

## **Del EZLN a Cherán y a la Ciudad de México, cómo antiguas instituciones Aztecas están remodelando la Democracia Mexicana**

Omar E. Alejandro Galaz

Instituto Nacional Electoral (omar.alejandre@ine.mx)

Eje temático: Movimientos Sociales Actores Sociales y Ciudadanía.

### *Resumen*

Luego de la irrupción armada del EZLN, el movimiento se ha enraizado en las comunidades indígenas, generando formas de organización muy parecidas a las de las culturas prehispánicas de México. De manera paralela, en la capital del país, se crearon representaciones ciudadanas votadas en las colonias, y como resultado, nuevamente se observa el renacimiento de instituciones parecidas a las prehispánicas. Por su parte, también el Instituto Federal Electoral, reconocido como el artífice de la democratización en México, presenta similitudes importantes de diseño institucional con antiguas instituciones aztecas. Finalmente, la crisis generada por la guerra contra el narcotráfico también ha generado que el municipio p'urhépecha de Cherán se organice como las culturas prehispánicas. Sin duda, este tipo de organizaciones tienen impacto en el involucramiento y participación de las personas en los asuntos públicos y plantean formas distintas de relación entre la sociedad y el gobierno que merecen ser estudiadas a mayor profundidad.

Palabras clave: *Calpulli*, organizaciones de base, *tlatocan*, consejos, organización política, participación política, democratización.

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

### ***Introducción***

Está ampliamente difundida la idea de que los gobiernos del México antiguo estaban encabezados por un “emperador” omnipotente y que su régimen era algo parecido a un “reino” o, en el mejor de los casos, un “imperio”. Sin embargo, es importante referir que dichos conceptos no surgen de las culturas del continente americano, sino que se trata de comparaciones que buscan facilitar la comprensión de ciertos

conceptos, aunque los cargos que ocupaban los dirigentes del México antiguo tuvieran un carácter distinto. Por ello, si bien es natural buscar facilitar la conceptualización de diversos términos por medio de analogías con otras culturas y civilizaciones; muchas veces estas comparaciones distorsionan y, por tanto, se vuelven inútiles para entender la naturaleza de ciertas nociones. De esta manera, basta una simple traducción literal del nombre de dichos cargos para redefinir el significado que hemos aprendido con base de una analogía distorsionada y podamos encontrar características desconocidas de los mismos. Por ejemplo, para el caso de la nación Mexica, reflejo y fachada cultural de la civilización multicultural de Anáhuac, se sabe que el cargo de mayor responsabilidad lo ocupaba el *Huei Tlatoani*, cuyo significado literal es “gran vocero”, dado que la etimología del término incluye el radical *tlatoa*, que significa palabra; en este sentido, se convierte en el portador de la palabra. La palabra que porta el *tlatoani* no es propia, sino que proviene de un consejo de gobierno denominado *tlatocan*. En esta palabra, nuevamente se observa el radical *tlatoa*, acompañado del sufijo *can*, que significa lugar; por tanto, bien se pudiera traducir como el lugar donde se parlamenta.

Sin embargo, el *tlatoani* y el *tlatocan* no son las únicas instituciones en las que se apoya la organización política de los pueblos de Anáhuac, sino que existía una compleja red institucional basada en un derecho consuetudinario no escrito, cuyo fundamento primordial es el *calpulli*: el conjunto de personas que viven en una demarcación territorial determinada. Es en esta base sobre la que se construyó el andamiaje institucional de los pueblos de Anáhuac; cualquier institución prehispánica tiene raíces en él. Es necesario mencionar que, aunque se utilice el término nahua para nombrar estas instituciones, también existían en otras culturas mesoamericanas con otras denominaciones: por ejemplo, para el caso del *calpulli*, en la región p'urhépecha se conoce como *anapu* y en la maya, como *ch'ibal*.

En tiempos recientes, se ha visto que especies de *calpulli*, *calpultin* y *tlatocan* han resurgido en diferentes regiones del país, por circunstancias distintas. Se les ha llamado de diferentes formas según la característica que quieran enfatizar. Para algunos casos, se ha buscado establecer por escrito las características y funciones

de estas instituciones (aunque no sólo éstas). En el presente estudio se analizan las particularidades del *calpulli* prehispánico, para luego, mediante el método comparativo, buscar semejanzas y diferencias con las instituciones contemporáneas que han surgido siglos después, todas ellas buscando mayor democratización y participación ciudadana de los habitantes de la región donde han renacido.

### ***El calpulli y el tlatocan: base y cúspide de la organización política mesoamericana***

Para comprender la naturaleza del *calpulli*, es necesario referir que la agrupación en tribus y clanes de las personas pasó a convertirse en organización territorial: la traducción literal de *calpulli* es conjunto de casas o casa comunal; sin embargo, para efectos prácticos el *calpulli* representa mucho más que un conjunto de casas; se trata del entramado institucional que regula la vida de las personas que habitaban en determinada demarcación territorial. El estudio más completo sobre esta institución lo lleva a cabo el Dr. Ignacio Romero Vargas Iturbide (1957) al analizar no sólo al *calpulli* sino su relación con el resto de instituciones en Anáhuac.

En principio las personas del *calpulli* distribuían sus funciones por sexo: mientras que las mujeres estaban dedicadas a funciones de administración de recursos, los hombres llevaban a cabo labores de ejecución de tareas. Sin embargo, cuando estas instituciones se hicieron más complejas, se fue construyendo una estructura en cuya base se encontraban los *macehualtin*, frente a los *piltin*; éstos últimos tenían derecho de ser miembros de la asamblea del *calpulli*, y en dicha asamblea pudieran ser nombrados *teochcáuh* (ejecutor) o *calpúleh* (administrador); asimismo, para los cargos más elevados del *calpulli*, pudieran ser electos *tecúhtin* (señores ejecutores o gobernantes) o *cihuacoatl* (administradores). Los *calpullis* tenían funciones de gobierno y administración, comercio, impartición de justicia, educativas, religiosas, militares, productivas, entre otras y tenían su propio régimen legal no escrito (como el inglés) basado en la costumbre. De esta forma, era normal que varios *calpulli* adyacentes tuvieran el mismo régimen legal, basado en las mismas costumbres.

Según el contexto donde se encontraba, podía haber *calpulli* de carácter rural o bien de carácter urbano (aunque tuviere tierras fuera de la ciudad). En cada uno de ellos

había bienes en propiedad privada y bienes en propiedad comunal y, al morir un habitante de dicha demarcación territorial, sus bienes pasaban a ser parte del *calpulli* que normalmente los distribuía entre los miembros restantes.

Los *calpulli* normalmente se asociaban con otros mediante lazos de familiares y de amistad, cuando esto sucedía se generaban *calpultin* o federaciones de *calpulli*. Sin embargo, en algunos de estos *calpultin* se establecía un *tecutli* o “señor” por una autoridad superior, ya fuera como premio o simplemente para constituir una guarnición militar. Asimismo, agrupaciones grandes de *calpultin* pudieran formar Estados independientes o *hueytlahtocáyotl*. De la misma manera, la asociación o fraternidad entre distintos Estados independientes pudiera tener como resultado federaciones de Estados denominadas *hueytlahtocáyotl icniúhotl*. Como puede observarse, dadas las múltiples formas de asociación entre *calpulli*, pueden generar resultados institucionales distintos.

Los órganos de dirección de estas asociaciones más grandes se denominaban *tlatocan* o consejos, aunque al igual que los *calpulli* tenían una estructura directiva dual: una administrativa delegada al *cihuacóatl* (mujer serpiente) y otra de carácter político, encabezada por el *tlatoani*. Asimismo, para organizaciones más grandes y complejas, aumentaba la variedad de funcionarios que administraban bienes en específico de cada federación: arsenal de armas (*tlacochohácatl*), libros de registro (*tlillancácatl*), milpas comunales (*temillótzin*), aguas (*atempanécatl*), palacios (*tecpantecúhtli*), bosques (*cuauhyahuácatl*), etc.; todos ellos formaban parte del *tlatocan* u otros consejos especializados en algún tema específico, por ejemplo, impartición de justicia.

