Esta respuesta respalda la idea de que las comunidades entienden que la legitimidad de un representante de la misma deriva de una práctica continuada de participación en actividades propias de la comunidad, con un sentido de autonomía y libre determinación sobre sus formas de organización comunitaria. No es un requisito curricular, en el sentido de haber cumplido con alguna tarea, sino una característica que expresa la personalidad del representante.

*Identidad indígena:* en seis casos se hicieron comentarios que hacían parecer que prevalecen distintas acepciones del concepto de ‘indígena’, pues varían entre los que consideran que lo indígena se define en términos de la tradición agrícola y quienes consideran que deriva más de la pertenencia a la comunidad.

En todo caso la identidad indígena implica una serie de características que permiten un reconocimiento interpersonal, y que se entienden como factores subjetivos que dan por resultado un cuestionamiento a la autoadscripción. Entre los rasgos más sobresalientes están los sentimientos de comunidad, el trabajo comunitario y los usos y costumbres. En particular, la experiencia que da involucrarse en las actividades y en la vida comunitaria es prioritaria para el común de los entrevistados para ser reconocido como parte de la comunidad.

También prevalece la desconfianza frente al trato que reciben los indígenas, que se asume que va a ser irremediablemente discriminatorio. Esto permite entender que en tres ocasiones las personas encuestadas en San Juan Tlacotenco mencionaron tener conocimiento de que se habían propuesto candidatos indígenas pero que habían sido anulados por el INE.

Como las encuestas también fueron realizadas a personas que no se autoadscriben como indígenas, encontramos casos en los que se cuestionaba la identidad indígena de los contendientes, en relación a un ‘privilegio’ que presuponen tienen los indígenas que puede ser usado como moneda de cambio, lo que supuestamente explicaría el uso perverso de esta identidad:

“No, no hubo [candidatos indígenas]. Habían candidatos que se decían indígenas, pero era solo para atraer gente, como estrategia publicitaria”.  
San Andrés de la Cal, Tepoztlán.

No obstante lo anterior, incluso en localidades de distritos no indígenas como Mazatepec, donde no hubo indígenas en la boleta, algunos hablaron favorablemente de la existencia de candidaturas indígenas en las recientes elecciones en el estado, como forma de reconocer la diversidad y como acto de justicia.

*Transparencia:* aunque el contexto de aplicación de este término varía, no deja de ser significativo que un concepto de fuerte raigambre legal y de muy reciente uso en el contexto mexicano sea retomado en siete ocasiones diferentes. En algunos casos, su uso estuvo relacionado con las cualidades que debe tener el ejercicio del cargo y otros con el manejo de la información sobre las elecciones, es decir, tanto hacia la ética propia como hacia la de las autoridades externas. Asimismo, en algunos casos se hizo uso del concepto como efecto a futuro de la participación de los indígenas en puestos de autoridad, afirmando que los candidatos indígenas podrían garantizar más transparencia.

*Partidos políticos:* Si bien hubo casos en los que el votante afirmó ser leal a un partido en particular, fue mucho más claro entre las opiniones recabadas, que la intención de voto se ve influida por el nombre, origen y trayectoria de los candidatos sin consideración a los partidos que los proponen.

“Yo voté por el candidato, era el único que no traía gente que ya estuvo en el ayuntamiento, ya ve que puro reelegido ahora.”

Destaca en particular que el requisito de trayectoria no favorece al que tiene más experiencia previa sino al contrario, a quien no la tiene, en concordancia con el principio indígena de que el acceso a los cargos debe ser rotativo e incluir a los más posibles.

En algunos casos también se sugirió que el mecanismo de acceso a los cargos no debía ser a través de candidaturas indígenas sino a través de la conformación de partidos políticos indígenas. En parte, porque es común la desconfianza de que los partidos políticos habrán de utilizar el poder a su favor y no en beneficio de la comunidad, pero también porque se considera que los cargos a los que pueden aspirar las personas de origen indígena son cargo menores, sin verdadera capacidad de injerencia.

“Que hubiera partido indígena para que así no hubiera tanto impedimento, mañas para postularse uno como candidato”. San Juan Tlacotenco, Tepoztlán.

Es decir que, para algunos pobladores, la creación de un partido político fundado e integrado por personas indígenas, podría ser un mecanismo más efectivo para atender sus intereses y necesidades, y garantizar así su representación en los gobiernos.

*Relación con el municipio:* es frecuente la queja sobre la falta de oportunidades para que los miembros de las comunidades puedan ser candidatos a la presidencia municipal. Se hace hincapié en que los recursos no llegan a las comunidades y que las personas que forman la alcaldía son por lo general personas habitantes de la misma cabecera, lo que impide el ideal horizontal de distribución del poder.

“¡Sí, claro que sí! Aquí es pueblo indígena, es para que los recursos vengan directos acá. Sí, que todo tocara para acá, se fuera directo para acá, porque a veces se lo quedan donde no se debe. Hay veces que sí hacen fraude con los recursos. Sí y ya nos ha pasado, ya se ha visto, entonces se llevan lo que nos toca aquí para otro lado”. Tlacotepec, Zacualpan de Amilpas.

También se señala desacuerdos con el hecho de que existan candidatos o personas que apoyan a los candidatos que ya hubieran estado trabajando en la alcaldía con anterioridad, en ocasiones manifestando oposición a la reelección de candidatos, nuevamente en vistas a una estructura de poder fincada en la horizontalidad.

➤ *¿Qué dicen los encuestados sobre las elecciones?*

No cuestionaron el proceso: en al menos 46 casos no hubo ninguna respuesta negativa sobre el proceso, ya sea porque no se registró la misma, porque el encuestado se abstuvo de responder o bien porque la respuesta se dio en sentido favorable sobre las condiciones en las que se realizaron las elecciones.

Sí cuestionaron el proceso: Entre los que sí hicieron comentarios, hubo algunos que mencionaron problemas de organización, desde la apertura de la casilla con retraso y la lentitud del procedimiento y las condiciones en las que debían esperar su turno, hasta la falta de capacitación de los

funcionarios de casilla. También se reiteró el exceso en el uso de propaganda electoral que termina como basura, en ocasiones sugiriendo que la propaganda debería estar basada en debates.

Cuestionaron aspectos distintos al proceso: Asimismo, la pregunta sobre cambios en la jornada electoral se respondió en función del cambio de sistema en vez de hacerlo sobre el cambio de procedimiento como suponía la pregunta. Por ejemplo, la pregunta suscitó comentarios sobre que los candidatos y sus equipos de trabajo no debieran haber formado parte del ayuntamiento con anterioridad indicando que estas eran formas de reelección. También se sugirió que disminuyeran el número de partidos políticos o el número de candidatos.

En otros casos se realizaron exigencias que no tenían que ver ni con el proceso electoral ni con el sistema sino con el desempeño de las autoridades una vez que tomaban el cargo, desde la necesidad de eliminar la corrupción hasta la falta de cumplimiento de las promesas realizadas en campaña o la falta de apoyos a las comunidades.

➤ *¿Qué criterios usaron los encuestados para votar?*

Para analizar la información recabada en búsqueda de los criterios usados por los encuestados para decidir su voto, consideramos tres categorías: votaron por el partido político, por el candidato o por alguna propuesta concreta. Adicionalmente resumimos los criterios esgrimidos para anular el voto.

Criterios de partido político: Salvo en dos casos los encuestados no indicaron una afiliación específica a un partido político. De hecho fueron más los que señalaron que votaron en contra de un partido político específico. En varios casos se afirmó que la elección fue por un partido que no hubiera estado ya dirigiendo la alcaldía, un criterio que no debe interpretarse como en contra de un partido sino a favor de la alternancia.

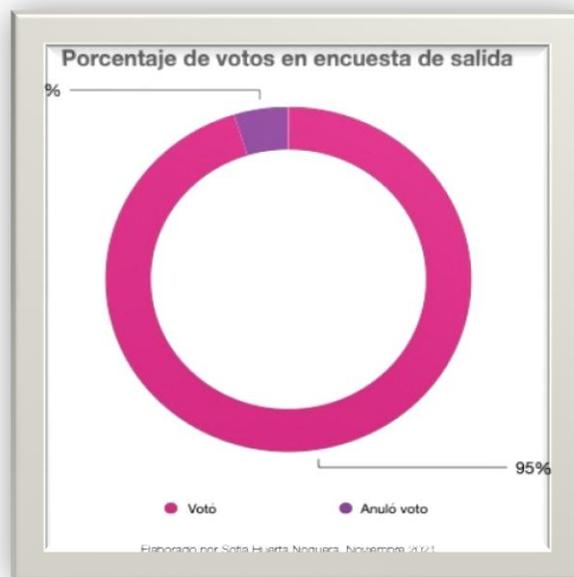
Criterios de candidato: muchas más personas mencionaron haber votado por el candidato en lo particular, sin considerar el partido político que lo postulaba. Entre estos encontramos a quienes votaron porque el candidato era de una comunidad y no de la cabecera; porque tenían algún

conocimiento sobre su trayectoria o porque conocían sus propuestas. En otros casos el encuestado votó por el candidato porque tenían una relación de amistad o familiar o porque la familia había decidido votar en conjunto por el mismo candidato. En otros casos se habló de los valores del candidato sin especificar el valor en específico. Cuando sí se especificó, se habló únicamente de la honestidad.

Criterios de propuestas: en algunos casos los encuestados afirmaron haber votado por las propuestas del candidato y en menos ocasiones por las propuestas del partido, pero en pocas ocasiones se especificó qué tipo de propuesta. Cuando sí se especificó la propuesta se mencionaron los apoyos al campo, a la comunidad, al sindicato cañero, a los caminos, y a la protección de la vida, todos estos en una sola ocasión cada uno.

Criterios para anular el voto: se registraron ocho casos en los que los encuestados anularon su voto. De estos, la mayoría no especificó los motivos para hacerlo. De los que sí especificaron sus motivos, destaca la desconfianza en que, al no votar, su voto pudiera ser utilizado por alguien más. De igual manera, otros dicen sí haber votado pero por el mismo motivo, para que no fuera utilizado su voto de manera ilegal.

“Porque ninguno, por eso no voté nadie me convenció, todos son unos rateros, con diferente partido, color pero todos son unos rateros.”  
Chiconcuac, Xochitepec.

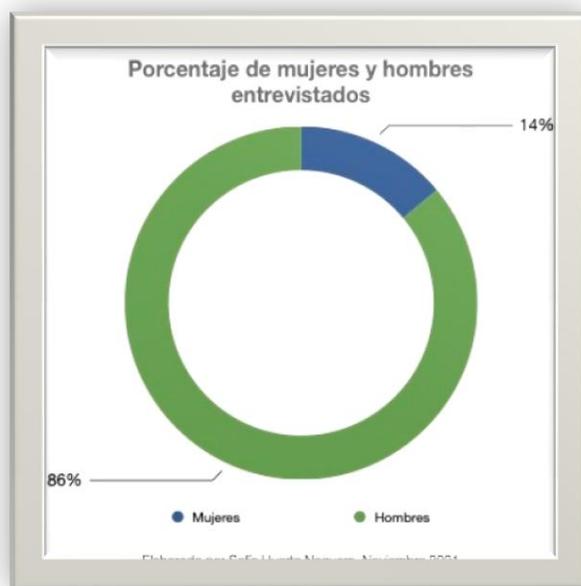


Adicionalmente se pudo constatar que una parte de los encuestados acudió a votar principalmente por el simple deber cívico de hacerlo: para cumplir con un derecho ciudadano.

#### ENTREVISTAS EN COMUNIDAD

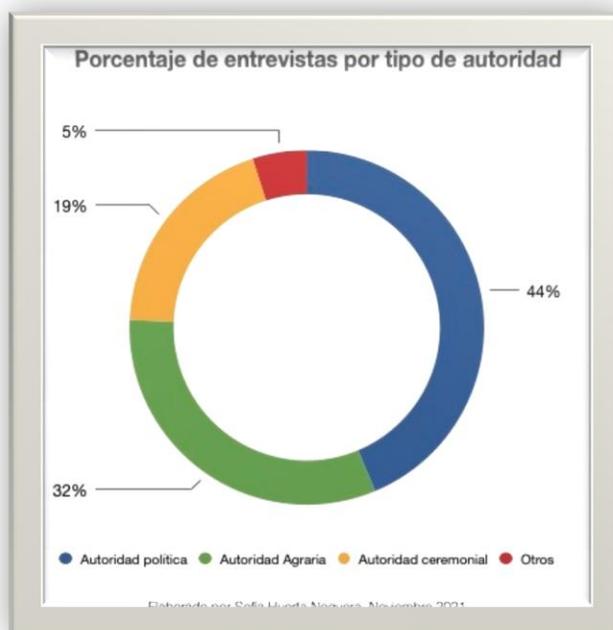
Durante las semanas posteriores a la jornada electoral se realizaron un total de 222 entrevistas a personajes clave de un total de 95 comunidades distribuidas en 33 municipios del Estado de Morelos que en su conjunto supuso contar con representación de los doce distritos electorales del estado.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas con base en su cargo en la comunidad únicamente, por lo cual la muestra no pretendía ser paritaria en cuanto a representación de hombres y mujeres. Esto, sin embargo, no deja de ser significativo en cuanto a distribución de poder en términos de género en las comunidades.



Como ya señalamos, las entrevistas se distribuyeron en tres categorías: autoridades políticas, autoridades agrarias, y autoridades ceremoniales. En algunos casos se levantaron entrevistas a personajes que no encajaban en estas tres categorías pero que se revisaron igual para conocer sus opiniones. En este caso la muestra sí pretendía ser equivalente en las tres

categorías. Sin embargo, localizar autoridades ceremoniales no fue tan sencillo como localizar a las políticas o las agrarias, en parte porque no se asume como un cargo que requiera horarios de trabajo, y en parte porque la categoría estaba abierta a interpretación del entrevistador.



De este universo de datos realizamos un análisis semejante al realizado con las encuestas pero de manera independiente. De esta forma buscábamos contar con información obtenida por dos procedimientos diferentes que podría así ser contrastada en busca de algunas diferencias.

Después de analizar los datos recabados con el sistema de codificación del software Atlas.ti, ordenamos los datos obtenidos a través de las entrevistas en un número de temas surgidos del diseño de las entrevistas pero adaptados también a los intereses supervinientes de los entrevistados.

➤ *Participación de las mujeres*

Uno de los temas que resultan clave para poder entender la vigencia de los sistemas normativos internos de las comunidades, su capacidad de adaptación a los cambios y las formas en las que se participa en ellos, así como la relación de los miembros de las comunidades con el sistema electoral del estado y los efectos buscados por las acciones afirmativas, fue

recabar información sobre la participación de las mujeres en la estructura de autoridad.

El objetivo principal de este interés está en entender que la participación en los asuntos públicos en comunidades indígenas puede manifestarse de formas diferentes a las que ofrece la estructura electoral y ofrecer de igual manera acceso al prestigio de la comunidad, un prestigio no exento de conformarse como capital para ocupar cargos electorales.

En este sentido, encontramos que tradicionalmente la participación de las mujeres es alta en las estructuras ceremoniales pero baja en las agrarias y más aún en las políticas, aunque las formas de participación difieren fuertemente. Con todo, esta participación se ha incrementado en los últimos años en los tres niveles. Es decir, en fechas recientes han sido elegidas mujeres tanto para puestos menores, como para puestos más altos como ayudantes municipales o presidentas del comisariado agrario.

#### **Estructura ceremonial o ritual:**

Las mujeres suelen participar en la organización y preparativos de la fiesta comunitaria a través de comités, que no se consideran parte de las estructuras de cargo. Su participación es voluntaria e implica la recolección de cooperaciones también voluntarias y la preparación de alimentos, elaboración de adornos y otras actividades como la limpieza.

“Nosotras las mujeres hacemos casi todo lo que tiene que ver con la fiesta, desde arreglar la iglesia preparar la comida, elaborar los adornos y estar en procesiones como las que cantan o rezan. Las más jóvenes participan con los mayordomos de música y de baile y le hacen o donan la ropa a los santos”. Mayordoma de la iglesia de Nepopualco, Totolapan.

Las actividades relacionadas con la fiesta también son divididas por edades. Las mujeres con mayor edad tienen tareas relacionadas con las danzas, los rezos o los rosarios, mientras que las más jóvenes preparan la comida o tienen otras actividades.

“Las mujeres prevalecen más. Mujeres adultas somos más las que cuidamos la iglesia, mujeres jóvenes solamente en los monaguillos. Ahí es donde más participan. Hay desde niños y adolescentes. Sólo hay un ministro joven y don Carlos que es el sacristán, pero él tiene más de 70 años. Son pocos los jóvenes, así exagerando como seis hombres, don Poncho, don Franco, Miguel, don Tomás y otros dos que ni vienen.

Integrante del comité de fiestas de la iglesia Santiago Apóstol, Amayuca, Jantetelco.

“Depende, ahora sí que va por edades, las mujeres más grandes se encargan de la preparación de los rosarios de cuándo y cómo se van a dar. Después las mujeres de mediana edad se encargan de los alimentos y de todo lo que tiene que ver con el santo, como su vestimenta, y ya las más jóvenes participan en los arreglos, adornan la giles, las flores y así”. Mayordomo de San Juan Tlacotenco, Tepoztlán.

En algunas comunidades las mujeres también son parte de grupos de rezo, música y coros, que se presentan el día de la fiesta patronal:

“Es una participación muy activa, hay muchas mujeres participando en distintos grupos que hay en la iglesia. Participan en los coros, cantando y tocando instrumentos. También hay grupos de la iglesia, rezanderas, grupos de reflexión bíblica. En el mantenimiento y aseo de la iglesia vienen participando más las mujeres que los hombres”. Encargado de monaguillos de la parroquia de San Mateo Chalcatzingo, Jantetelco.

La estructura de cargos propiamente dicha se relaciona con las mayordomías de las fiestas patronales. Sin embargo, estas suelen ser asignadas a parejas casadas, con el hombre como cabeza de la mayordomía por lo cual las mujeres no pueden obtener una mayordomía sin estar casadas:

“Este comité se compone por 12 matrimonios y se les hace la invitación si quieren participar. Las edades ahí sí es variado, pueden ser recién casados o matrimonios con años. Los grupos que están en la iglesia hacen visitas a tu casa y comentan si quieres participar en el comité de fiesta y se renueva cada 3 años”. Encargado de monaguillos de la parroquia de San Mateo Chalcatzingo, Jantetelco.

“Bueno, si por ejemplo si me toca a mí como mayordomo, mi esposa tiene que hacer los quehaceres de la cocina para la comida, por ejemplo, ella se encarga de eso”. Ayudante de Cuentepec.

### **Estructura agraria:**

En lo que respecta a las estructuras de autoridad agrarias, las mujeres son reconocidas como miembros de ejidos y comunidades cuando heredan la parcela adjudicada a sus padres o la reciben al morir sus esposos. En estos casos, las mujeres pueden participar en las asambleas en igualdad de condiciones con los demás titulares de derechos.

“Aquí lo que pasa que necesitas ser ejidatario para poder nombrar, nombrarte, o como se le dice aquí, aventarte para comisariado, participar. Aquí no hay edad o sea siempre y cuando tengas tu papeleo de tu título de tierra y ya eres ejidatario”. Comisariado ejidal de Acamilpa, Tlaltizapán.

Sin embargo, esto no significa que las estructuras de autoridad de ejidos y comunidades cuenten con un número proporcional de mujeres en sus estructuras:

“No, aquí no hay. No hay mujeres en la autoridad agraria, puros hombres nomás”. Ejidatario de Rancho Viejo, Miacatlán.

Esto en parte porque puede, en efecto, no haberlas o estar presentes en un número mucho menor al de los hombres:

“No, mujeres no hemos tenido, somos poquitos ejidatarios acá y la mayoría son hombres porque los terrenos se pasan de padres a hijos”. Presidente del comisariado ejidal de Tepetlixpita, Totolapan.

Entre las respuestas se encontraron algunas que reproducen roles de género de manera discriminatoria y perpetua la desigualdad, por lo que el papel de representante del ejido o comunidad, el que recae en el presidente del comisariado, sigue reservado a los hombres:

“Como parte del comité del comisariado sí he visto mujeres, pero que sean comisariado (cargo) no he visto”. Ejidatario del municipio de Jantetelco.

En algunos casos, como se señaló anteriormente, se encontraron algunas respuestas que reproducen roles de género de manera discriminatoria y perpetúa la desigualdad:

“Mire, le voy a hacer un comentario, no es discriminatorio eeh, aquí este trabajo yo creo que es más para un hombre, porque, por ejemplo, tenemos canales, a veces se nos caen árboles en los canales y tenemos que ir a meternos, a sacar piedra o a cortar el árbol, entonces, pues, no es propio de una mujer ¿no? Y por eso la... bueno, yo a esta la invité para que fuera secretaria porque, yo tengo que ser el que esté ahí en frente ¿no? Si hay un problema en el canal yo soy el que me meto”. Presidente del comisariado ejidal de Temixco.

No obstante, también es cierto que no siempre las mujeres desean participar y en algunos casos, como en Tlacotepec, en el municipio de Zacualpan de Amilpas, trasladan la responsabilidad a sus esposos o hijos:

“Aquí hemos respetado la paridad de género, desgraciadamente a la hora de la chamba generalmente en las suplencias, en las reuniones las mujeres mandan a sus familiares hombres, su hijo, su esposo, ellas no vienen y también la asamblea le da el cargo para tomar decisiones y para mandar quien escoja, pero en los acuerdos deben de firmar ellas”.  
Presidente del comisariado ejidal, Tlacotepec, Zacualpan de Amilpas.

No obstante es claro que las mujeres comienzan a participar como integrantes de la estructura en el papel de secretaria o tesorera:

“No han habido que sean la cabeza principal, pero sí han habido mujeres dentro del comité. La última fue en el 2005, fue una mujer comisariada. Pero anteriormente hace años también hubo una señora que se llamaba Irene Galván, pero ya tiene bastantes años”. Comisariado ejidal de Chiconcuac, Xochitepec.

Cabe destacar que en múltiples ocasiones las personas entrevistadas aseguraron que la inclusión de las mujeres en la estructura agraria se debe a la obligación expuesta en la Ley Agraria, cuyo artículo 37 expone:

“Las candidaturas a puestos de elección que integran el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, deberán integrarse por no más del sesenta por ciento de candidatos de un mismo género, pudiendo aspirar a cualquiera de los puestos indistintamente. Para las comisiones y secretarios auxiliares con que cuenta el comisariado ejidal, se procurará la integración de las mujeres”.

En ese sentido, las personas entrevistadas contestaron no sólo que la ley les obliga a incluir a las mujeres en las asambleas, sino que deben ser incluidas en las formas de elección y en las planillas o comités:

“Actualmente ya marca la ley que debe de, más en lo de comisariado, debe de haber mujeres ejidatarias para poder conformar una planilla, porque no sé si tengan uso de conocimiento que ya ese tipo de planillas o comité y están más estrictos porque ya viene desde Cuernavaca y les tienen que dar el nombramiento y sí debe de haber mujeres pero aquí nunca ha habido una mujeres comisariado”. Ayudante municipal de Contlalco, Tetecala.

### **Estructura política:**

Como integrantes de la comunidad, las mujeres pueden participar a través de su voto en tanto sean consideradas personas adultas. El voto suele ejercerse en asamblea a mano alzada, por pelotón o a través de planillas, dependiendo de la comunidad, tanto para elegir a sus autoridades políticas

como para tomar decisiones que conciernen al pueblo entero. Sin embargo, todavía son más las comunidades donde las mujeres llegan a ser candidatas y menos donde llegan a ser elegidas como ayudante municipal. Al igual que en los puestos agrarios, los cargos que son más frecuentes entre las mujeres, de acuerdo a las respuestas obtenidas, son la de tesorera o secretaria.

“Sí, yo tengo a una mujer en mi equipo, es tesorera. De ayudante no hemos tenido ahorita pero sí se pueden postular. Es solo que el cargo requiere mucho y estar afuera por largos tiempos a veces y pues las mujeres apoyan mucho a su familia, no la pueden descuidar así nomás”.  
Ayudante municipal de San Nicolás el Vigía, Tlalnepantla.

Este tipo de opiniones que indican que la atención debida a la familia es un impedimento para las mujeres que no afecta a los hombres para ocupar el cargo de ayudante municipal se repite en otros casos aunque existen otros argumentos que apuntan al mismo objetivo de naturalizar la marginación de las mujeres en los cargos de autoridad.

“yo creo que eso no les gusta a las mujeres no solo porque se dedican al cuidado de su familia sino porque también al final del periodo de ayudante hay gente con la que se enemista uno y pues es algo que si les da pena o miedo el conflicto a la mayoría”. Ayudante municipal de San José de los Laureles, Tlayacapan.

No obstante, también son ya numerosos los casos en los que el puesto de ayudante municipal ha sido ocupado por mujeres. Esto también es cierto para el puesto de presidente municipal, donde se presentan algunos casos en los que la alcaldía la encabeza una mujer, aunque también prevalece la participación de mujeres en regidurías y suplencias:

“sí ha habido mucha inclusión de las mujeres; actualmente en nuestro municipio tenemos, una presidenta municipal, y actualmente también se ha elegido por una presidenta municipal mujer. Entonces tenemos la inclusión de las mujeres en la regiduría y en la sindicatura, entonces me he dado cuenta que sí ha habido equidad e igualdad de género también”.  
Ayudante municipal de Actopan, Tetecala.

No obstante, sigue existiendo la actitud de considerar que las mujeres no deben o no pueden participar en las estructuras de autoridad, aunque las opiniones ya están claramente divididas:

“para ayudante soy la primer mujer que llega a este cargo en 2021. Se vio el machismo de algunos hombres, hicieron muchos comentarios que como va a llegar una mujer al cargo, pero afortunadamente recibimos muchas felicitaciones, porras”. Ayudante municipal de Tlacotepec, municipio de Zacualpan de Amilpas.

➤ *Participación de los jóvenes*

Algo semejante ocurre cuando se indaga sobre la participación de los jóvenes, es decir, es más frecuente encontrar alguna forma de participación en las actividades relacionadas con la iglesia o con la fiesta, poco frecuente en la estructura agraria y casi nula en la estructura de organización ligada a la ayudantía o al municipio.