Esta manera de organizarse, tan obvia para los pueblos mesoamericanos, pasó inadvertida para los visitantes extranjeros. Por lo anterior, durante la época de la colonia, se establecieron “Repúblicas de Indios” que muchas veces se seguían organizando de la manera descrita, es decir, de manera autónoma bajo regímenes legales no escritos basados en sus costumbres. Es por ello que estas Repúblicas de Indios también son influencia del federalismo mexicano y del establecimiento y

regulación del municipio libre, dada la diversidad de marcos legales no escritos bajo los que se regían.

Así, se tiene que la estructura básica de la organización política de los pueblos de Anáhuac es el *calpulli* y a partir de las asociaciones entre ellos se construyen instituciones políticas más complejas cuya cúspide es el *tlatocan*, siendo los funcionarios más importantes de dicho órgano el *huei tlatoni* y el *cihuacóatl*.

Es importante mencionar que lo anterior se trata únicamente de una simplificación estructural de esta institución, ya que se pudieran incluir más elementos a la comparación de esta institución con las contemporáneas, como por ejemplo el régimen de bienes dentro de los *calpulli* o la manera en la que se relacionan con otros hasta construir una federación. A continuación, se muestran las similitudes y diferencias de esta institución prehispánica con otras de carácter contemporáneo.

### ***La organización vecinal en la Ciudad de México***

Para el caso de la Ciudad de México, el avance democrático en unos cuantos lustros ha sido sorprendente; de hecho, se puede afirmar sin mucho temor a equivocarse que esta metrópoli ha tenido el desarrollo democrático más impresionante en el planeta en un periodo tan corto de tiempo. Se ha argumentado en distintos lugares (Cazés, 1995; Monsiváis, 1985 y 2005; Poniatowska, 2005) que el detonante del desarrollo democrático en la Ciudad de México surge a partir del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985; incluso dicha fecha se considera como el despertar de la sociedad civil. Ya desde 1982 cuando el gobierno enfrentaba una grave crisis económica (durante ese sexenio el crecimiento promedio del PIB se redujo a menos de un punto porcentual), el descontento social crecía dadas las dificultades que enfrentaban las familias.

Para la mañana del 19 de septiembre de 1985, luego del fuerte terremoto sufrido en la capital del país, el relativamente lento flujo de información complicó la evaluación sobre la gravedad del suceso, lo que entorpeció la respuesta gubernamental. Frente a este panorama de inacción por parte del gobierno, los vecinos de los lugares afectados inmediatamente se organizaron en brigadas para poder rescatar sobrevivientes en construcciones derrumbadas. Así, durante los días de la

emergencia, el intenso contacto entre vecinos produjo semillas de organización que más adelante darían frutos. Luego de varios días de búsqueda y rescate, los vecinos afectados formaron distintas organizaciones, ya sea para la reconstrucción de sus viviendas y centros de trabajo o bien para la reubicación en distintas zonas de la ciudad. De esta manera, la magnitud de la tragedia y la necesidad de vivienda y trabajo mantuvo viva la organización de las personas frente a los apoyos y prerrogativas que pudieran recibir del gobierno.

Este despertar de la sociedad civil enfrentó el contraste con las instituciones políticas que entonces existían: desde 1928 se había suprimido el régimen municipal en el Distrito Federal y se encomendó su gobierno al Poder Ejecutivo de la nación: en el artículo 73 constitucional se estableció que “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley”. Así en la ley reglamentaria se estableció un Departamento del Distrito Federal (DDF) dirigido por un “jefe” que tenía subalternos en los territorios que lo integraban que tomaron el nombre de “delegaciones” y, por tanto, quien estaba al frente de las mismas eran llamados “delegados”. Aunque el régimen de delegaciones se desarrolló geográficamente sobre la base de las antiguas demarcaciones municipales, las delimitaciones administrativas tuvieron dificultades para crear identidades comunitarias en la población, sobre todo, dados los cambios en los límites de las mismas: comenzando en 1928 con 13 delegaciones, para 1941 se redujo a 12 y, finalmente, en 1970 el Distrito Federal quedó integrado por las actuales 16 delegaciones. Este arreglo político-administrativo tuvo como consecuencia una disminución en la participación política de la ciudadanía, ya que no tuvo ayuntamientos municipales que elegir y hasta la reforma electoral de 1986-1987, únicamente pudo elegir senadores, diputados federales y Presidente de la República (Córdova, 1992). El problema se agudizó con la explosión demográfica y crecimiento desmedido de la capital del país: durante el siglo XX se convirtió en la ciudad con mayor densidad de población que no contaba con el derecho de elegir a sus autoridades locales. Por tanto, ante la falta de representantes electos por la vía del voto, los vecinos –sobre todo los

afectados por la catástrofe– encontraron representación en las organizaciones sociales que surgieron.

Luego de este duro golpe, se reformó la constitución para que a partir de la reforma electoral de 1986-1987, los ciudadanos de la capital pudieran elegir a una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (que más adelante se convertiría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) con facultades más limitadas que el resto de los congresos locales de las otras entidades federativas. Para 1997, los capitalinos pudieron elegir de manera directa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>1</sup> y para el año 2000 se amplió la facultad para votar por Jefes Delegacionales.

No obstante, además de esos avances democráticos en un lapso de alrededor de 30 años, también han existido cambios a otros niveles. Así por ejemplo, aunque desde la creación del régimen de delegaciones en el Distrito Federal se dispuso el establecimiento de un Consejo Consultivo integrado por vecinos de cada delegación, estos organismos se vieron opacados por organizaciones de vecinos (la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del DF, la Confederación Nacional de Colonos y el Bloque Revolucionario de Colonias del DF) incorporadas al naciente Partido de la Revolución Mexicana y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Sin embargo, para la década de los 70 se buscó dotar de mayor fuerza a este Consejo, aunque dadas las inercias de organizaciones previamente creadas, se generaron tensiones entre estas y el órgano de representación vecinal fue visto no como un cuerpo de representación plural, sino como un instrumento de legitimación de decisiones gubernamentales (Ziccardi, 1998).

Para la década de los 90 el sistema de representación vecinal cambió, ya que se aprobó una ley de participación ciudadana que creaba consejos delegacionales que pretendían ser instancias de representación no partidistas que fueran electas

---

<sup>1</sup> Aunque el acuerdo de la reforma electoral de 1994 era que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería electo por el Presidente de la República a partir de los representantes a la Asamblea del DF del partido que hubiera recibido mayor votación.

directamente por los capitalinos. Sin embargo, para la primera elección de estas figuras se registró una escasa participación dados los elevados requisitos establecidos en la ley (como la recolección de un gran número de firmas para ser candidato y la creación de asociaciones vecinales) que desmotivaban la participación en ellos. Por lo anterior, las planillas que surgieron de dicho ejercicio se vieron debilitadas por provenir de un proceso electoral conflictivo, poco apegado a la ley y con escasa participación (Marván, 2011).

Para 1998 se reformó la ley de participación ciudadana, derogando gran parte de los artículos de la legislación previa. Fue en esta reforma cuando se instituyen a los comités vecinales como órganos intermediarios entre la población y las autoridades de la ciudad. Asimismo, se estableció la elección directa de estas figuras y se derribaron las barreras que dificultaban la participación. De esta manera, para cada delegación, se estableció un mínimo de cincuenta demarcaciones territoriales y un máximo de trescientas; así, se contabilizaron 1,360 unidades territoriales en el Distrito Federal (Vázquez, 2011). No obstante, a pesar de esta nueva reglamentación, la participación en las elecciones de vecinos programadas para 1999 fue menor a la llevada a cabo en los comicios vecinales anteriores. Es por ello que para el año 2000 se propuso convertir a los comités vecinales en un cuarto orden de gobierno, por lo que se buscaría una reforma adicional a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Esta reforma se aprobó hasta 2004; sin embargo, nunca se convocó a elecciones vecinales. Así, para 2006, 91 de los 1,262 comités instalados en 1999 habían desaparecido y el resto tenía en promedio 4.5 miembros activos, es decir, cerca de la mitad de los establecidos por la ley de 1999 (Álvarez, 2006).

Esa suspensión de entrada en vigor de la ley reformada duró hasta 2010 cuando se realizó una nueva reforma a la ley de participación ciudadana. En esta ley se establecen las facultades de los comités ciudadanos de representar los intereses colectivos de los habitantes de cada colonia, participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo, coadyuvar en la ejecución de programas de desarrollo; conocer, evaluar y emitir opinión sobre programas y servicios públicos

prestados; convocar a asambleas, entre otras relacionadas con el seguimiento y la vigilancia.

Es importante mencionar que en el transcurso de reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal también se han introducido mecanismos de democracia directa: así, por ejemplo, se regula el plebiscito y la iniciativa popular en la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en la reforma de 1997, pero no se plasma en la ley de participación ciudadana sino hasta 2004, en la que también se integra el referéndum (Hernández y Fernández, 2013). Para la ley de 2010 se incluye el presupuesto participativo y para la de 2013 únicamente se hacen algunos cambios relacionados con la operación del mismo; la estructura de los comités ciudadanos permanece sin modificaciones.

Ya desde 1928 con la creación del Consejo Consultivo del Distrito Federal y los órganos inferiores que se establecieron para tal institución, se encuentran similitudes importantes con la antigua organización política prehispánica: tanto el *calpulli* como el comité ciudadano son organizaciones de carácter territorial que eligen de manera directa a sus dirigentes y que se aglutinan para conformar un órgano de mayor nivel (ver Cuadro 1). Al igual que con los *calpultin*, para el caso de los órganos de representación contemporáneos hay un Consejo Ciudadano Delegacional que se conforma a partir de comités ciudadanos; sin embargo, estos últimos no cuentan con las amplias facultades de los órganos prehispánicos, sino que se trata de comités y consejos que únicamente dan seguimiento y vigilancia a órganos de gobierno de otra índole<sup>2</sup>. Es esta la principal diferencia que se encuentra entre ambas estructuras: para el caso de los comités ciudadanos se argumenta que, con los arreglos institucionales alcanzados, los vecinos no tienen capacidad legal para incidir en las políticas públicas (Tejera Gaona, 2015).

---

<sup>2</sup> Se han presentado diversas iniciativas para dotar de mayores facultades a los comités ciudadanos e incluso para que existan mecanismos que hagan que sus integrantes accedan a cuerpos colegiados mayores: en el proceso de redacción de la constitución de la Ciudad de México, se presentó una propuesta para que integrantes de comités ciudadanos pudieran acceder mediante sorteo al congreso local, ocupando una parte variable del número de curules que hoy se asignan mediante el principio de representación proporcional. Lo anterior, con la finalidad de fomentar mayor participación dentro de los comités.

Igualmente se encuentran otras diferencias como el contexto en el que se establecen uno y otro: hay *calpulli* urbanos y rurales, pero sólo hay comités ciudadanos urbanos. Asimismo, existen divergencias adicionales como el fundamento legal en el que se basan una y otra estructura: mientras que el *calpulli* se basa en derecho consuetudinario no escrito, el comité ciudadano tiene una base legal escrita. Finalmente, a partir de los órganos superiores, *calpultin*, se conforman *tlatocan*, mientras que los Comités Ciudadanos Delegacionales no constituyen órganos superiores de gobierno. A continuación, se presenta un ejemplo contemporáneo de *tlatocan*: el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**Cuadro 1. Comparación entre el diseño institucional del comité ciudadano y el *calpulli***

<b>Elemento</b>	<b><i>Calpulli</i></b>	<b>Comités ciudadanos</b>
Estructura	Organización territorial	Organización territorial
Funciones	De gobierno, administración e impartición de justicia	De seguimiento y vigilancia
Fundamento legal	No escrito	Escrito
Tipos	Rurales y urbanos	Urbanos
Designación de miembros del órgano máximo de dirección	Por selección de los miembros del <i>calpulli</i>	Por votación de vecinos de las demarcaciones territoriales
Órganos de dirección en niveles mayores	<i>Calpultin</i>	Consejo Ciudadano Delegacional
Designación de miembros de órganos en niveles mayores	Por selección de los <i>calpulli</i>	Por selección dentro del Consejo Ciudadano Delegacional
Órgano superior de gobierno	<i>Tlatocan</i>	No surge a partir de los comités ciudadanos.

### ***La autoridad electoral federal y su diseño institucional***

Acompañando al vertiginoso proceso de democratización de la Ciudad de México, hoy es ampliamente aceptado que el Instituto Federal Electoral (IFE) ha sido la institución clave que permitió la transición de un régimen autoritario a uno más democrático; de hecho, es imposible hablar del proceso de democratización en México sin mencionar al IFE. Luego de las cuestionadas elecciones de 1988, la oposición pugnó por que el gobierno garantizara elecciones limpias y creíbles, por

lo que el entonces Presidente de la República, en su discurso inaugural, llamó a las distintas fuerzas políticas a construir un “acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática”<sup>3</sup>. Derivado de lo anterior, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados llevó a cabo audiencias para “recabar la más amplia información sobre los temas en materia político-electoral, necesaria para el dictamen de las iniciativas de reformas que sobre la materia fueran presentadas”<sup>4</sup>. Sin embargo, en dichas audiencias no se incluyó el tema del órgano electoral<sup>5</sup>; no obstante, la discusión de los otros temas dio pie para comentar sobre la autoridad que organizara las elecciones. Además, la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación encargado de organizar las elecciones, por su parte convocó a consultas públicas sobre temas relacionados con la Reforma Electoral, entre los que por primera vez se incluían los organismos y procesos electorales<sup>6</sup>. No obstante lo anterior, para agosto de 1989, cuando se discutían las distintas propuestas de reforma constitucional presentadas (29 iniciativas de seis partidos políticos), el temario definitivo de reforma electoral fue encabezado por los organismos electorales y con base en este temario se analizaron las iniciativas presentadas<sup>7</sup>.

De esta manera, para el caso específico de la autoridad electoral federal, en el proceso de dictaminación de las propuestas de reforma constitucional, se

---

<sup>3</sup> Salinas de Gortari, Carlos (1988). *Mensaje de toma de posesión*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social.

<sup>4</sup> Dictamen de reformas constitucionales en materia electoral.

<sup>5</sup> Los temas de las audiencias fueron: I. Las bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas; II. El sistema electoral de la Constitución; III. El sistema de partidos políticos; IV. Las organizaciones sociales, sindicatos y partidos políticos; V. La democracia directa y la democracia representativa en la Federación, estados y municipios; VI. El registro de los electores; VII. El proceso electoral; VIII. Lo contencioso electoral y sus órganos; IX. La calificación de las elecciones; X. Los medios de comunicación y actividad político-electoral; XI. La democracia y la desobediencia civil; XII. La organización política del Distrito Federal; XIII. El Estado y las agrupaciones religiosas denominadas iglesias; y XIV. El Congreso de la Unión.

<sup>6</sup> Los temas fueron derechos políticos y representación nacional; régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; política y medios de comunicación social; Registro Nacional de Electores; organismos, procesos y contencioso electoral e instituciones políticas del Distrito Federal.