Las preguntas sobre la participación de los jóvenes en la estructura de autoridad fueron casi siempre resueltas indicando que antes de los 18 años no se puede participar en la organización de la comunidad. Es decir, que al hablar de jóvenes se suele pensar en personas de más de 18 años hasta cerca de los 30 años de edad.

**Estructura ceremonial o ritual:**

Por lo general, a lo largo del año no suelen haber actividades para jóvenes relacionadas con la iglesia, salvo por el papel de acólitos que asumen los adolescentes. Al acercarse la fiesta patronal sí se considera importante que apoyen con las actividades.

La forma más frecuente de participación de los jóvenes en la fiesta patronal es a través de los grupos de danzas tradicionales, por lo que se espera de ellos que preparen los bailables, y asumen incluso la responsabilidad de mantener viva esa tradición. Durante la fiesta también colaboran organizando la quermés, colgando adornos, haciendo la limpieza o realizando mandados para los mayordomos.

“Los jóvenes ayudan a los mayordomos o mayores de todas las iglesias por lo regular son familiares a preparar las comidas, adornar, limpiar y atender a la gente que viene a las festividades de otros lados. Ellos también participan en lo que son las organizaciones de las comparsas del carnaval y como ahorita hay grupos que se turnan para apoyar en el mantenimiento de la iglesia. Ya los más chicos participan en las representaciones de las festividades, como son: semana santa, el 24 de

diciembre y el día de reyes”. Integrante del museo comunitario de Tlayacapan.

Como mencionamos, para participar en la mayordomía se requiere ser mayor de 18 años y estar casado por lo que, en estricto sentido, se consideran adultos. En resumen, la categoría joven tiene poco significado como sector social y se usa con mayor frecuencia en sentido relativo.

### **Estructura agraria:**

No existe un papel designado en la legislación agraria para los jóvenes, por lo que en la mayoría de los ejidos y comunidades no se les asigna una actividad específica. En consecuencia, los jóvenes no tienen ninguna representación en el sistema y tampoco puede dar opiniones en las reuniones o asambleas, salvo si son titulares de derechos. Sin embargo, en algunas comunidades han buscado incluir a los jóvenes:

“Ahorita eso es lo que estamos nosotros tratando de involucrar un poquito más a los jóvenes en esta cuestión del ejido porque casi la mayoría son adultos mayores, ya de verdad, con todo respeto son ancianos ya gente adulta. De hecho, ahorita estoy tratando de invitar y decirle a las personas, a los adultos mayores, decirles que le cedan una parcela a sus hijos para que ellos puedan entrar a trabajar, porque esto se requiere de mucho trabajo, dedicación; porque aparte este puesto como comisariado ejidal no es puesto que recibe, que estás en nómina o algo sino nomás es de pura representatividad”. Presidente del comisariado ejidal de la cabecera de Coatlán del Río.

En otras palabras, se requiere renovar el padrón con gente más joven pero eso no significa un cambio en las estructuras agrarias. En algún caso, el presidente del comisariado ejidal adjuntó a un joven adolescente para que le apoyara con el cargo de tesorero, a pesar de que no tenía un título agrario:

“Pues nos apoyan en los cargos que requieren preparación así difícil. Tengo ahorita un joven que nos está ayudando con las cuentas esta de Tesorero. Aunque casi no hay por lo general la mayoría empieza como ayudante del papá y ya así se va acercando al cabildo. Después cuando ya tienen experiencia para manejar el trabajo ya se van sumando a las plantillas. Yo a este muchacho me lo traje porque no se me dan muy bien las matemáticas y sí se necesita gente capaz para desempeñar bien el cargo”. Autoridad agraria de Felipe Neri, Tlalnepantla.

### **Estructura política:**

De igual manera, para participar en las asambleas o en la elección de autoridades se requiere ser mayor de 18 años, aunque también se les requiere para realizar actividades educativas como talleres. En todo caso, se suele afirmar que los jóvenes tienen poco interés en participar en los asuntos de la comunidad:

"Fijate que a los jóvenes yo no los veo con ese entusiasmo de agarrar la batuta por decirlo así, de dirigir un pueblo. Yo más bien veo a ellos un poco desmoralizados, desmotivados por la situación que vivimos que siempre en los gobiernos hay mucha inseguridad, mucho desempleo y hay jóvenes preparados con buenas carreras pero no tienen trabajo; entonces eso también los ha orillado a emigrar a otros países o a otro lado o a otro lugar simplemente fuera del estado de aquí de Morelos". Líder de la comunidad de El Amate, Coatlán del Río.

Se argumenta que los jóvenes están dedicados a sus estudios, y sin duda el contar con título universitario puede hacer difícil aspirar a continuar en la comunidad. No obstante, sí se encontraron casos donde los que aspiran a ser ayudantes tienen entre 20 y 30 años, como es el caso de Tehuixtla en Jojutla y en Chalcatzingo, municipio de Jantetelco. Una opinión en contrario es la del ayudante municipal de la comunidad de Santa Cruz, es Mazatepec, quien estudió derecho:

"Creo que estamos en un momento importante que es que se está en una transición generacional. Estamos transitando de personas que ocupaban, o que han estado en los cargos públicos, y vemos una actividad mucho más fuerte de los jóvenes más interesados ya en participar en la vida política; y sí creo que participan, sí participamos y es muy bueno, es un sector que a veces tiende a ser apático a la situación, pero a mí me ha tocado ver amigos y compañeros de mi generación que sí les interesa y que participan en los que los temas políticos de su comunidad o de su municipio". Ayudante municipal de Santa Cruz, Mazatepec.

#### ➤ *¿Qué dicen los entrevistados sobre los derechos?*

En cuanto a la perspectiva que tienen los entrevistados sobre los derechos de los que son portadores como personas y como indígenas, encontramos que las respuestas variaron entre los que corresponderían a las garantías

individuales y los considerados derechos humanos, aunque también se visualiza una interpretación propia de los derechos.

En particular, destacaron las menciones que ponen en primer lugar a la libertad de expresión en siete ocasiones, detrás de cuya mención parece estar el derecho a que se tome en cuenta su opinión:

“Pienso que la libertad de expresión pero que desgraciadamente casi nadie escucha lo que al pueblo le interesa”. Autoridad política, Atlihuayan, Yautepec.

También se ve ligada la noción de libertad de expresión en un sentido más amplio que implicaría la libre manifestación de las ideas:

“Bueno, el principal derecho sería a la expresión, uno es libre de expresarse y de manifestarse libremente, sin tener ninguna perjudicación (sic), ese sería uno de los principales derechos, uno sea libre de expresarse de la manera más correcta, sin hacer vandalismos”. Autoridad política, Contlalco, Tetecala.

Otro derecho que se considera fundamental es el derecho a la educación, y está ligado con las oportunidades que tienen los niños en las comunidades:

“El principal, el estudio, que todos tuviéramos la capacidad de llevar a nuestros hijos a las escuelas porque aquí hay muchos chavos que son buenos estudiantes, pero desgraciadamente no tienen la capacidad económica los papás y abandonan las escuelas”. Ayudante de Oacalco, Yautepec.

Hay muchas otras menciones de interés como el derecho al respeto y a la dignidad, que se mencionan ligado a otros conceptos como el de vida digna, vivienda digna o a la de tener un trabajo digno:

“El de darles un lugar digno en cualquier lugar de trabajo, [...] remunerar el trabajo en forma más que satisfactoria más apoyos económicos.” Autoridad política, Axochiapan.

También se mencionó en varias entrevistas el derecho a la igualdad, ligado en ocasiones a la igualdad de género o al derecho al voto, aunque también se encontró ligado a la libre determinación:

“Que podamos tomar nuestras propias decisiones como pueblo indígena, porque para mí eso es la igualdad, tener el mismo derecho que otros para decirle no a algo”. Autoridad política de Tlayacapan.

➤ *¿Qué dicen los entrevistados sobre la seguridad pública?*

Uno de los aspectos en los que las comunidades ejercen un sistema de derecho propio es en el de la seguridad pública. En este sentido lo que ocurre en muchas comunidades es que la población realiza rondas de vigilancia con los mismos integrantes de la comunidad llamados “ronderos”, casi siempre hombres, ya sea por falta de presencia policial municipal o por desconfianza en dicho servicio. Por lo general, estas rondas son organizadas desde la ayudantía municipal y tienen una estructura de fuerza policiaca, en ocasiones con un “comandante” como responsable:

“En la cuestión de la seguridad pública hemos logrado mucho, hace muchos años que tomamos la seguridad en nuestra manos y no en la policía y eso ha mantenido la calma en el pueblo no suele haber delincuencia aquí”. Suplente de ayudante municipal de San Juan Tlacotenco, Tepoztlán.

La vigilancia también se aplica en contextos agrarios, particularmente con fines de supervisar los linderos de la comunidad o ejido. En ocasiones el sistema de seguridad está ligado a los usos y costumbres, por lo que participar en él también se considera una obligación comunitaria:

“Aplicamos los usos y costumbres. Como ahorita que tenemos la guardia comunitaria de todas las noches. Es del pueblo; nos pusimos de acuerdo y somos voluntarios pero también hay personas que no nos ayudan a las vigilancias. [A esos] no los apoyamos si quieren un papel no se les otorga. En la entrada del pueblo un grupo va todas las noches para la vigilancia. Cuando empezó la pandemia estuvimos día y noche; no entraba ni salía nadie las veinticuatro horas”. Ayudante municipal de Huautla, Tlaquiltenango.

Estos sistemas de vigilancia propios no parecen ser permanentes en todos los casos, y se organizan temporalmente para afrontar problemas específicos:

“Para mí los derechos se hacen valer ya sea por la ley o por la costumbre. Le voy a poner un ejemplo: todos tenemos derecho a la seguridad pública, cuando aquí se retiró el mando único empezó a haber inseguridad; ya había personas que pasaban a cobrar piso. Como la ley no podía hacer valer ese derecho tuvimos que hacer uso de las costumbres como las asambleas y nos organizamos en rondas para vigilar la entrada del pueblo junto a otros pueblos de la zona, hasta que los agarramos a los

delincuentes y dejaron de venir”. Ayudante municipal de Nepopualco, Totolapan.

Claro está que este sistema de rondas de vigilancia no aplica en todas las comunidades por lo que en muchas de ellas se prefiere el sistema municipal:

“Trabajamos de la mano de la municipalidad, del gobierno municipal, estatal y federal en todos los sentidos. De hecho permitimos que entre la seguridad pública, en el caso de Ocotepéc ellos tienen su seguridad en cuanto al pueblo. Para nosotros es darle poder a gente que no estamos preparados. Nosotros preferimos trabajar con policía municipal, seguridad pública”. Presidente de bienes comunales de Chamilpa, Cuernavaca.

➤ *¿Qué dicen los entrevistados sobre la relación con el ayuntamiento?*

Entre los entrevistados se percibe una queja reiterada sobre el trato que reciben los habitantes que viven en las comunidades de parte de las autoridades municipales e incluso de los habitantes que viven en las cabeceras. Se indica con frecuencia que hacen falta apoyos, con lo cual suelen referir a la realización de obras en las comunidades. Esto se observó en las opiniones vertidas por representantes agrarios y ayudantes municipales entrevistados. Así por ejemplo, las autoridades agrarias señalan problemas relacionados con la normatividad particular que protege a las propiedades sociales sobre sus tierras:

“No porque no respetan el territorio, Coajomulco fue el primer pueblo de Huitzilac y aun así le han tratado de quitar tierras y no le han dado mucho apoyo, casi no mandan recursos acá”. Presidente de Bienes Comunales de Coajomulco, Huitzilac.

Incluso en los casos en los que sí ha habido obras, la queja recae en el hecho de que se hacen sin consultar a la comunidad que supuestamente recibirá el beneficio:

“En este caso, hay unos caminos que hizo el presidente municipal sin tomarnos en cuenta. Consideró que era más importante llevar unos caminos hacia donde tiene sus parcelas pero aquí en la unidad de riego tenemos como unos 800 usuarios y al presidente municipal se la hace más fácil meterlo en luz eléctrica, al turismo a las fiestas que al campo”. Comisariado ejidal de Tlacotepec, Zacualpan de Amilpas.

Un elemento de conflicto recurrente es el hecho de que las tierras ejidales y comunales no están legalmente sujetas al pago de predial y ejidatarios y comuneros defienden ese derecho:

“Aquí en el ejido, somos la única población que no pagamos predial, en los estatutos de nuestra ley agraria nosotros, todos los bienes que tenemos del ejido no son negociables en este aspecto que paguemos hacienda, que paguemos lo demás, que paguemos todo. Aquí no tenemos propiedades, aquí somos ejido. Entonces nosotros nos regimos por la reforma agraria, por los artículos que tenemos”. Ayudante municipal de El Higuérón, Jojutla.

En ese sentido, el paso de los solares utilizados como vivienda y en consecuencia, las áreas urbanizadas de los ejidos y comunidades, se vuelven susceptibles a las demandas de cambio de régimen que provienen del ayuntamiento.

“Nosotros hemos tratado de cada autoridad que llega, defender los derechos y obligaciones que existen en cada población. Yo estaba de comisariado y a mí me dijeron que tenía que pagar predial todos. Y quiero decirle que llegaron las autoridades y era muy difícil para que nos convencieran para pagar predial”. Ayudante municipal de El Higuérón, Jojutla.