<sup>7</sup> Los otros temas que ordenaron la discusión de la reforma electoral de 1990 fueron II. Clasificación y contencioso electoral; III. Derechos políticos y responsabilidades; VI. Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados; V. Interacción y funcionamiento de la Cámara de Senadores; VI. Partidos políticos; y VII. Distrito Federal o Estado de Anáhuac.

encontraron 11 puntos de coincidencia entre las distintas iniciativas presentadas por los partidos políticos, entre las que se destacan que el organismo que fungiría como autoridad electoral debiera ser autónomo en sus decisiones y debiera tener intervención tanto los órganos del Estado como los partidos políticos y los ciudadanos<sup>8</sup>. Es así como se alcanza la redacción final del artículo 41 en relación con la dirección de la autoridad electoral:

“El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; [...] El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. [...]”

Ya desde esta redacción se advierten semejanzas con instituciones prehispánicas, en específico el *tlatocan* o consejo supremo integrado por miembros de distintas procedencias designados por actores facultados para ello. Sin embargo, no es sino hasta la reforma legal que crea al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) cuando se define de mejor manera la integración del órgano máximo de dirección de la autoridad electoral. De esta forma, en la ley secundaria se establece que este *tlatocan* supremo del IFE estaría conformado por un consejero del Poder Ejecutivo quien presidiría el instituto (es decir, el secretario de Gobernación); cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos senadores y dos diputados electos por la mayoría y la primera minoría de sus respectivas cámaras; representantes de los partidos políticos según su votación nacional en la elección anterior para diputados de mayoría relativa; y seis Consejeros Magistrados (art. 74), aunque su número podría aumentar (art. 75) “para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez”;

---

<sup>8</sup> Los otros puntos de coincidencia fueron: el proceso electoral es una función estatal y pública; los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado con la intervención de partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precise la ley; el organismo de este proceso debe ser público, dotado de autoridad y de carácter profesional y debe seguir los principios rectores de certeza, imparcialidad y objetividad; asimismo, debe estar integrado con personal profesional y calificado que deberá ser remunerado. Asimismo, se coincidió en que el artículo 41 constitucional debe contener las bases normativas que regirán los organismos y funciones electorales; y debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto.

en cuyo caso, “se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número”.

Es importante mencionar que esa primera estructura del Consejo General del IFE se ha ido modificando a través del tiempo: para 1994 se elimina el derecho a voto de los representantes de partido –por lo que su cantidad también se reduce al número de partidos políticos con registro–, además de que se establece en seis el número de consejeros ahora “ciudadanos” (que sustituyen a los “magistrados”). En 1996, sale del órgano máximo de dirección el consejero del Poder Ejecutivo y es sustituido por un Consejero Presidente, los consejeros “ciudadanos” se convierten en “electorales”, su número aumenta a ocho y se elimina el derecho a voto de los consejeros del Poder Legislativo. Posteriormente, para la reforma electoral de 2014 que transforma al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE), debido al incremento de atribuciones para este organismo, el número de consejeros electorales con derecho a voto aumenta a diez. No obstante lo anterior, a pesar de estos cambios en la integración del órgano máximo de dirección de la autoridad electoral se siguen advirtiendo diversas similitudes con instituciones políticas prehispánicas.

Antes de analizar las semejanzas y diferencias entre las instituciones políticas prehispánicas y el diseño institucional alcanzado para el IFE, sobre todo del Consejo General, es importante mencionar que este órgano constitucional autónomo no surge a partir de la nada, sino que previo a su existencia, la organización de las elecciones estaba dirigida por una Comisión Federal Electoral integrada por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos; sin embargo, no existía la figura de consejeros magistrados, ciudadanos o electorales; además, los funcionarios que operaban en los estados y distritos pertenecían a la Secretaría de Gobernación. Por tanto, desde antes de la creación del IFE, ya había una figura de consejo o *tlatocan* en la cabeza del andamiaje institucional que organizaba las elecciones; no obstante, dicha estructura no era autónoma, sino que eran funcionarios de la Secretaría de Gobernación y los gobiernos locales quienes asumían de manera temporal las funciones electorales; además, la cabeza de dicho esqueleto administrativo era también quien presidía el consejo de carácter político.

Esta estructura surgida en la reforma electoral de 1946, sustituyó las instancias locales para la organización de elecciones federales; por lo que a partir de entonces un órgano electoral supremo de carácter nacional se colocó por encima de órganos estatales, distritales y municipales.

De esta manera, se tiene que tanto la antigua organización política prehispánica como la autoridad electoral tienen una estructura dual, es decir, existe un consejo o *tlatocan* de carácter político y un andamiaje administrativo que ejecuta las indicaciones de dicho consejo (ver Cuadro 2). En los dos casos existen cabezas distintas para ambas estructuras: mientras en el *tlatocan* es el *tlatoani* quien está al frente de la estructura política y el *cihuacóatl* conduce al esqueleto administrativo, en el Consejo General hay un Consejero Presidente y un Secretario Ejecutivo encabezando la estructura política y administrativa, respectivamente. Sin embargo, la gama de funciones de uno y otra es muy distinta, ya que mientras el *tlatocan* tiene facultades de gobierno, administrativas, de impartición de justicia, el Consejo General del IFE, únicamente tiene atribuciones en la materia electoral. Asimismo, otra diferencia importante es el fundamento legal para la existencia y operación de una y otra estructura, ya que mientras el *tlatocan* funciona a partir de un derecho consuetudinario no escrito, el Consejo General tiene sus facultades establecidas en normas escritas.

Por otra parte, en lo relacionado con las designaciones de los miembros de ambos consejos se tiene que tanto la cabeza política como administrativa de la organización política prehispánica, el *tlatoani* y el *cihuacóatl*, son seleccionadas por el *tlatocan*, mientras que es el Consejo General quien únicamente selecciona al Secretario Ejecutivo. Los otros miembros del *tlatocan* son seleccionados por consejos menores (*calpultin*), siguiendo criterios meritocráticos y hereditarios; en cambio, los miembros del Consejo General son seleccionados por instancias distintas (Congreso, dirigencias partidistas), siguiendo criterios distintos, según el tipo de consejero (electoral, de los poderes de la unión o representantes de partido).

Igualmente, para el caso de la designación de miembros de órganos de niveles menores, en el caso de la antigua organización política prehispánica se tiene que

son seleccionados por consejos menores (*calpulli*) bajo criterios meritocráticos y hereditarios, mientras que la designación de consejos locales y distritales de la autoridad electoral se hace en cascada, es decir, que el Consejo General selecciona a consejeros estatales y estos, a su vez, a los distritales<sup>9</sup>. Por tanto, se tiene que una gran diferencia de la organización política prehispánica con este diseño institucional para la organización electoral es que mientras el *calpulli* es la base para la integración de los *tlatocan* o consejos superiores, en el Instituto Federal Electoral el Consejo General es la base para la formación de consejos locales y distritales, así como para la integración de las casillas en cada uno de ellos. Otra diferencia importante, son el tipo de funciones que hace una y otra estructura: mientras que el *tlatocan* y el *calpulli* desarrollan funciones de gobierno, administrativas y de impartición de justicia, para el caso del andamiaje institucional del IFE, únicamente realizan labores en materia electoral. A pesar de lo anterior, las similitudes entre una y otra estructura son bastantes, ya que desde la conformación de casillas en secciones electorales y hasta el Consejo General (pasando por consejos locales y distritales), se encuentran paralelismos con la conformación de los *calpulli*, *calpultin* y *tlatocan*.

**Cuadro 2. Comparación entre el diseño institucional del IFE y la antigua organización política prehispánica**

<b>Elemento</b>	<b>Antigua organización política prehispánica (<i>Calpulli-Tlatocan</i>)</b>	<b>Instituto Federal Electoral</b>
Estructura	Dual: política y administrativa (la primera encabezada por el <i>Tlatoani</i> y la segunda por el <i>Cihuacoatl</i> )	Dual: política y administrativa (Consejo General y Junta General Ejecutiva)
Funciones	De gobierno, administración e impartición de justicia	Electorales
Fundamento legal	No escrito	Escrito
Órgano máximo de dirección	<i>Tlatocan</i>	Consejo General
Cabeza política	<i>Huei Tlatoani</i>	Consejero Presidente

<sup>9</sup> Resulta interesante notar que los cargos en las instancias estatales y distritales del IFE hacen referencia a portavoces o tlatoanis; se trata de “vocales” de junta estatal o distrital y, por supuesto, participan en los consejos a esos niveles.