En algunos casos, los representantes comunitarios consideran que esto puede ser benéfico porque asumen que el pago de predial podría favorecer la realización de obras:

Ha habido ejidatarios que han pasado... de pasar sus terrenos, lo que es ejido, pasarlo a pequeña propiedad y eso ayuda a contribuir, hacer un pago de impuestos al municipio que los capta y nos lo regresa en obra pública. Presidente del comisariado ejidal de Cocoyotla, Coatlán del Río.

Con todo, la mayoría de las comunidades reconocen que su relación con el municipio es inevitable y de dependencia, lo que define al ayudante municipal como un gestor, y en consecuencia, parte de las tareas de los ayudantes comunitarios es mantener en buenos términos la relación:

En cuanto a la autonomía, considero que el pueblo de Santa María Ahuacatlán es autónomo en las decisiones fuertes, ya que hay muchas decisiones que no se necesitan consultar, pero al final de cuentas dependemos de un ayuntamiento municipal, pero seguimos utilizando los usos y costumbres en la toma de nuestras propias decisiones como

pueblo, solo en cuestiones administrativas de la Ayudantía sí hay que consultar o dar a conocer al municipio, ya que estamos sujetos a las reglas. Ayudante municipal de Santa María Ahuacatlán, Cuernavaca.

En consecuencia, la mayor parte de las comunidades parecen mantener una relación respetuosa con las autoridades municipales con el fin de mantener también en flujo de recursos:

“Pues mira, ahorita el ayuntamiento se puede decir que sí nos ayuda, porque nos tiene que ayudar si hay un mal servicio de drenaje que ya no sirva, pues lógico que metemos las solicitudes como aquí las traigo y ya nos hace el favor de arreglar esa parte del drenaje, pavimentación, luz eléctrica, en muchos aspectos pero sí nos ha ayudado, poco, pero nos ha ayudado”. Ayudante municipal de El Higuero, Jojutla.

➤ *¿Qué dicen los entrevistados sobre el sistema de elección propio?*

Al analizar las respuestas sobre las formas en que los integrantes de las comunidades eligen a sus representantes, pudimos distinguir una amplia constelación de estilos, normas, estructuras y procedimientos para designar y nombrar los cargos de elección en las 95 comunidades visitadas. Como se hará notorio, estas distintas formas de elección incluso se expresan en distintos momentos y entremezclan en una misma comunidad. Esta situación deja entrever que los mecanismos de elección no son intrínsecos a una comunidad en específico ni a una etnicidad particular, pues no son resultado de esencias naturales propias de los pueblos indígenas. Al respecto, presentamos a continuación algunas de las formas de elección considerando los tres tipos de autoridad considerados, a saber: representantes políticos, agrarios y ceremoniales.

### **Votación por urnas en las ayudantías**

En esta gama de formas, comenzaremos describiendo las comunidades en donde la ayudantía se elige por elección en urnas, con voto universal y secreto, es decir, siguiendo las reglas del Estado. No obstante, en esta modalidad igual encontramos algunos casos que se resuelven con soluciones locales.

Por ejemplo, observamos que en las entrevistas se encuentran respuestas que aceptan con normalidad realizar elecciones locales conforme lo establece la ley y el procedimiento sugerido por la cabecera municipal:

“Un voto igual que las votaciones normales. Se hacen en casilla, se forman planillas por colores, fuimos dos nada más. Se presenta credencial de elector para demostrar que son del poblado porque solo puede votar gente del pueblo”. Ayudante municipal de Oacalco, Yautepec.

“El gobierno municipal emite una convocatoria en la cual invita a la ciudadanía, y a quienes quieran participar o postularse para ser ayudantes municipales, con apego a la Ley Orgánica, pasen a registrarse y a dar sus documentos o los requisitos. Una vez que para esta convocatoria concluye, sacan los candidatos y fijan una fecha para realizar votaciones, votaciones como las que normalmente voto directo en las urnas conocido también como el principio de proporcionalidad”. Ayudante municipal de Santa Cruz, Mazatepec.

En las entrevistas ha quedado testimonio de que algunas comunidades que se regían por usos y costumbres, cambiaron al régimen de elección por urnas y partidos como mecanismo para resolver conflictos con grupos de poder internos:

“Llevamos un par de años con las votaciones por urna, antes se hacía en asamblea pero ya no porque muchos se empezaron a quejar de que eran puro familiar o conocidos y entre ellos se pasaban el cargo y pues ya con la intervención de la cabecera ahora ya votamos como en las elecciones”. Ayudante municipal de Felipe Neri, Tlalnepantla.

En otras comunidades se encuentra en discusión la selección del sistema que habrán de adoptar pues, aunque actualmente se rigen por usos y costumbres, los entrevistados reconocen la existencia de sectores internos interesados en cambiar a elecciones por voto directo:

“Las ayudantías no son por ningún partido, son por elección popular de que el pueblo te quiere a ti. Pero ahorita en la actualidad ya se están queriendo revolver por partidos; que no sería bueno porque, el ayudante municipal debe ser autónomo. Donde el pueblo, en este caso la colonia, vote por ti”. Ayudante municipal de Colonia Azteca, Temixco.

Pese a lo anterior, también se registraron voces críticas al método electoral por vía de partidos por los fraudes que conlleva el sistema de partidos políticos:

“Anteriormente también los candidatos eran elegidos en la asamblea, a lo mejor no así como que el presidente, pero los partidos hacían sus asambleas y ellos nombraban a su candidato. Y ahora ya no, ahora ya nada más es un grupo, nombra a su candidato y a veces ni siquiera es la

gente de aquí quien lo pone, sino que es gente de fuera que viene y pues... lo pone". Auxiliar municipal en Popotlán, Temoac.

En este sentido, es posible observar de manera recurrente un proceso inverso del paso del sistema de partidos al de un sistema propio de usos y costumbres. Incluso en ocasiones se hizo referencia a movimientos a favor de la municipalización:

"A votación, con urna y credencial de elector. Y se eligen cada tres años. Aunque nosotros somos originarios. Por ejemplo, ahorita voy a presentar solicitud para tener municipio libre junto con otras localidades. Me pareció buena idea y ahora en septiembre lo vamos a presentar, la diputada nueva, Brenda, se llama, nos va apoyar, ella ya nos dijo. Al municipio libre se nos van a juntar Chisco, Río Seco, Vicente Aranda y Guadalupe, completamos y nos sobran de personas. La comunidad de Tehuixtla es la más grande". Ayudante municipal de Tehuixtla, Jojutla

### **Elecciones assemblearias por usos y costumbres**

Cuando analizamos las formas de elección por sistema normativo propio, encontramos también una gran variedad de opciones. Van desde el voto individual hasta la elección por consenso realizado en asamblea pública, y como lo hemos dicho en otros lugares, incluso por postulación de terceros, ya sea de manera voluntaria u obligatoria.

Un modo muy recurrente es una versión intermedia entre la norma municipal y la agraria, pero que al final es por usos y costumbres, ya que no lo estipula la norma para los cargos de representación de la ayudantía. Esta consiste en una asamblea abierta, no cerrada como la agraria, en donde se vota públicamente y no de manera secreta:

"Por medio de una asamblea, las personas de la localidad seleccionan a seis personas y se anotan los nombres en un pizarrón, y van pasando a poner una rayita en el nombre a quien quieren darle su voto, al final se cuentan los votos a favor y quien tiene más votantes se nombra ayudante y el segundo lugar su suplente. Esta elección se hace con base a usos y costumbres de la localidad". Ayudantía municipal de Atlacahualoya, Axochiapan.

Otra solución similar a las anteriores solo varía en que en lugar de postular nombres se proponen planillas:

"Se hace una convocatoria y las planillas se pegan en las esquinas de cada barrio del pueblo y se perifonea desde la ayudantía, para convocar a una

asamblea. [...] En el pizarrón se ponen los nombres para los que están participando para ayudante y las personas de la asamblea van poniendo una línea en el candidato”. Ayudantía municipal de Tlamimilulpan, Tetela del Volcán.

Como veremos enseguida, aunque la elección por asamblea puede considerarse una constante en el sistema de usos y costumbres, el procedimiento o manera de hacerlo cambia de un lugar a otro. Una fórmula muy conocida es la llamada “a mano alzada”:

“se reunió primero a la gente, como aquí se hace por usos y costumbres, decidimos como vecinos buscar quién era el que nos iba a representar, hacemos una reunión se hace todo pacíficamente, se levanta la mano como así se indica, porque lo hacen por usos y costumbres, y ya la mayoría decide quién es el próximo ayudante o quién es su ayudante”. Ayudantía municipal de El Amate, Coatlán del Río.

Sin duda alguna, no hay una manera única de elegir, pues las comunidades visitadas mezclan modalidades y estilos, retomando tal vez influencias externas pero acatando la decisión que se toma en plenaria pública. En el siguiente caso no sólo se integran planillas, sino todo un sistema de cargos que incluye la vigilancia y los comités:

“En la organización dentro de la comunidad se forman planillas con representantes de la comunidad, se organiza la gente y se nombran personas que puedan representar. En esa reunión se conforma la planilla que sería; ayudante municipal, suplente, secretario, tesorero, acción social y los comandantes [...] la asamblea de la comunidad es la que decide”. Ayudante municipal de Ocotepéc, Cuernavaca.

En otras comunidades hemos encontrado que se presentan fórmulas de usos y costumbres que optan por soluciones *sui generis* de manera espontánea, pues queriendo cumplir con los requisitos que marca el ayuntamiento, deben recurrir a decisiones que les permitan solucionar problemas inesperados:

“Los interesados se inscriben en el ayuntamiento, se registran, y una vez en la asamblea si la gente los nombra, el ayuntamiento les da un apoyo. A mí me propuso la asamblea, yo no quería el cargo, pero pues todos los que se inscribieron en el ayuntamiento no quiso la gente y me pusieron, yo no me registre en la ayudantía”. Ayudantía municipal de Manuel Alarcón, Jantetelco

Este problema de la ausencia y deserción de candidatos ya lo habíamos apuntado en los capítulos introductorios y deriva de los escasos recursos que manejan las comunidades, aunado a las limitaciones económicas que tienen los postulados, pues por norma los cargos de la ayudantía son honorarios. De esta circunstancia también se genera el hecho de que a los candidatos se les postula o como en este caso se les obliga a ocupar el cargo, fenómeno muy común en las localidades estudiadas.

“Al ayudante no se le paga solo tiene por ahí uno que otro gasto pero eso está regulado por la asamblea. A uno casi le avientan el trabajo por eso no hay mucho conflicto”. Ayudante municipal de San Juan Tlacotenco, Tepoztlán.

Otra modalidad de elección registrada en tres de las entrevistas recabadas, es un método simplificado de elección y al mismo tiempo garantía de que la comunidad trabaja al unísono o por consenso, ya que no se postulan planillas ni candidatos en oposición, sino simplemente se sugiere un listado de personas postuladas y de acuerdo con los votos recibidos ocupan la jerarquía de los puestos. A esto se suma que las votaciones se hacen en una explanada, es decir, totalmente abierta y pública. Esta manera de elección parece la más elemental y al mismo tiempo la más inapelable.

“La asamblea los escoge, escoge a los tres, ayudante, suplente, comandante. Se hace en votos y el que se llevan la mayor cantidad es el que queda, el segundo con más votos queda como suplente pero será el próximo ayudante, el tercero será el comandante”. Ayudantía municipal de Huejotengo, Ocuituco.

También ocurre que los periodos en el cargo varían de estipulado legalmente:

“Aquí se rige por usos y costumbres únicamente se hace una reunión y se hace un nombramiento a la persona que se cree que es adecuada, se hace en la explanada. Se hace de dos o tres personas, quien es el primero, el segundo y el tercero y nada más, el primero queda como ayudante el segundo entrará como ayudante al segundo año”. Ayudante municipal de Metepec, Ocuituco.

### **Requisitos importantes en los candidatos**

Un tema central en las entrevistas efectuadas con las autoridades locales consiste en los requisitos que deben tener los candidatos en los sistemas de

elección propia o por usos y costumbres. Uno de los más importantes es la pertenencia, pero también cuenta la experiencia y la honorabilidad:

“Debe ser una persona originaria de Tetelcingo, aunque vivan en otra colonia, pero tiene que ser originario de aquí. Puede vivir en el polígono, contamos con 13 colonias y con el poblado son 14, de esas 13 puede vivir en esas colonias, pero tiene que ser originario de acá porque muchos de acá viven pues en el territorio del polígono”. Delegado de Tetelcingo, Cuautla.

“Para ser ayudante lo propone la gente a uno, tiene que ser originario del pueblo y ser reconocido por los mismos, porque a lo mejor uno puede haber nacido acá pero si no se lleva bien con la gente o no ha ayudado al pueblo pues difícilmente alguien lo va a proponer”. Ayudantía de San José de los Laureles, Tlayacapan.

Un requisito que sigue vigente en muchas de las comunidades de Morelos, no siempre expresado, pero asumido en la práctica, es la experiencia y responsabilidad asumida en los cargos menores para luego ocupar los mayores. Esta modalidad de elección escalafonaria se manifestó en varias comunidades:

“Lo elige la comunidad, pero para eso tiene uno que haber desempeñado varios cargos antes y tiene que ir escalando, uno no puede ser ayudante si no ha pasado por eso antes, todos esos cargos (que le mencione) son de un año y hay que tener como diez años de experiencia en ayudar al pueblo, haber servido para su beneficio”. Ayudante municipal de Coajomulco, Huitzilac.

Por último, a diferencia de los cargos de elección avalados por la ley municipal, en las comunidades donde se eligen las autoridades vía asamblea, es decir, por mandato popular, el cargo puede ser revocado. Esta eventualidad se manifiesta con regularidad y es una manera no sólo de monitorear el gobierno local, sino de corregir y evitar abusos.

“Hay otra razón por la que se hace en asamblea es porque la misma puede remover al ayudante en caso de que no cumpla con sus labores, que fue lo que pasó con el anterior ayudante, que empezaba a hacer caso omiso a algunas indicaciones de la cabecera y de la propia gente de acá”. Ayudantía de San José de los Laureles, Tlayacapan.

### **Autoridades ceremoniales**

Los mecanismos para elegir quién participa en los cargos ceremoniales no son menos importantes en su estudio que los anteriores, ya que hay un flujo de influencias normativas y de saberes electivos que se cruzan de un ámbito a otro. Además, como es muy frecuente entre los pueblos indígenas, los nombramientos suelen integrarse en sistemas de cargos o las personas ocupan puestos en todos los niveles, por lo tanto es necesario observar cómo se nombran y fungen en los distintos niveles de representación.

Si las formas de elegir y nombrar al ayudante municipal manifiesta a lo largo del estado de Morelos muestran modalidades y versatilidades diversas, al acercarnos a los representantes ceremoniales es todavía más plural y original. Observamos en estas prácticas y saberes, desde la ya consabida asamblea hasta el autonombramiento y desde la designación obligatoria hasta la hereditaria.

### **Designación mediante asamblea**

Aunque no es sin duda el único mecanismo de designación de representantes, la celebración de asambleas para elegir y nombrar cargos es una constante entre los pueblos originarios:

“Se hizo una asamblea y sobre la asamblea fue a votaciones, son tres citatorios los que llegan y como es un pueblo chico, pues luego, luego me escogieron... en la iglesia uno se acerca, se propone y ya así vas participando”. Comité de la iglesia Huejotengo, Ocuituco.

“Se hizo asamblea y para el puesto de mayordomo es voluntario, el que quiera agarrar el cargo”. Mayordomo de Tepehuaje, Tepalcingo.

De estas citas, lo que comienza a resaltar en la postulación de los nombramientos, es que son regularmente ocupados de manera voluntaria. Sin embargo, se obtuvieron registros de que en algunos casos hay personas con un perfil muy claro que los vuelve idóneos para ocupar el cargo y se torna una especie de obligatoriedad, como es el caso de ser ejidatario o bien descendiente de un carguero anterior.

### **Cargo por obligación y/o hereditario**

Los testimonios obtenidos muestran algunas excepciones que no siempre pasan por la elección en asamblea o autodesignación y que apuntan a cargos familiares y al papel de los ejidatarios en la comunidad:

“Anteriormente, mi padre era el ejidatario y él era quien participaba más. Pero cuando era chico, también ayudábamos a llevar en la camioneta a la gente. Como mi papá me heredó la parcela, ahora yo fui. Ya llevo como 30 años haciendo esto”. Jefe del comité de la fiesta del Señor de Huauzopan, Oacalco, Yautepec.

“Sí, hay que ser originarios de la localidad y también ser ejidatarios, nos toca a los ejidatarios, porque tenemos más terrenos para sembrar y es como una forma de devolverle algo a la comunidad. La gente que no es ejidataria participa como encargado de algún santo o imagen nada más”. Mayordomo de Felipe Neri, Tlalnepantla.

En otros casos pareciera que la representación local supone una vinculación con grupos que rebasan las fronteras locales e incluso las estatales:

Tiene que pasar por las velaciones y ponerle el santo óleo. En caso de ser así se tiene que pasar por un proceso de una velación para que asistan las personas que tengan que estar: los jefes, capitanes y generales del estado de México, el Distrito Federal y Morelos para que sea válido su nombramiento. Todo tiene que ir escrito en un papel de quien le da el poder y quiénes son los testigos en una velación de flor canto”. Regidor General de las danzas de Casasano, Cuautla.

### **Periodo de repetición o de reelección**

Como hemos mencionado, al ser cargos que implican la aportación de un gasto, no siempre es posible encontrar candidatos para ocupar el puesto de fiestero o mayordomo. Así pues, los periodos de duración pueden ser largos y repetir o reelegir su función.

“Igual se hace porque somos voluntarios, uno nunca sabe quién va a ser o si va a haber personas este año como en mi caso, este año no hubo voluntarios fiscales entonces nosotros nos agarramos otro año porque normalmente es solo un año”. Primer fiscal de San Nicolás, Tlalnepantla.

“Ahí es lo que quiera durar uno y me quedé porque a veces no se termina el trabajo de la iglesia y debo organizar grupos para cuidar la iglesia, aquí dices yo quiero hacer la mera fiesta, organizarla y ya te toman en cuenta, pero la fiesta grande no se la avienta cualquiera”. Mayordomo mayor de Metepec, Ocuituco.

En resumen, los cargos ceremoniales presentan una riqueza de soluciones que al final no pueden ser cuestionadas, ya que ocuparlos representan una carga onerosa que no cualquiera es capaz de asumir.

### **Autoridades agrarias**

Al hablar de la elección de representantes agrarios en comunidades indígenas de Morelos, en contraste con las ayudantías y las religiosas, hay un patrón común en el que invariablemente se eligen conforme a lo que establece la Ley Agraria, es decir, celebrando asambleas formalmente convocadas y llevando la votación mediante el padrón de ejidatarios. Claro que es posible encontrar algunas ligeras variantes como veremos enseguida, pero con un apego muy riguroso a lo que dice la norma vigente.

“Se hace a través de la asamblea... se lanza la convocatoria donde se tiene que llegar con el 50+1. Si no se completa en la primera asamblea, se hace una segunda asamblea y si no, se hace la tercera asamblea, ahí si... se elige a los que estén con que se complete la planilla y los que estén presentes y se levanta el acta de asamblea”. Comisariado ejidal de Metepec, Ocuituco.

Es notorio que incluso el discurso que se ofrece por parte de los entrevistados, subrayan este apego a la normatividad estatal y el carácter cerrado de la elección, lo cual muestra una gran diferenciación con el resto de las autoridades. Revisemos como lo expresan los propios entrevistados.

“Las elecciones de cada tres años son por planilla que se registran en el Registro Agrario Municipal (RAM). Nos registramos dos, tres o cuatro, y a votación, entran en escrutinio y votamos, los votos en favor y en contra”. Comisariado agrario de Oacalco, Yautepec.

Algunos de los comentarios al respecto fueron mucho más detallados en su apego a la norma nacional:

“El procedimiento de este cargo es por medio de votación, o sea una elección pues. Para obtener el cargo necesito primeramente ser ejidatario. Ser ejidatario y ya. Nosotros hacemos una planilla integrando todo un comité que quiera participar con uno. Cuando competí fueron dos planillas. Se hacen boletas como una elección electoral de acuerdo a los ejidatarios que tenemos, ahora son 270, de ahí se hacen las boletas de colores, si a mí me toca la verde al otro le toca la roja y se hacen dos bloques. Van llegando con su credencial de elector, también deben ser ejidatarios, se tiene un padrón y únicamente pueden votar los que son ejidatarios, en estas votaciones no entran otras personas que no sean ejidatarias”. Comisariado Ejidal de Cuautlixco, Cuautla.

Incluso se llega a asumir como un sistema por usos y costumbres, aunque sea mediante los que establece la Ley Agraria:

“Es como una votación como de usos y costumbres que se conforma en una cuestión democrática, te digo, donde todos ven, nomás que sí se pone una cajita o algo así en dónde pueden [elegir] el color que ellos quieran y lo meten a una urnita y ya saliendo en ese momento se cuentan y se dice quién ganó”. Comisariado Ejidal de El Amate, Coatlán del Río.

También destaca el uso frecuente de casilla y urna, elementos poco frecuente en los demás sistemas de cargos mencionados en este estudio.

“Internamente se hacen reuniones o asambleas para ver quiénes son los posibles representantes a cualquier administración y se pone a consideración de la asamblea de grupo, después se forma la planilla. Se inician las campañas, la elección se hace por voto con casillas. Los partidos políticos no participan”. Comisariado Ejidal de Ocoatepec, Cuernavaca.

No obstante también se encontraron casos donde el registro de votos se hace a simple vista:

“Se convoca a todos los ejidatarios a una asamblea a puerta cerrada, donde se presentan varias planillas y eligen mediante votación económica”. Comisariado Ejidal de Jantetelco.

Igualmente se encontraron algunos casos donde los candidatos al comisariado realizan campañas para obtener votos:

“Se formó una planilla y se hizo campaña con los amigos y conocidos dando a conocer las propuestas planteadas y la forma de trabajo. El 27 de julio de 2019 fueron las elecciones en el auditorio de Chinameca, Ayala, Morelos. Donde acudieron todos los ejidatarios pertenecientes al ejido de Chinameca a emitir su voto. Al final de la votación resulté el ganador por lo que desde ese día tomé el cargo de presidente del comisariado ejidal de Chinameca, Ayala”.

➤ *¿Qué se dice sobre las acciones afirmativas?*

Las opiniones recabadas sobre las acciones afirmativas van desde las que refieren no haber escuchado hablar sobre ellas ni sobre el IMPEPAC hasta las que confunden estas medidas con apoyos al sector indígena. También están quienes conocen las actividades del IMPEPAC pero no habían oído hablar de las acciones afirmativas en lo concreto:

“Tengo entendido que el IMPEPAC es el instituto donde llegan a cabo el control de los procesos electorales, se hace un control y conteo de la

participación de los ciudadanos. Sobre las acciones afirmativas, honestamente, no he escuchado algo” Presidente del comité de sacristanes, Tlacotepec, Zacualpan de Amilpas.

En parte esto se explica por lo reciente de las medidas, lo que implica también un periodo de publicidad y familiarización durante el cual será algo vaga la información que tengan los pobladores sobre su alcance:

“Sí he escuchado del IMPEPAC, bueno, la verdad es recientemente. Me enteré cuando vinieron con la gente de la cabecera, porque no sabían cómo llegar y me habló la presidenta de Tlayacapan para que los acompañara con otra gente que creo era del INE también. Y pues en el camino me explicaron que se encargan de las comunidades indígenas de que puedan participar en las elecciones y que hay ciertas medidas legales que lo facilitan, así lo entendí yo, pues”. Ayudante municipal del pueblo de San José, Tlayacapan.

En cualquier caso, la desinformación conlleva el riesgo de interpretaciones contrarias a los objetivos de esta política pública que pueden generar animadversiones contra el sector indígena:

“Sí, pues lo que yo he escuchado es que le dan más prioridad a los indígenas que a nosotros que no somos indígenas”. Ayudante municipal de Rancho Viejo, Miacatlán.

También se encontró confusión en cuanto a la relación que pudieran tener las acciones afirmativas con la creación de los nuevos municipios indígenas de Morelos:

“Sí. Lo de los municipios así como Xoxocotla, Tetelcingo ¿No? Todos esos municipios quisieron reunirlos, quisieron que se hicieran municipios para que ellos mismos manejaran sus leyes, su dinero para bien de las comunidades, para bien de las, dice usted, personas alejadas”. Mayordomo de la imagen de San Joselito, Acamilpa, Tlaltizapán.

Más allá del conocimiento concreto que tuvieran sobre los alcances del mecanismo, en muchos casos la pregunta se respondió con un posicionamiento político frente al reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, en la mayoría de los casos en sentido positivo:

“Escuché que en estas elecciones se involucraron a personas indígenas y ojalá que de verdad representen y defiendan sus derechos, y no lo hayan hecho solo para participar en una planilla y que las autoridades competentes supervisen que realmente pertenezcan a este grupo y no

busquen solo sus intereses personales, sino que de verdad tengan un espíritu de servicio y de querer mejorar las condiciones de vida, que mejor ellos para representarse en los puestos políticos”. Ayudante municipal de Atlacahualoya, Axochiapan.

Pero sin duda destacan las menciones de desconfianza sobre la probabilidad de que estas medidas sean tergiversadas, a través de prácticas que desvirtúen el objetivo de las mismas. En particular, por medio de la falsificación de los mecanismos de autoadscripción:

“Esto que implementaron deben de ser representados. Por ahí escuché que en estas elecciones habían algunas personas supuestamente querían representar a los indígenas y ni siquiera lo eran. No fue aquí en el estado, pero... pues siento que no se vale, se supone que si el IMPEPAC está implementando eso, debe ser una persona que de verdad te represente, no nada más un líder que se haga pasar por alguien que no es”. Ayudante municipal de Tejalapa, Jiutepec.