Elemento	Antigua organización política prehispánica ( <i>Calpulli-Tlatocan</i> )	Instituto Federal Electoral
Cabeza administrativa	<i>Cihuacóatl</i>	Director General (posteriormente sustituido por el Secretario Ejecutivo)
Designación de cabeza política	Por el <i>tlatocan</i>	Por una instancia distinta al Consejo General
Designación de cabeza administrativa	Por el <i>tlatocan</i>	Por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente
Designación de miembros del órgano máximo de dirección	Por consejos menores ( <i>calpultin</i> ), bajo criterios meritocráticos y hereditarios.	Designaciones de distintos poderes del Estado*
Órganos de dirección en niveles menores	<i>Calpultin y calpulli</i>	Consejos locales y distritales
Designación de miembros de órganos de niveles menores	Por consejos menores ( <i>calpulli</i> ), bajo criterios meritocráticos y hereditarios.	Designaciones de consejos mayores**

\*El proceso de designación de algunos miembros del Consejo General (los consejeros magistrados y consejeros electorales) ha ido cambiando a través del tiempo. Para este caso únicamente se coloca el proceso de designación de los integrantes del Consejo General surgida a partir de la reforma de 1990.

\*\*Los consejos locales y distritales también están integrados por miembros del servicio profesional electoral que son designados por la cabeza administrativa del instituto luego de seguir procedimientos descritos en la legislación electoral, reglamentos, lineamientos y demás documentos que para tal efecto se generan.

### ***El intempestivo surgimiento del EZLN y la organización indígena posterior***

Aunado a los cambios políticos que estaban ocurriendo en la Ciudad de México y en el país, la madrugada del 1 de enero de 1994, en una acción coordinada en cinco municipios distintos<sup>10</sup>, indígenas armados declaran la guerra al ejército mexicano exigiendo “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”<sup>11</sup>. Luego de varios días de enfrentamientos, el

<sup>10</sup> En entrevista grabada, el sub Comandante Marcos refirió que se planeó este ataque con mucha anticipación debido a que si la irrupción armado hubiera sido de dimensiones menores, se corría el riesgo de que el movimiento hubiera sido minimizado y calificado de terrorista por parte del gobierno en turno.

<sup>11</sup> Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Primera Declaración de la Selva Lacandona, 1° de enero de 1994.

presidente nombra como comisionado del gobierno a Manuel Camacho Solís quien se acercó a los partidos políticos para ofrecerles una reforma electoral. Por su parte, un grupo de 700 intelectuales, políticos, artistas, empresarios y líderes de opinión firmaron un documento titulado “20 compromisos por la democracia”, que fue presentado a los candidatos a la Presidencia de la República que contenderían durante dicho año y fue retomado por el entonces Secretario de Gobernación y presidente del IFE, Jorge Carpizo McGregor, para redactar el “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” en el que, a diferencia del primer documento, se plantea encontrar una solución concertada y pacífica del conflicto en Chiapas.

Así, aunque el cese al fuego se anunció desde los primeros días del conflicto, los enfrentamientos continuaron. Con todo y eso las partes se sentaron a la mesa de diálogo en la catedral de San Cristóbal de las Casas hasta finales de febrero. De dichas mesas no se genera acuerdo alguno, por lo que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), a través de un comunicado al pueblo de México convoca a una Convención Nacional Democrática con la finalidad de generar “propuestas de un gobierno de transición y una nueva ley nacional, una nueva Constitución que garantice el cumplimiento legal de la voluntad popular”<sup>12</sup>. Sin embargo, dicha convención no cumplió su cometido y se decide hacer más encuentros como ese; por otra parte, continuaron las hostilidades en Chiapas, lo que complicó que nuevamente gobierno y EZLN se sentaran a dialogar.

Para el 1° de enero de 1995 se emite una Tercera Declaración de la Selva Lacandona en la que se propone la creación de un movimiento civil para la Liberación Nacional (a través de la realización de otra Convención Nacional Democrática). Mientras, continúa el avance del ejército mexicano sobre varias poblaciones, obligando a ciertas comunidades a huir hacia las montañas; por ello, que el EZLN llama a detener la guerra por medio de movilizaciones a nivel nacional e internacional. En el mes de marzo se firma y aprueba una iniciativa de ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna que crea la Comisión de Concordia y

---

<sup>12</sup> Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Segunda Declaración de la Selva Lacandona, 10 de junio de 1994.

Pacificación (COCOPA), integrada por legisladores de todos los partidos, con la finalidad de facilitar un nuevo diálogo. En abril se reúne por primera vez dicha comisión con el EZLN y se organiza la discusión en seis mesas de trabajo; las pláticas duran varios meses. Por otro lado, el EZLN lleva a cabo una Consulta Nacional e Internacional para definir el destino de su lucha; la mayoría apoya la transformación del EZLN en una fuerza política de nuevo tipo.

Por lo anterior, para el 1° de enero de 1996 se emite la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona en la que se delinear las características de esta fuerza política, el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), no partidaria, que no luche por el poder, independiente, autónoma, pacífica, pero basada en el EZLN. Paralelamente, se emite la “Primera Declaración de La Realidad. Contra el neoliberalismo y por la humanidad” en la que se llama a realizar un Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo. A los pocos días se realiza un Foro Nacional Indígena en el que se acuerda la creación de un Congreso Nacional Indígena (CNI). En febrero de 1996, luego de varios meses de negociaciones, zapatistas y el gobierno federal firman los acuerdos sobre Derecho y Cultura Indígena conocidos como Acuerdos de San Andrés Larráinzar, pero no es sino hasta noviembre de dicho año que la COCOPA presenta una propuesta de reforma constitucional basada en dichos acuerdos que es revisada por el presidente Ernesto Zedillo y de la que se eliminan algunos aspectos de fondo de la misma. Por ello, el EZLN rechaza esta contrapropuesta gubernamental y comienza a exigir el respeto a los acuerdos de San Andrés.

Durante 1997 se intensifican las operaciones del ejército mexicano en Chiapas culminando el año con el asesinato de más de 45 personas simpatizantes del EZLN en la comunidad de Acteal. Para 1998 continua el desmantelamiento de municipios autónomos en operativos policiaco-militares; asimismo, se emite la Quinta Declaración de la Selva Lacandona en la que se propone que la ley de derechos y cultura indígenas se lleve a una consulta nacional que es celebrada en 1999; la gran mayoría de quienes participan se manifiestan a favor del reconocimiento de los pueblos indios y por el fin de los enfrentamientos con el ejército mexicano.

Ya para el año 2000, con la entrada del nuevo gobierno, el presidente Vicente Fox presenta la iniciativa de la COCOPA al congreso, que es dictaminada en 2001 y, hasta 2002, luego de la aprobación de la mayoría de los congresos estatales, se convierte en ley. El EZLN rechaza dicha reforma, dado que considera que no retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés ni tampoco la iniciativa laborada por la COCOPA. Un año más tarde, el EZLN anuncia una serie de cambios relacionados con su funcionamiento interno y su relación con la sociedad civil y establece la creación de Caracoles y Juntas de Buen Gobierno, con la finalidad de instaurar la autonomía establecida en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Es con este acto celebrado en Oventik, cuando se inicia de manera formal la construcción de gobiernos autónomos paralelos a las autoridades municipales establecidas. Ya desde los primeros años posteriores a la irrupción zapatista, se habían conformado comunidades y municipios autónomos que habían sido asediados y desmantelados por el ejército mexicanos. De igual forma, el gobierno chiapaneco había creado una Comisión Estatal para la Remunicipalización con la finalidad de detener el crecimiento de municipios autónomos.