Un caso que llama la atención es el de Palo Grande, localidad del municipio de Miacatlán, que está incluida como comunidad indígena en el Catálogo de comunidades indígenas del Estado de Morelos (2021), pero no en el catálogo de comunidades del estado de Morelos ni en el del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). Esta disparidad genera sin duda una situación de ambigüedad jurídica, que puede tener respuestas disímiles, no todas legales:

“Bueno, a lo que yo sé no estamos registrados como pueblo indígena. Sí ya me tocó que vino una... ahora esta vez en campañas vinieron dos personas [pidiendo] que si les podía hacer un papel para registrase en campaña. [...] pero yo les dije, pues que no les podía hacer yo un papel porque Palo Grande no está registrado como pueblo indígena [...] pero ya ellos decían que les habían dado esa información y también como que confiaron en mí que ellos mejor aquí se quedaban. A ellos les habían prometido otra cosa, darles no sé qué... creo que dinero, no sé, para que se registran en ese partido”. Ayudante municipal de Palo Grande, Miacatlán.

Desafortunadamente estas solicitudes de aval de personas que no pertenecían a las comunidades no fueron casos aislados, como ya hemos comentado anteriormente. Un caso similar es el de Tetecalita, comunidad incluida en el catálogo del IMPEPAC:

“No, ni siquiera estaba enterada que estábamos dentro de un catálogo de comunidades indígenas. A nosotros el IMPEPAC no nos avisó, sino que

vino un representante de un partido para que le firmara un papel de residencia de aquí, de que nos iba a representar como indígenas, pero ni se nos consultó. Yo no puedo tomar esa decisión, eso debería de consultarse a la comunidad”. Ayudante municipal de Tetecalita, Emiliano Zapata.

## Capítulo V

### Observaciones finales

#### ➤ Conclusiones

1) Para poder reflexionar en torno a la adecuación de los mecanismos de acción afirmativa implementados en los procesos electorales del estado de Morelos, fue necesario documentar los distintos espacios y formas de participación política a los que tienen acceso los integrantes de pueblos indígenas. Este diagnóstico exploratorio nos permitió aproximarnos a las percepciones y valoraciones que tienen los y las ciudadanas de Morelos en torno a las reformas que se han hecho para promover la mayor participación indígena en la democracia electoral.

A la luz de la información recabada en campo con los actores sociales, encontramos una gran riqueza y variedad de instituciones, normas y procedimientos de elección que son reflejo de la pluralidad y vitalidad de las formas de vida de los pueblos indígenas del Estado de Morelos.

Dicha riqueza y variedad debe ser entendida en su complejidad y especificidad, ya que los datos arrojados no deben interpretarse como la existencia de dos mundos contrastantes: los pueblos indígenas por un lado y la sociedad nacional por otro. Más bien deben verse como resultado de una intrincada relación entre ambas realidades que a lo largo de la historia y en el presente se han influido y retroalimentado mutuamente, de manera que la interculturalidad, la interlegalidad y la interpoliticidad es lo que prevalece en dichos territorios. Reconocer estos complejos entramados de sistemas políticos, implica también buscar alternativas contextualizadas que permitan una mayor inclusión de los pueblos en los procesos electorales, en el marco del reconocimiento a sus derechos colectivos y su autodeterminación.

2) En los lugares visitados constatamos que prevalecen formas muy arraigadas de elegir y designar representantes, sobre todo en los cargos ceremoniales, que se combinan simultáneamente con fórmulas apegadas a

la ley, como son el nombramiento de representantes agrarios. Por su parte, las autoridades designadas para las ayudantías, combinan con mucha originalidad ambas modalidades de elección como una muestra del ejercicio de la autonomía y libre determinación de los pueblos.

En ese sentido, nuestra primera conclusión fue que no es posible hacer una distinción tajante entre aquellas comunidades donde se eligen los cargos por “usos y costumbres” de aquellas que se rigen bajo las leyes electorales. Entre ambas soluciones hay una gama de opciones muy amplia sujeta a contextos históricos, sociales y políticos. De hecho, podríamos decir que la fórmula de “usos y costumbres” y la fórmula electoral son tipos ideales que conviven de manera simultánea, que se adaptan a circunstancias concretas y que pueden cambiar con el tiempo. No son por tanto esquemas puros y definitivos de gobernanza.

De hecho, cuando decimos “usos y costumbres” debe leerse justamente en sentido plural, es decir, que consisten en una diversidad de maneras y procedimientos que se adoptan para establecer las formas de gobierno que rigen la distribución de poderes y recursos. No hay un “uso y costumbre” típico en singular, fijo y esencial, sino dinámico y cambiante de acuerdo a las circunstancias y necesidades propias. Lo que en un momento es apropiado para resolver situaciones específicas, puede cambiar con el tiempo y el lugar. En esto coincidimos plenamente con la sentencia emitida por la Sala Regional en el caso Chisco cuando concluye:

“En concepto de esta Sala Regional, el derecho constitucional de una comunidad indígena para elegir a sus representantes conforme a su sistema de usos y costumbres, no está supeditado a las formas en que habitualmente se habían realizado las elecciones previas, ya que aquella cuenta con el derecho a decidir cuándo optar por un método electivo distinto que sea acorde a sus prácticas tradicionales.” SCM-JE-54/2019 y acumulado 43.

3) Documentar esta interpoliticidad resulta relevante para los fines de este informe, porque nos permite reconocer que las medidas de acción afirmativa deben de ser pensadas en el marco de otros mecanismos que reconozcan los espacios comunitarios de toma de decisiones. Si el objetivo de estas reformas fue el ampliar los espacios de participación política de los pueblos indígenas, no deben ser una camisa de fuerza que ate a los

ciudadanos indígenas a la democracia electoral, sino una puerta abierta para permitir su participación dependiendo del contexto.

Según se documenta en la información etnográfica mostrada en el capítulo antecedente, siempre existe la probabilidad de que una comunidad que se rige preferentemente por la norma escrita en la ley, en determinado momento opte por cambiarse al sistema de usos y costumbres. Los tres municipios indígenas ya mencionados y las comunidades que aspiran a serlo como Tetelcingo, están en este caso.

En sentido inverso, es predecible que una comunidad que se rige por usos y costumbres, opte con el tiempo por el modelo de sistema electoral vigente, o de urna, cuando considere que el poder se está ejerciendo de manera vertical o arbitraria por algún grupo o facción local. Esto ya sucedió en el caso de Felipe Neri, Tlalnepantla y es el problema que enfrentan los pobladores de Chisco que se oponen a la continuidad del ayudante municipal que no ha cambiado en 15 años.

Esta oscilación y modificación de los sistemas políticos está ampliamente registrado en la literatura antropológica, no sólo en otras partes del mundo (Leach, 1976), sino en Oaxaca (Recondo, 2013), donde existe una amplia documentación de lo que ha ocurrido en las elecciones de municipios que se rigen por “usos y costumbres”. En Morelos ocurren procesos similares que ya hemos mencionado arriba y que otros autores han evidenciado (Varela, 1984 y Domínguez y Santiago, 2014).

En todo caso, debemos estar muy atentos y vigilantes a que las imposiciones y arbitrariedades de cualquiera de los sistemas vigentes, no se mantengan y perpetúen, ya sea por la vía electoral de los partidos o por la vía de elección justificada en los “usos y costumbres”, pues ambas son vulnerables y sujetas a la manipulación y tergiversación. Nada mejor para esto que emprender investigaciones en el terreno que den luz y claridad sobre los fenómenos sociopolíticos en escenarios concretos y reales.

4) Ahora bien, conforme lo muestra la investigación realizada, existe un predominio a que los cargos de tipo ceremonial se rijan y postulen por la vía de “usos y costumbres”, sobre todo en la modalidad de auto-postulación o recomendación de un tercero. Mientras que, por el contrario, los representantes agrarios generalmente se apegan a la normatividad de la Ley

Agraria y son electos mediante votación cerrada (con un marcado predominio masculino).

Sin duda esto está muy relacionado con el hecho de que los cargos ceremoniales cumplen una función redistributiva, donde es muy difícil obligar a que alguien cubra los gastos de la fiesta o rituales, mientras que en el caso del núcleo agrario ocurre lo contrario, pues son pocos los que tienen derecho a la tierra y actúan como un sistema cerrado.

5) Todo lo anterior nos conduce a concluir que los sistemas políticos, sobre todo en territorios donde está latente la identidad étnica, no existen fórmulas únicas para que se exprese la voluntad popular. En consecuencia, las dependencias de gobierno y las instituciones autónomas del Estado, deben estar abiertas a que las comunidades y los ciudadanos indígenas opten de conformidad con el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos.

Los resultados y conclusiones ahora expuestos, no significan que desde la academia o la antropología se definan cómo son o deben ser los sistemas normativos de los pueblos, ni cómo o quién debe de elegir a sus representantes. Corresponde únicamente a los propios sujetos sociales y políticos, no sólo autodefinirse, también autodisponerse y autodeterminarse. Por ende, los resultados, conclusiones y recomendaciones ofrecidos en este informe no deben tomarse como un estado de la cuestión firme y definitiva, sino que debe considerarse como información que ilustra e interpreta lo que ocurre en la vida comunitaria de los pueblos indígenas de la entidad.

6) Un resultado importante de este estudio fue documentar el amplio rechazo que existe ante las formas calificadas de certificar la autoadscripción de los y las candidatas a través de cartas o documentos emitidos por individuos que ocupan algún puesto de autoridad. Las diversas experiencias de usurpación de identidad, documentadas y denunciadas ante los tribunales electorales, apuntan hacia la complejidad de delegar este reconocimiento en un solo individuo y no en órganos colectivos de decisión.

Sólo una consulta amplia y un consentimiento libre e informado, planeado y concertado con los propios interesados, a través de sus

instancias representativas, puede certificar la pertenencia étnica. En un sentido amplio deben de ser estos espacios comunitarios los que acuerden y ejecuten el diseño de cualquier política pública, acción administrativa o decisión jurisdiccional que tenga parte, tal como lo dispone el derecho internacional y nacional.

Precisamente nuestro estudio antropológico ofrece abundantes referencias y elementos de análisis para conocer y dilucidar cuáles son las instancias decisorias en esos ámbitos comunitarios. A saber, prácticamente de manera indistinta resulta ser la asamblea general o asamblea popular, como lo expresan los involucrados. Asambleas, reuniones o juntas de ciudadanos que tienen lugar en espacios públicos y abiertos a la concurrencia de todos los interesados, con excepción de las asambleas agrarias.

En casos específicos no será la asamblea general, pero sí una asamblea particular o designada para el caso. Por ejemplo, para abordar los problemas del agua, participan los usuarios del agua; para las festividades cívicas, los jefes de familia; para los de la fiesta, los creyentes y así sucesivamente. Lo que queda manifestado es que no es una persona, un grupo o un partido quienes toman las decisiones, sino órganos colectivos o colegiados de decisión, sean las mesas directivas, los comités, las asociaciones de padres de familia o las agrupaciones de culto. No se considera legítimo que un sujeto en lo particular tome decisiones para la generalidad.

Es muy importante considerar, en la toma de decisiones de carácter colectivo, que el ámbito municipal no puede decidir sobre lo que competa al ámbito comunitario ni al ceremonial, pero sí concurren y se ponen de acuerdo sobre las cuestiones más relevantes. En este sentido, se coordinan y establecen normas y prácticas a partir de lo que decide la asamblea general en una solución típica de un sistema de cargos. No es tampoco un sistema de cargos completamente integrado pues, como ya se vio en el análisis etnográfico, el ámbito agrario por lo regular se determina de manera separada. Sin embargo, en ciertas comunidades todavía la instancia agraria se supedita a las ayudantías o debe patrocinar las fiestas (ver con detalle el capítulo IV).

En cuanto a los procedimientos o prácticas de votación, ha quedado ampliamente demostrado que el abanico de fórmulas es muy diverso. En lo ceremonial aún hay formas de sucesión hereditaria y obligatoria, y en lo agrario hay una constante respecto a la votación libre e individual. Sin embargo, en las ayudantías es impredecible determinar la manera en que se organizan las elecciones en un momento dado, excepto por el carácter asambleario de la decisión. Pueden ir desde la forma más ancestral de elección, por edad y/o escalafón, hasta la más puntual y regulada de votación por urnas.

7) Hay también una generalidad en cuanto a que los ocupantes de los puestos de representación sean originarios del lugar y que tengan un arraigo y colaboración dentro del pueblo. Cuando los grupos de poder o los propios partidos irrumpen en la vida comunitaria y se imponen candidatos internos sin suficiente legitimidad o que no radican en la localidad, el malestar suele manifestarse de inmediato. En términos de análisis social, es que puede hablarse de comunidades cerradas tanto en lo político como en lo patrimonial. Es decir, que los puestos de representación y los recursos de la comunidad deben estar bajo control de la misma. O como lo sostienen los politólogos, la verdadera política es la política vernácula (Kymlicka, 1996).

Aquí es oportuno comentar, respecto al tema polémico sobre la postulación de candidatos de adscripción calificada, que la relación o vinculación con la comunidad como lo ordena la Ley electoral, tendría que contemplarse en estos términos. Es decir, no sería suficiente con sólo estar vinculado o ser originario a una comunidad, sino estar arraigado y participando activamente. Como lo afirma de manera lúcida una de las entrevistadas:

“Uno no solo tiene que parecer indígena o vivir en una comunidad indígena, tiene que respetar y hacer valer sus costumbres, como la asamblea. Nunca he visto que un presidente haga una asamblea. Deben pertenecer a un pueblo”. Mayordomo de San Juan Tlacotenco.