Es hasta 2005 cuando el EZLN emite una Sexta Declaración de la Selva Lacandona en la que delinea la organización de las comunidades zapatistas “civiles” desde abajo; plantea que, dado que el EZLN no es democrático por ser un ejército compuesto de soldados, únicamente ha tomado el papel de observador frente a la organización de la gente en los denominados Caracoles, conformados por Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ). Sin embargo, en 2006 el EZLN se convierte en promotor de la organización autónoma de las comunidades mediante el lanzamiento de la denominada “otra campaña” durante el Proceso Electoral Federal de aquel año. En esta campaña, comandantes de EZLN recorrieron todos los estados del país para promover la organización desde debajo de las comunidades y, por tanto, replantear el elemento civil del movimiento zapatista: el FZLN se declaró disuelto.

Aunque luego del fin de “la otra campaña” por parte de la dirigencia del EZLN se llevan a cabo diversos encuentros de los pueblos zapatistas con los pueblos del

mundo y continúan las reuniones periódicas del Congreso Nacional Indígena, no es sino hasta 2015, tras más de 10 años de experiencia en la organización de MAREZ y Juntas de Buen Gobierno, cuando el EZLN lleva a cabo su evaluación a través de un foro denominado “Pensamiento crítico frente a la hidra capitalista”. En dicho espacio, por medio del Comandante Moisés, se lleva a cabo una relatoría de la estructura, funciones y operación de los MAREZ y las Juntas de Buen Gobierno. Se describe la organización del trabajo, impartición de justicia, servicios de educación, salud, banco, entre otros. A través de esta descripción, se logran identificar ciertas características de los MAREZ y Juntas de Buen Gobierno que tienen mucho parecido con instituciones de organización prehispánicas. En principio es comparable tanto la organización territorial como las funciones entre el *calpulli* y los MAREZ (ver Cuadro 3); igualmente la existencia de órganos superiores a niveles mayores y la selección de miembros de estos órganos. La única diferencia es que para el caso de los MAREZ y las Juntas de Buen Gobierno no existe un órgano supremo en comparación al *tlatocan* prehispánico.

**Cuadro 3. Comparación entre el diseño institucional de los MAREZ y el *calpulli***

<b>Elemento</b>	<b><i>Calpulli</i></b>	<b>Asambleas de barrio</b>
Estructura	Organización territorial	Organización territorial
Funciones	De gobierno, administración e impartición de justicia	De gobierno, administración e impartición de justicia
Fundamento legal	No escrito	No escrito (basado en los acuerdos de San Andrés Larráinzar)
Tipos	Rurales y urbanos	Rurales
Designación de miembros del órgano máximo de dirección	Por selección de los miembros del <i>calpulli</i>	Por votación de los miembros de cada comunidad
Órganos de dirección en niveles mayores	<i>Calpultin</i>	Juntas de Buen Gobierno
Designación de miembros de órganos en niveles mayores	Por selección de los <i>calpulli</i>	Por selección dentro de los MAREZ
Órgano superior de gobierno	<i>Tlatocan</i>	No existe

Si el EZLN se compara con, por ejemplo, la Guerrilla Colombiana (la que hasta hoy ha sido la más longeva de todo el continente), ahora desarticulada y convertida en partido político, el EZLN ha logrado conformar gobiernos autónomos en una zona del estado de Chiapas con base en acuerdos llevados con el gobierno, aunque no ratificados por los cuerpos legislativos. Otras guerrillas como la cubana –quizá la más exitosa– lograron conquistar el poder de todo un país, aunque con dimensiones muy distintas a las de México. Ante la experiencia adquirida por el EZLN, quizá el paso siguiente de su lucha sea definir de mejor manera la estructura y funciones de los gobiernos autónomos que se han creado, tomando en consideración sus debilidades y fortalezas, con la finalidad de pugnar por un arreglo institucional que supere lo establecido en los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Ya en el Proceso Electoral Federal de 2018, a través del Congreso Nacional Indígena, el EZLN apoyó la vía institucional para lograr cambios en el país, mediante el apoyo a María de Jesús Patricio Martínez, indígena nahua que presentó una candidatura independiente para contender por la Presidencia de la República. A través de estas acciones, tal vez se esté delineando la estrategia de este movimiento para los años por venir.

### ***La guerra contra el narcotráfico y la respuesta de los comuneros p'urhépechas***

El 11 de diciembre de 2006, el gobierno mexicano anuncia la implementación de la “Operación Conjunta Michoacán” planteada por el Gabinete de Seguridad por instrucciones del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. Este hecho en el que entre Ejército, Marina, Policía Federal y Procuraduría General de la República desplegaron más de seis mil efectivos (la mayoría de ellos del Ejército), fue considerado como el inicio de la “batalla contra el crimen organizado”<sup>13</sup>. Así, se planeó desarrollar actividades de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas.

---

<sup>13</sup> Presidencia de la República (2006). *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 11 de diciembre.

Aunque el operativo tuvo éxito durante 2007 y 2008 (se registraron reducciones en ejecuciones de 38 y 45%, respectivamente, con respecto a 2006), en años posteriores se buscó replicar el operativo en siete estados, Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa y, salvo en Nuevo León, en el conjunto de esos estados las ejecuciones aumentaron 325% en el lapso de dos años. De esta manera, el aumento de focos de atención tuvo efecto en la capacidad de las autoridades para enfrentar el problema (además de que desapareció el factor sorpresa) y, por supuesto, se desatendieron lugares, como Michoacán, en los que se creyó controlada la violencia (Gutiérrez Guerrero, 2012).

De esta manera, para el 2009 los grupos delincuenciales en Michoacán, aunque habían sido controlados en ciertos lugares, buscaron expandirse a otras zonas del estado, entre ellas Cherán, municipio ubicado a alrededor de 100 km al oeste de la capital del estado, incurriendo no sólo en el comercio de estupefacientes, sino en otro tipo de negocios como la agricultura, la minería y la silvicultura. Así, luego del fin de la Operación Conjunta Michoacán, comenzaron a registrarse tanto sembradíos de droga en la zona de la meseta p'urhépecha, donde se encuentra el municipio, así como laboratorios para la producción de drogas químicas; asimismo, en meses previos al levantamiento de 2011, se registraron secuestros y cobros de derechos de piso por parte de grupos delincuenciales (Gasparello, 2018). Además, en los alrededores del pueblo, se identificaron taladores de árboles que las autoridades locales intentaron controlar. Ante estas tentativas por detenerlos, los grupos delincuenciales respondieron con violencia; por ejemplo, en febrero de 2009, el Comisariado Comunal de Cherán cavó zanjas en los caminos para impedir el paso de talamontes; tiempo después la maquinaria para ello fue destruida y el dirigente, desaparecido. Asimismo, desde entonces trece comuneros han sido secuestrados, cinco desaparecidos y 15 han muerto (Mandujano, 2014). No obstante lo anterior, en abril de 2011, un grupo de mujeres intentó dialogar con los talamontes, a lo que fueron echadas violentamente del lugar. Al día siguiente bloquearon el paso de camiones cargados de madera; nuevamente, los talamontes respondieron violentamente, por lo que la gente del pueblo salió en defensa de las

mujeres, ahuyentaron a los agresores y aprehendieron a cinco personas originarias de una comunidad vecina (Carballo, 2012).

A partir de este hecho, los pobladores tomaron control de la cabecera municipal; en principio, prescindieron de la policía local, sustituyéndola por rondines, retenes, barricadas y puestos de guardia iluminados por fogatas. Se cuentan 190 de estos puestos de guardia que se convirtieron en espacios de reunión entre vecinos, ya sea para cocinar, vigilar, así como para deliberar (Pérez, 2012). A partir de estos espacios, se organizaron asambleas de barrio en las que se alcanzaron dos acuerdos: el desconocimiento a la autoridad municipal y la desconfianza hacia los partidos políticos. Por ello, en junio convinieron no participar ni permitir el desarrollo del proceso electoral local cuya jornada comicial estaba programada para el 13 de noviembre de dicho año. En agosto de 2011, se formalizó una demanda al Instituto Electoral del Estado de Michoacán para elegir autoridades del pueblo por el sistema de usos y costumbres; sin embargo, la autoridad electoral local respondió que carecía “de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicita la Comunidad Indígena de Cherán”<sup>14</sup>.

Por lo anterior, los comuneros acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la finalidad de impugnar el acuerdo de la autoridad electoral michoacana. Para el mes de noviembre de 2011 la Sala Superior del tribunal emitió la sentencia JDC-0167/2011 que revocó el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Michoacán por el que declaraba que carecía de atribuciones para resolver sobre las elecciones solicitadas por los comuneros, igualmente en esa misma sentencia ordenó a la autoridad electoral determinar si la mayoría de la comunidad de Cherán está de acuerdo con la celebración de elecciones por medio de usos y costumbres. Asimismo, ordenó al Congreso del Estado a estar al

---

<sup>14</sup> Instituto Electoral de Michoacán, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, CG-38/2011, Morelia, Mich., 09 de septiembre de 2011.

pendiente de los resultados de las elecciones para emitir la declaratoria correspondiente.

De esta manera, en el mes de diciembre de dicho año el Instituto Electoral del Estado de Michoacán convocó a la realización de una consulta en la que la gran mayoría que participó aceptó el sistema de usos y costumbres para elegir a las autoridades municipales. Las preguntas realizadas en cada uno de los cuatro barrios fueron “Que levante la mano quien esté de acuerdo con el sistema de usos y costumbres para elegir a las autoridades del municipio de Cherán” y “Que levante la mano quien no está de acuerdo con el sistema de usos y costumbres, para elegir a las autoridades del municipio de Cherán”; para la primer pregunta se contabilizaron 4,846 personas; mientras que para la segunda fueron únicamente ocho las manos alzadas<sup>15</sup>.

Posteriormente, se programaron elecciones para conformar el Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán K’eri en el que cada uno de los cuatro barrios presentó a tres candidatos para conformar dicho organismo. El Concejo Mayor fue votado en enero de 2012 y no fue sino hasta julio de ese año cuando se emitió la declaratoria oficial que fue enviada al Congreso del Estado. La tardanza en el envío de la declaratoria estuvo relacionada con la reforma constitucional que el congreso de Michoacán llevó a cabo en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas. Ante dicha reforma, el Concejo Mayor de Gobierno presentó una controversia constitucional argumentando que las comunidades y pueblos no habían sido consultados para aprobarlos. Ante ello, en marzo de 2012 la Suprema Corte de justicia de la Nación resolvió que, aunque existe interés legítimo del municipio de Cherán sobre la reforma constitucional mencionada, dicho cambio no afecta los usos y costumbres para la elección de autoridades municipales (Castro, 2015).

Así, el gobierno constituido en Cherán estuvo conformado por asambleas de barrio en las que pueden participar todos los habitantes de cada uno de ellos. Estas

---

<sup>15</sup> Unidad de transparencia, Acceso a la información y Comunicación institucional del Instituto Electoral de Michoacán, Boletín informativo no. 273/2011, 19 de diciembre de 2011.

asambleas conformaron el Concejo Mayor de Gobierno Comunal y a partir de éste se generó un documento en el que se establecieron más concejos especializados y órganos administrativos cuyos miembros también son electos en las asambleas de barrio. Los órganos administrativos creados son la Tesorería Comunal y el Concejo Operativo Especial; por su parte los concejos operativos especializados son los de Administración Local, Asuntos Civiles, Procuración, Vigilancia y Mediación de la Justicia; de los Programas Sociales, Económicos y Culturales; Coordinador de los Barrios y de los Bienes Comunales. Ya para la administración 2018-2021, además de los concejos mencionados, se suman el de los Jóvenes y el de la Mujer.

Para este caso, se observa que ya desde la organización de la resistencia frente al crimen organizado a partir del mes de abril de 2011, se empiezan a notar similitudes con las instituciones políticas prehispánicas: desde entonces se organizan asambleas barriales (recordemos que una acepción de la palabra *calpulli* es precisamente barrio) a partir de los puestos de guardia instalados alrededor de las fogatas. Es ahí, en las asambleas barriales donde surgen las propuestas que más adelante cristalizaron en las acciones legales descritas y, por supuesto, en la instalación del régimen de usos y costumbres y del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán K'eri (que se asemejaría al *calpultin* o unión de varios *calpulli*). De igual manera, dados los concejos especializados y los órganos administrativos creados, puede decirse que las facultades con las que cuenta el gobierno de Cherán, bien son comparables con las que contaba los antiguos *calpulli* y *calpultin*.

**Cuadro 4. Comparación entre el diseño institucional de las asambleas de barrio y el *calpulli***

<b>Elemento</b>	<b><i>Calpulli</i></b>	<b>Asambleas de barrio</b>
Estructura	Organización territorial	Organización territorial
Funciones	De gobierno, administración e impartición de justicia	Electivas del gobierno municipal autónomo
Fundamento legal	No escrito	Escrito (se basa en la legislación de usos y costumbres y en la relacionada con las facultades de los municipios)

<b>Elemento</b>	<b><i>Calpulli</i></b>	<b>Asambleas de barrio</b>
Tipos	Rurales y urbanos	Rurales
Designación de miembros del órgano máximo de dirección	Por selección de los miembros del <i>calpulli</i>	Por votación de vecinos reunidos en las asambleas de los barrios
Órganos de dirección en niveles mayores	<i>Calpultin</i>	Concejo Mayor de Gobierno Comunal
Designación de miembros de órganos en niveles mayores	Por selección de los <i>calpulli</i>	Por selección dentro de las asambleas de los barrios
Órgano superior de gobierno	<i>Tlatocan</i>	No surge a partir del Concejo Mayor de Gobierno Comunal ni de las asambleas de barrio

En este caso, es importante mencionar que la instalación del régimen de usos y costumbres no sólo ocurrió en la comunidad de Cherán, sino que en la tenencia de Santa Cruz Tanaco, otro poblado dentro del municipio, también se ha instaurado un régimen de gobierno similar al de Cherán.

Por último, debe mencionarse que la guerra contra el narcotráfico no sólo ha tenido efectos en Michoacán, sino que en el estado sureño de Guerrero donde también se formaron grupos de autodefensa como los del estado vecino, llamados Policía Comunitaria. Sin embargo, la organización de los pueblos aún no ha tenido los mismos alcances que en Cherán. Por tanto, para este último caso es importante enfatizar las luchas que en el ámbito jurídico ha librado el municipio de Cherán, elemento que no está presente en otros contextos.

### ***Reflexiones finales***

Al analizar en su conjunto a todos estos movimientos de organización desde abajo, se encuentra que todos y cada uno de ellos han surgido a causa de una crisis: mientras que las organizaciones de policías comunitarias en Michoacán y Guerrero nacen luego del choque brutal de la guerra contra las drogas, es decir, de una crisis de seguridad, el EZLN se va gestando tras crisis económicas de los años 70 y 80, además de una crisis de representación política de siglos atrás (como ellos de alguna manera lo explican). Eso último quizá también sea válido para el renacimiento de los *calpulli* o Comités Ciudadanos en la ciudad de México: después

de décadas en las que no se podían elegir representantes, luego de unos cuantos años de instaurar la democracia electoral representativa para elegirlos, rápidamente se ve rebasada por las necesidades de los capitalinos. Para el caso del Instituto Federal Electoral, es claro que surge luego de la crisis política generada tras las dudosas elecciones de 1988.