Pese a que la norma lo deja implícito (el vínculo implica estar relacionado con la comunidad), al trasladarlo a una constatación o verificación a través de una constancia escrita, queda a merced y criterio de la autoridad electoral la legitimidad que dicho documento pueda alcanzar.

En un papel cabe todo, como dice la sabiduría popular, pero su alcance y validez queda sujeta a la interpretación o arbitrariedad del verificador.

Desde la lógica y la fundamentación que se estipula en el ámbito comunitario, la firma de una autoridad no cumpliría con los criterios de una decisión comunitaria. Un individuo no puede decidir a nombre de la mayoría. Así pues, no sería suficiente que la constancia se expida por una autoridad, incluso si fuere local o vernácula, sino como se ha venido sosteniendo, por las instancias de representación comunitaria, o dicho de manera más contundente, por las asambleas respectivas.

En lenguaje jurídico, no es suficiente que para demostrar el “ser” indígena, la pertenencia a una comunidad se acredite mediante la autoadscripción o con la heteroadscripción de terceros, sino que el “deber ser” como representante de una comunidad, se manifieste a través de los órganos de representación del sistema normativo propio. Sólo de esta manera se garantiza que la representatividad y la misma distribución de los cargos sean proporcionales y así democratizar la toma de decisiones como la distribución de los recursos.

8) La crítica más acerba que se ve plasmada en las entrevistas levantadas en el campo, se dirige al hecho de que los partidos políticos no los representan porque los candidatos no son gente del pueblo. Por el contrario, son leales al partido o a sus amigos y sirven a esos intereses. Es muy sintomático que un alto porcentaje de los entrevistados sostiene que sí se respeta la autonomía y libre determinación interna, en el sentido de que pueden desarrollar sus propias decisiones al interior de la comunidad, pero al mismo tiempo se sienten excluidos de la distribución del presupuesto y de los apoyos del gobierno. Lo anterior se vincula con el hecho de que la autonomía no se puede ejercer plenamente en condiciones de carencia de recursos que permitan hacer realidad las decisiones que ha tomado la gente.

En la misma tesitura, el dominio y la opresión que perciben los pueblos indígenas de Morelos no afecta su capacidad para elegir a sus representantes, sino al ejercicio de representación que tendrán los mismos una vez que hayan ocupado el cargo. El sentimiento de ninguneo o menosprecio que percibe la población de comunidades, manifiesto en

muchas de las entrevistas, refleja un resentimiento histórico de abandono y distanciamiento.

Además, una imperfección en los procesos de designación de personas que en resumen no se apegan a los valores y representaciones que tienen los pueblos, pues reiteramos que para ellos y ellas la política vernácula implica un compromiso participativo y redistributivo, no de acaparamiento de poder y de beneficios. Es notorio al respecto, que los entrevistados manifestaron un extrañamiento y desconcierto por la reelección que ahora está avalada por ley, cuando por muchos años se predicó como una práctica antidemocrática.

Abundando en este punto, la representación que prevalece sobre la participación política es que ésta es complicada y amañada. Los partidos o el municipio terminan imponiendo gente o decidiendo el futuro de los pueblos. Aunque ahora se participa cada vez más en la vida electoral, muchos de los entrevistados la definen como un espacio lleno de vericuetos y trampas. Hay desconfianza en los procesos electorales tanto como en los mecanismos de inclusión que pretenden democratizarlos. Dicho en palabras de un entrevistado, “los candidatos indígenas no son auténticos. Más bien se usan como estrategia publicitaria”.

9) Hay una valoración y reivindicación de sus propios sistemas e instituciones de convivencia. Una demanda y una intención manifiesta de reafirmar los valores y normas comunitarios, sin desconocer que existe una tensión continua con las elecciones y los partidos. Ambos se consideran no sólo válidos, sino democráticos. Pero existe cierta desconfianza en los partidos y molestia por el exceso de ellos, de ahí la preferencia de varias personas a votar más por el candidato conocido que por el color del partido como ya se hizo notar. Por eso hay una tendencia de opinión para que existan partidos políticos indígenas, dando un sí a la vida electoral, pero con identidad.

En cuanto a la acción afirmativa como tal, no fue posible obtener un punto de vista certero dado que este concepto socio-jurídico, técnico y novedoso en su aplicación, es muy poco conocido. No obstante, de acuerdo con lo aprendido en las entrevistas, sí existe conciencia de que se están

abriendo espacios a representantes de los pueblos en los municipios y lo celebran.

No obstante lo anterior, es muy prematuro saber si los mecanismos de acción afirmativa modifican las estructuras de dominio y opresión. En teoría son bien valoradas y suponen cambios efectivos, pero falta saber cuántos indígenas llegan a ocupar cargos; qué calidad tienen; cómo actúan y si cumplen las expectativas o si podrán superar la suspicacia de si son indígenas o usurpan dicha identidad, si representan a los pueblos o están 'partidizados'.

En este punto hay una clara conciencia de que una cosa es lo nominativo y cuantitativo mientras que otra lo sustantivo y cualitativo. Si el hábito no hace al monje, es elemental que se lleve con rigor un seguimiento de los alcances y limitaciones en el tiempo de esta innovadora experiencia y obtener información detallada sobre cuántos indígenas se postularon, cuántos se impugnaron, cuántos ejercieron cargos y cuál fue en general su desempeño. A partir de esto y luego de cumplir el periodo administrativo de tres años, evaluar los resultados y la pertinencia de continuar con las acciones afirmativas, adecuarlas o cancelarlas.

10) En dicha evaluación se debe revisar la participación de las mujeres. En la investigación efectuada se perciben cambios muy lentos y ciertas reticencias para abrir espacios al interior de las comunidades. En lo transcrito hemos evidenciado que en la vida ceremonial y festividades sí hay una participación notoria, pero de manera tradicional. Es decir, no en los cargos decisorios, sino en las actividades de apoyo (cocina, iglesia, limpieza, etc.). Incluso en las mayordomías conformadas por parejas, el hombre encabeza y maneja las decisiones.

En cuanto al espacio agrario, que como lo hemos destacado se rige por ley, se pensaría que hay más inclusión y perspectiva de género, pero lo manifestado arrojó que los hombres son los que siguen ocupando la titularidad de los puestos e incluso la mayoría de los derechos como ejidatarios. Las mujeres en cambio entran como ejidatarias sólo al enviudar, pero aún en este caso su participación es baja pues mandan a sus hijos o hermanos a las asambleas y actividades del campo. Un imaginario cultural que aún persiste en las comunidades es que ser

ejidatario es una actividad que requiere de la fuerza varonil, tanto en la parcela, como en el monte y en las faenas de trabajo. De acuerdo con un comisariado ejidal, este hecho no debe considerarse discriminación, sino una condición o circunstancia. La poca apertura que se ha dado hasta ahora es para ocupar puestos o actividades como las de tesorera o secretaria, es decir, en asuntos que no impliquen abandonar el espacio doméstico.

En contraste a lo encontrado con los ejidos, en las ayudantías hay una tendencia al cambio y abrir gradualmente los espacios de representación a las mujeres, tanto en ayudantías como en los cabildos. De hecho ya hay varios casos notorios en donde mujeres están ocupando el puesto de presidentas municipales.

Una interrogante que se abre es hasta qué punto las medidas de acción afirmativa van a posibilitar también la mayor participación de mujeres indígenas en el ámbito electoral y cómo estos cambios repercutirán en otros espacios de participación política ampliando la inclusión de las mujeres en la vida pública de las comunidades.

11) En cuanto a los y las jóvenes, en comunidades indígenas se torna un tema muy especial, ya que el sistema de escalafón y de prestigio que mandata la tradición no contempla que la juventud reúna el requisito de experiencia hasta que con el tiempo se adquiriera. Incluso por el hecho de que ahora muchos jóvenes son profesionales, se considera más un riesgo que una virtud, pues se entiende que suelen alejarse del sentido comunitario. Tendría que verse si esto no se trata más bien de un prejuicio que contribuye a aislarlos más, pues en las mismas entrevistas éstos sí desean incorporarse a los sistemas de cargos, pero saben que hay una prelación por edad. Digamos que participan en todos los ámbitos pero con roles que no son jerárquicos. Solo el tiempo les dará la oportunidad de que les deleguen funciones si son trabajadores y cumplidores.

➤ Recomendaciones.

1) Los órganos electorales y los partidos políticos deben tener presente que los sistemas de elección llamados por “usos y costumbres” no son unívocos ni permanentes. Es decir, no hay una sola forma de normar y elegir

representantes, sino una gran variedad de soluciones que incluyen lo legal y lo tradicional. Asimismo, cualquiera de las versiones que se conozcan, cambian con el tiempo según un conjunto de circunstancias.

2) La instancia máxima de decisión en las comunidades indígenas es la asamblea, aunque también la modalidad de ésta es muy versátil, pudiendo ser una asamblea general popular o una asamblea particular sobre temas muy específicos, como el aprovechamiento del agua o la organización ceremonial donde participan los responsables y usuarios de dichos recursos materiales e inmateriales.

3) Cualquier decisión política, administrativa o legal que emprenda una autoridad, deben considerar la consulta y consentimiento de estas instancias de decisión o instituciones representativas, como lo estipulan los tratados internacionales y las leyes vigentes. Lo anterior implica que una autoridad indígena como sujeto individual no tiene las potestades para decidir sobre asuntos de la comunidad, a menos que haya recibido el mandato de la asamblea y por tanto un funcionario de gobierno u organismo autónomo debe estar en todo momento preparado para no eludir o confundir la obligación de obtener el consentimiento de la voluntad del pueblo y no de un representante de él.

4) De acuerdo con los valores y principios normativos de las comunidades indígenas, la representatividad política al interior y al exterior de la comunidad debe cumplir el requisito de que la persona pertenezca a la comunidad por su compromiso con los “usos y costumbres” que decide la comunidad. Esto significa que no basta con ser originario o tener vínculos con la comunidad, sino ser parte de ella cumpliendo con los mandatos de la asamblea, o dicho en otras palabras, que respete la autonomía y libre determinación que se asumen en este espacio de deliberación y decisión.

5) La postulación y elección de candidatos indígenas que actualmente se realiza bajo la modalidad de acciones afirmativas, debe tener ampliamente en consideración que no basta con una constancia o un papel expedido por una autoridad administrativa o un representante indígena para hacer válida la representatividad, pues como se acaba de señalar, la instancia máxima de representación es la asamblea comunitaria. Asimismo, no es esencial ni determinante para los estándares de legitimidad indígena,

ostentar una identidad o argumentar vínculos con la comunidad, sino efectivamente participar y tener un reconocimiento al interior de la misma.

6) En consideración a que los partidos políticos, de raigambre y tradición liberal, no siempre han representado los intereses de los pueblos indígenas, sería muy conveniente, en opinión de los entrevistados, que existiera un partido indígena o candidaturas independientes, que no condicionen o manipulen el cumplimiento de sus mandatos a favor de sus comunidades originarias.

7) Debido a la ambigüedad de ciertas normas electorales, la forma como los partidos políticos las reinterpretan y la aplicación novedosa que de ella hacen los órganos electorales, es necesario hacer un seguimiento y evaluación a fondo durante la presente legislatura, para evaluar en general el alcance de las acciones afirmativas, la autenticidad de los candidatos asumidos como indígenas, la representatividad efectiva ante sus comunidades de origen y sobre todo si contribuyen a hacer reversibles las estructuras de dominio que históricamente ha existido entre las cabeceras municipales y su ayudantías, entre comunidades y partidos políticos y entre hombres y mujeres.

## SEMBLANZAS CURRICULARES

**Rosalva Aída Hernández Castillo.** Originaria de Ensenada, Baja California, México, es doctora en Antropología por la Universidad de Stanford, actualmente es Profesora Investigadora Titular “C” del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en la ciudad de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 3. Se formó en el oficio de escribir a través del periodismo trabajando desde los 18 años como redactora en una agencia centroamericana de prensa y desde sus años de estudiante ha combinado su trabajo académico con el trabajo de divulgación incursionando en la radio, video y la prensa escrita.

Su trabajo de investigación ha estado enfocado en la defensa de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas en América Latina. Ha vivido y realizado investigación de campo en comunidades indígenas mexicanas en los estados de Chiapas, Sinaloa, Guerrero y Morelos, con refugiados guatemaltecos en la frontera sur, con familiares de migrantes desaparecidos en Honduras, así como con migrantes norafricanos en España. Sus áreas de especialidad son la antropología jurídica y política, así como los estudios de género e interseccionalidad. Fue Consejera Electoral en el V Distrito Electoral Federal en San Cristóbal de las Casas (1997-1998) y ha dirigido varias tesis de maestría y doctorado en torno al tema de la participación electoral en regiones indígenas.

Ha publicado como autora única o como editora veintidós libros y su obra se ha traducido al inglés, español, francés y japonés. Durante el 2003 recibió el premio LASA/Oxfam Martin Diskin Memorial Award compartido con el Dr. Rodolfo Stavenhagen, por sus aportes a la investigación socialmente comprometida y en el 2013 obtuvo la Cátedra Simón Bolívar otorgada por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge en el Reino Unido.