Para el caso de instituciones antiguas, salvo el Consejo General de la autoridad electoral que asemeja al *tatocan* prehispánico, todas las demás instituciones analizadas tienen similitudes en alguna medida con el *calpulli* y la asociación de estos en *calpultin*. Sin embargo, los nombres distan mucho entre sí, ya que mientras para el caso de la Ciudad de México se enfatiza el carácter ciudadano de dichos organismos, para el caso de Chiapas se hace notar la autonomía y rebeldía de los municipios zapatistas, al tanto que para Cherán, se resalta lo comunal del gobierno generado a partir de asambleas de barrio. El número de integrantes de los órganos directivos de dichas instituciones varía en cada caso, al igual que los periodos para los que son electos. Sin embargo, salvo para el Consejo General que es electo por un órgano superior, en todas las demás figuras se elige a sus dirigentes por medio del voto de los vecinos de la demarcación territorial de que se trate.

Con respecto a las facultades con las que cuenta cada órgano, se tiene que el más debilitado son los Comités Ciudadanos de la capital del país, ya que la mayoría de sus facultades están relacionadas con el seguimiento y vigilancia de las acciones de otras instancias, mientras que los *calpulli* en Chiapas y Michoacán cuentan con muchas más facultades directivas y ejecutivas en su ámbito de competencia. El Consejo General del IFE también cuenta con amplias facultades, pero únicamente en el ámbito electoral.

**Cuadro 5. Comparación entre instituciones contemporáneas con elementos de instituciones prehispánicas**

Característica / Lugar	Ciudad de México	Instituto Federal Electoral	EZLN	Cherán
Año	1985	1990	1994	2011

<b>Característica / Lugar</b>	<b>Ciudad de México</b>	<b>Instituto Federal Electoral</b>	<b>EZLN</b>	<b>Cherán</b>
Detonante	Terremoto del 19 de septiembre	Resultado electoral de 1988	Entrada en vigor de Tratado de Libre Comercio de América del Norte	Talamontes presuntamente vinculados con la delincuencia organizada
Institución antigua	<i>Calpulli-Calpultin</i>	<i>Tlatocan</i>	<i>Calpulli-calpultin</i> (Conocido en la región maya como <i>Ch'ibal</i> )	<i>Calpulli-calpultin</i> (Conocido en la región purépecha como <i>Anapu</i> )
Nombre actual	Comité ciudadano - Consejo Ciudadano Delegacional	Consejo General del IFE	Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas - Juntas de Buen Gobierno	Asambleas de barrio que conforman el Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán ( <i>calpultin</i> )
Integrantes	9 miembros	9 miembros (11 para el INE)	Variable	Variable para la asamblea, 12 miembros para el Concejo
Elección	Cada 3 años	Cada 9 años	Variable	Cada 3 años
Elector	Habitantes de las colonias y pueblos de la Ciudad de México	Cámara de Diputados	Habitantes zapatistas de los municipios autónomos.	Habitantes del pueblo
Facultades	De seguimiento y vigilancia	Directivas	Directivas y ejecutivas	Directivas y ejecutivas
Financiamiento	Apoyo brindado a partir del presupuesto delegacional	Presupuesto de Egresos de la Federación	Propio	Propio y transferencias estatales y federales

<b>Característica / Lugar</b>	<b>Ciudad de México</b>	<b>Instituto Federal Electoral</b>	<b>EZLN</b>	<b>Cherán</b>
Salario de miembros	No hay	A partir del Presupuesto de egresos de la Federación	No hay	No hay

En lo que respecta al financiamiento de estos órganos, salvo los MAREZ, todos reciben cierto apoyo gubernamental: los comités ciudadanos reciben una cantidad simbólica para su operación, en cambio tanto el Consejo General del IFE como el Concejo Mayor de Gobierno en Cherán reciben transferencias de los gobiernos en turno (aunque también tienen facultades para recaudar ingresos por su cuenta); solamente los MAREZ tienen ingresos propios. Finalmente, para el caso de salarios de los miembros directivos de estos órganos, únicamente están regulados para los consejeros electorales del organismo máximo de dirección del IFE.

Luego de analizar la estructura de estos órganos se observa que todos ellos han tenido un papel importante en el proceso de democratización del país: mientras que se concibe al IFE como la joya de la corona democrática e impulsor del cambio político a nivel federal, para el caso de los órganos de representación ciudadana de menor escala se considera que son palancas para la participación ciudadana desde lo local. Aunque los detonantes para el surgimiento de estos órganos son de naturaleza distinta, se hace necesario promover la creación de más órganos como estos, brindarles el apoyo necesario y facultades suficientes para su operación con la finalidad de que se conviertan en vías legítimas y eficaces mediante las cuales el deseo de participar de la ciudadanía se pueda canalizar.

### **Referencias**

Álvarez Enríquez, Lucía, (2006). "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México", en Álvarez San Juan y Sánchez Mejorada (coords.). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés. 43-73.

Caraballo, Andrea, (2012). “Cherán K’eri, caminando firme hacia la autonomía...”, América Latina en Movimiento, México, 2 de junio. En <http://alainet.org/active/55314>

Castro Solís, Juan, (2015). “Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana”, en *Justicia Electoral*, Núm. 15, Cuarta Época, Vol. 1, enero-junio. pp. 309-344.

Cazés, Daniel (ed.), (1995). *Volver a nacer. Memorial del 85*. México: La Jornada.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Primera Declaración de la Selva Lacandona, 1° de enero de 1994.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Segunda Declaración de la Selva Lacandona, 10 de junio de 1994.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Tercera Declaración de la Selva Lacandona, 1° de enero de 1995.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Cuarta Declaración de la Selva Lacandona, 1° de enero de 1996.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Quinta Declaración de la Selva Lacandona, 17 de julio de 1998.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Sexta Declaración de la Selva Lacandona, 30 de junio de 2005.

Córdova, Arnaldo, (1992). “La creación del Departamento del Distrito Federal”, en Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *La Democratización del Distrito Federal*, México.

Gasparello, Giovanna, (2018). “Análisis del conflicto y de la violencia en Cherán, Michoacán”, en *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 155, verano 2018, pp. 77-112.

Gutiérrez Guerrero, Eduardo, (2012). “La estrategia fallida”, en *Nexos*, Diciembre.

Hernández Javier, Héctor y Fernández, Luis F., (2013). “Democracia Directa en la Ciudad de México: Retos y Perspectivas”, Friederich Ebert Stiftung México, Diciembre.

Instituto Electoral de Michoacán, (2011). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, CG-38/2011, Morelia, Mich., 9 de septiembre.

Mandujano Estrada, Miguel, (2014). “La primavera P’urhépecha; resistencia y Buen Gobierno en Cherán K’eri”, en *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 9, 2014.

Marván Laborde, Ignacio (2011). "De la Ciudad del Presidente al Gobierno Propio: la política en la Ciudad de México 1970-2000". México: CIDE.

Monsiváis, Carlos, (1985). "La solidaridad de la población en realidad fue toma de poder", en *Proceso* 464: 6-15.

Monsiváis, Carlos, (2005). *No sin nosotros. Los días del terremoto*. México: Era.

Pérez, Pablo, (2012). "Las fogatas de Cherán", *Subversiones. Agencia Autónoma de Comunicación*, 16 de mayo. En <https://subversiones.org/?p=3118>

Presidencia de la República, (2006). Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán, Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 11 de diciembre.

Poniatowska, Elena, (2005). *Nada, nadie. Las voces del temblor*. México: Era.

Romero Vargas Yturbide, Ignacio, (1957). *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México: Libros Luciérnaga.

Salinas de Gortari, Carlos, (1988). *Mensaje de toma de posesión*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1° de diciembre.

Tejera Gaona, Héctor, (2015). *Participación Ciudadana y Estructura Política en la Ciudad de México*, México: Gedisa.

Unidad de transparencia, Acceso a la información y Comunicación institucional del Instituto Electoral de Michoacán, (2011). *Boletín informativo no. 273/2011*, 19 de diciembre.

Vázquez, Federico, (2011). "El tránsito de súbditos a ciudadanos", en *De las Políticas a los Ciudadanos*, PNUD.

Ziccardi, Alicia, (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Angel Porrúa.