**Héctor Ortiz Elizondo.** Cursó estudios de licenciatura en etnología en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y de maestría en historia y filosofía de la ciencia en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Iztapalapa. Cuenta con diploma en Derecho a la no-discriminación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en Ecología política por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, en Peritaje en ciencias antropológicas, por el INAH y en Actuaciones psicosociales, violencia política y catástrofes por la Asociación Española de Neuropsiquiatría.

Ha sido profesor de la asignatura de antropología del derecho en la Escuela Nacional de Antropología e Historia desde hace más de 15 años y ha participado como ponente en congresos, cursos y diplomados en temas de peritaje antropológico, antropología del derecho y derechos humanos.

Ha participado como perito en temas de etnología y antropología en materia de cultura indígena en conflictos penales, agrarios, medioambientales y electorales, en juzgados de distintas partes del país, incluidos Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Zacatecas y Jalisco, tanto como perito de parte como perito oficial, además de haber colaborado en un caso como perito para la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Actualmente es miembro del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales, de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica y del Foro Latinoamericano de Antropología del Derecho. Sus temas de investigación son: derechos ambientales, derechos indígenas, personas con discapacidad, desaparición de personas, tortura y análisis de contexto.

**Yuri Alex Escalante Betancourt.** Es Licenciado en Etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y Maestro en Antropología Social por el CIESAS. Es especialista en antropología jurídica, derechos indígenas y peritaje antropológico. También es miembro de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica y del Foro Latinoamericano de Antropología del Derecho. Actualmente trabaja en el fideicomiso Tlalaxco y en el Ejido Cieneguillas en Lerma, Estado de México. Entre sus publicaciones se encuentran *Derechos religiosos y pueblos indígenas* (1998); *Lugares sagrados y Legislación mexicana* (2001); *La experiencia del peritaje antropológico* (2002); *La discriminación étnica o racial* (2009) y *El racismo judicial en México*, (2015).

**Sofía Huerta Noguera.** Originaria de la Ciudad de México, es licenciada en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y periodista egresada de la Escuela de Periodismo Carlos Septién García. Fue becaria de titulación externa en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en el 2020 donde trabajó con la Dra. Aracely Burguete Cal y Mayor del CIESAS Sureste, quien dirigió su tesis titulada *Luchas por los bienes comunes y autodeterminación tecnológica en Abasolo, Chiapas* (2021). Entre los temas de investigación que actualmente trabaja se encuentran: autonomías, derechos indígenas, derechos humanos y bienes comunes.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1957), *El proceso de aculturación*, Universidad Autónoma de México, México.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1967), “Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical” en *Mestizoamérica*, INI, México.
- BASTIAN DUARTE, Ixkic y Sergio Vargas (2015), “Sistemas normativos y gestión comunitaria del agua en Tetela del Volcán, Morelos”, en *Entre Diversidades*, Otoño-Invierno, Universidad Autónoma de Morelos, Cuernavaca, pp.45-73.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1991), “la teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos”, en *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Vol. IV, Núm. 12, Universidad de Colima.
- BUSTILLO MARÍN, Roselia (2015), *Derechos político-electorales de los indígenas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- CARRASCO, Pedro (1961), “La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de Mesoamérica: Antecedentes precolombinos y desarrollo colonial” en *American Anthropologist*, Vol. 63, pp. 483-497.
- CANCIAN, Frank (1966), “Algunos aspectos de la organización social y religiosa de una sociedad maya” en E.Z. Vogt, *Los zinacantecos*, INI, México. pp. 315-326.
- COLLIER, Jane (1995), *El derecho zinacanteco. Procesos de disputar en un pueblo indígena de Chiapas*, CIESAS, México.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1991), *Autonomía regional. La libre determinación de los pueblos indígenas*, Siglo XXI, México.
- DOMÍNGUEZ, Atenea y Gisela Santiago (2014), “Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLIV, Núm. 3, Distrito Federal, México, pp. 83-135.
- ESCALANTE, Yuri (2019), *Peritaje antropológico, afectación termoeléctrica de Huexca, Morelos*. Expediente 1184/2019.
- GÓMEZ GALVÁN, Jessica (2020), *Tetelcingo. Una Lucha por su territorio*, en *El Tlacuache, suplemento cultural del INAH, Morelos*.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena (1995), “Derecho indígena y derecho nacional en una comunidad zapoteca”, en Isabel Estrada y Gisela González, Coords.

- Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pp. 187-205.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena (2002), “Derecho indígena y constitucional”, en *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, UAM, México.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2003), *El colonialismo interno. Una redefinición*. Universidad Autónoma de México/Instituto de Ciencias Sociales, México.
- HERNÁNDEZ, Arturo (2005), “Diagnóstico y perfil indígena de los nahuas del estado de Morelos”, en *Perfiles indígenas de México*, Ciesas, México.
- IBARRA, Luz Mariana y Martha Shirley Reyes (2013), “Los sistemas de usos y costumbres y del municipio libre”, *Inventio*, núm. 17, Morelos, pp. 23-28.
- KYMLICKA, Will (1996), *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona.
- LANDÁXURI, Gisela (2002), *Encuentros y desencuentros en Cuentepec, Morelos*. UAM-UAEM, Cuernavaca.
- LEACH, Edmund (1976), *Sistemas políticos de la Alta Birmania. Estudio sobre la estructura social kachin*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- LEWIS, Oscar (1951), *Life in a Mexican Village. Tepoztlan Restudied*. The University of Illinois Press, Urbana, Illinois.
- LEWIS, Oscar (1957), “Urbanización sin desorganización. Las familias zapotecas en la Ciudad de México”, *América Indígena*, XVII (3), pp. 231-246.
- LEYVA, Xóchitl y Araceli Burguete (2007), *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política tras la contrainsurgencia*, Cámara de Diputados-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México.
- LÓPEZ AUSTIN, Alfredo (2010), *Los mitos del Tlacuache*, UNAM, México.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime (2008), *De esos que llaman comunalidad*, Fundación Comunalidad, Oaxaca.
- MENDÍA, Honorio (2016), *La justicia oral y comunal. El caso de los tepehuanes del sur (Santa Ma. Ocotán, Durango)*, Tesis de Maestría en Antropología, UAQ.
- MORAYTA MENDOZA, Miguel Coord. (2011), *Los pueblos nahuas de Morelos. Atlas etnográfico*. Gobierno del Estado de Morelos-Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
- NADER, Laura (1998), *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*, Instituto Oaxaqueño de las culturas-CIESAS, Oaxaca.
- OJEDA Jiménez, Edel (1982), *La resistencia en Temoac, Morelos*. Tesis de licenciatura en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. México.

- REDFIELD, Robert (1931), *Tepoztlan, a Mexican Village. A Study of Folk Life*, University of Chicago Press, Chicago.
- REDFIELD, Robert y Alfonso Villa Rojas (1990), *Notas sobre la etnografía de algunas comunidades tzeltales de Chiapas*, Instituto Chiapaneco de Cultura, Chiapas.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2008), *Un marco teórico sobre la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.
- SARMIENTO, Sergio (2004), en Morgan Quero, Medardo Tapia; Moctezuma Navarro, David (coords.) *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos*. pp 310.
- SIERRA, Teresa (1990), "Lenguaje, prácticas jurídicas y derecho consuetudinario indígena" en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (comp.) *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1987), "Etnocidio o etnodesarrollo: el nuevo desafío", *Desarrollo*, núm. 12, Madrid, Sociedad Internacional para el Desarrollo, pp. 63-67.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1990), "Derecho consuetudinario en América Latina", en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (comp.) *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.
- TAX, Sol (1937), "The Municipios of the Midwestern Highlands of Guatemala", *American Anthropologist*, Vol. 39, 1937, pp. 423-444.
- VALDIVIA DOUNCE, Teresa (1994), *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad (Antología)*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- VARELA, Roberto (1984), *Expansión de sistemas y relaciones de poder*. UAM, México.
- WARMAN, Arturo (1976), *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el estado nacional*, Secretaría de Educación Pública y Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- ZAVALA, Silvio (1994), "Emigración y confluencia de culturas en Nueva España", en *Temas Americanistas*, Número 11, México, pp. 1-6.

## GLOSARIO

CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
DEOYPP	Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos
IMPEPAC	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

## ANEXOS

### ENCUESTA DE SALIDA

- Solicitar permiso para hacer las preguntas;
- Explicar el objetivo de las preguntas;
- Explicar que las respuestas serán anónimas y que los datos serán usados con fines académicos.

4.1 ¿Usted acaba de votar por alguno de los candidatos o anuló su voto?

4.2 Al momento de decidir su voto, ¿qué fue lo más importante para votar por ese candidato o partido?

4.3 ¿Reconoce usted que en la boleta había candidatos de origen indígena?

4.4 ¿El hecho de que el/la candidata(a) fuera indígena tuvo alguna influencia en su voto?

4.5 ¿Está usted de acuerdo en que existan candidatos indígenas?

4.6 ¿Qué solicitaría usted que se cambiara para las siguientes elecciones?

Estudio antropológico

GUÍA DE ENTREVISTA PROYECTO PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Folio número	
Fecha de registro	

Registrado por	
Lugar del registro	
Tipo de autoridades	
Cargo y nombres	

sexo	M	F	edades	
------	---	---	--------	--

Observaciones al contexto	
---------------------------	--

Preguntas de control

¿Entiende usted el objetivo de esta encuesta?	sí	no
¿Está de acuerdo con responder mis preguntas?	sí	no
¿Conoce o ha escuchado hablar del IMPEPAC?	sí	no
¿Conocen o han escuchado hablar de las medidas de acción afirmativa implementadas por el IMPEPAC a favor de los pueblos indígenas? ¿Qué ha escuchado?		
¿Votó en las elecciones anteriores de 2018?	sí	no
¿Cuáles fueron las razones que lo convencieron para votar o no votar?		
¿Votará o votó en éstas de 2021?	sí	no
¿Cuáles fueron las razones que lo convencieron para votar o no votar?		

1. Preguntas autoridades políticas

1.1 ¿Cuál es el cargo que usted ocupa actualmente?
1.2 ¿Desde cuándo ocupa usted este cargo?
1.3 ¿Cuáles otros cargos ha ocupado?
1.4 ¿Qué procedimiento se siguió para nombrarlo?
1.5 ¿Pueden participar mujeres en los cargos?
1.6 ¿Cómo participan los jóvenes en el sistema de cargos?
1.7 ¿Qué sabe usted sobre los derechos que tienen los pueblos indígenas?
1.8 ¿Considera usted que estos derechos se cumplen en Morelos?
1.9 ¿Cuál derecho le parece más importante?
1.10 ¿Cree usted que la libre determinación de los pueblos se cumple en su comunidad?
1.11 ¿Cómo relaciona usted la libre determinación con la autonomía?
1.12 ¿Cómo se relacionan los derechos con los usos y costumbres?
1.13 ¿Cree usted que los pueblos indígenas están representados en el ayuntamiento municipal y en el gobierno del Estado?
1.14 ¿Cree usted que los partidos políticos y sus candidatos pueden representar los intereses de los pueblos indígenas de Morelos?

2. Preguntas autoridades agrarias

2.1 ¿Cuál es el cargo que ocupa en el ejido o comunidad?
2.2 ¿Desde cuándo ocupa usted este cargo?
2.3 ¿Cuáles otros cargos ha ocupado en el ejido o comunidad?
2.4 ¿Cuál fue el procedimiento para elegirlo en este cargo?
2.5 ¿Ha habido mujeres que fueran representantes agrarios?
2.6 ¿Cómo participan los jóvenes en la representación agraria?
2.7 ¿Cómo se relacionan los ejidatarios o comuneros con el pueblo?
2.8 ¿Cómo se relacionan los ejidatarios o comuneros con el municipio?
2.9 ¿De qué forma participan las autoridades agrarias como autoridades del pueblo?
2.10 ¿Considera usted que la propiedad agraria contribuye a la autonomía de la comunidad?
2.11 ¿Cree usted que los intereses agrarios son protegidos por las autoridades del ayuntamiento municipal y del gobierno del Estado?
2.12 ¿Cree usted que los pueblos indígenas están representados en el ayuntamiento municipal y en el gobierno del Estado?
2.13 ¿Cree usted que los partidos políticos y sus candidatos pueden representar los intereses de los pueblos indígenas de Morelos?

3. Preguntas autoridades ceremoniales

3.1 ¿Cuál es el cargo que ocupa usted en la comunidad?
3.2 ¿Desde cuándo ocupa usted este cargo?
3.3 ¿Cuáles otros cargos ha ocupado en la comunidad?
3.4 ¿Qué procedimiento se siguió para nombrarlo?
3.5 ¿Cómo participan las mujeres en la organización de las ceremonias?
3.6 ¿Cómo participan los jóvenes en la organización de las ceremonias?
3.7 ¿Cómo se relaciona la iglesia con la comunidad?
3.8 ¿Cuántas denominaciones religiosas hay en la comunidad?
3.9 ¿Todos participan en la organización de las festividades?
3.10 ¿Todos participan en el sistema de cargos del pueblo?
3.11 ¿Cree usted que los pueblos indígenas están representados en el ayuntamiento municipal y en el gobierno del Estado?
3.12 ¿Cree usted que los partidos políticos y sus candidatos pueden representar los intereses de los pueblos indígenas de Morelos?