

La inclusión de la interculturalidad como principio de gestión electoral en Nuevo León

The Inclusion of Interculturality as a Principle of Electoral Management in Nuevo León

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*

Resumen

La organización de las elecciones en el estado de Nuevo León, a partir del proceso electoral de 2020 implicó, por parte de la Comisión Electoral, nuevos desafíos relacionados con garantizar la participación política de las personas que se autoadscriben indígenas. El objetivo de este artículo consiste en demostrar que el incorporar la interculturalidad como un principio rector del sistema electoral local propiciaría un modelo de gestión de la elección incluyente, basado en el diálogo y el respeto de las diferencias. Se analiza la forma en que la Comisión Electoral de Nuevo León atien-

Artículo recibido el 26 de enero de 2021 y aceptado para su publicación el 5 de noviembre de 2021. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 45-65



* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Investigador Científico Honorífico del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Chiapas y ganador en dos ocasiones (2017 y 2019) del Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Abierta, Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Archivos organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente se desempeña como director de Investigación y Posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas la Universidad Autónoma de Chiapas. Sus líneas de investigación y docencia son: gobernabilidad democrática, derechos humanos e interculturalidad. Contacto: manuel.ocampo@ijj-unach.mx

de, desde su competencia, los derechos políticos de las mencionadas personas. Se demuestran las ventajas de la inclusión de la interculturalidad en la gestión electoral.

Palabras clave: interculturalidad, inclusión, derecho electoral, derechos políticos, pueblos originarios, modelo de gestión electoral.

Abstract

Since the 2020 electoral process, organizing elections in the State of Nuevo Leon has presented new challenges to the Electoral Commission, which are related to guaranteeing the political participation of people who self-identify as indigenous. The aim of this work is to show that incorporating interculturality as a guiding principle of the local electoral system would promote an inclusive election management model, one that is based on dialogue and respect for cultural differences. We analyze the way in which the Electoral Commission of Nuevo Leon deals with the political rights of the aforementioned communities, and show the advantages that the inclusion of interculturality brings to electoral management.

Keywords: interculturality, electoral law, political rights, indigenous peoples, management model.

Introducción

En el estado de Nuevo León no existen actualmente pueblos originarios, pero en su territorio habita población que se autoadscribe como indígena, por lo que es pertinente establecer reglas para la garantía de los derechos políticos de ésta. Así ocurrió en el proceso electoral 2020-2021, en el que en siete municipios del Estado, en virtud de una acción afirmativa, se impulsó la aparición de criterios de carácter intercultural en la organización electoral. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, ya que se requiere incorporar la interculturalidad como un principio rector de la gestión electoral de la entidad para diseñar una metodología más incluyente en la organización de las elecciones.

El objetivo de este trabajo es demostrar que resulta necesario diseñar una metodología encaminada a garantizar la participación de la ciudadanía perteneciente a los pueblos y comunidades indígenas en las candidaturas a cargos de elección popular en el estado de Nuevo León, la cual incluya componentes de la interculturalidad. Se considera que una forma de contribuir a lo anterior es incorporarla como un principio rector del modelo de gestión de la Comisión Estatal Electoral.

El presente artículo se divide en seis apartados, el primero de ellos corresponde a esta introducción, los restantes al desarrollo del argumento central, la propuesta y las conclusiones. En el apartado “Planteamiento del problema” se define la problemática que se aborda, el objetivo central y la metodología empleada. En el marco teórico y jurídico se establecen conceptos y fundamentos de derecho que clarifican el argumento central. Al referir al estado del arte de la interculturalidad en la gestión electoral, se hace una descripción de la relación que existe entre el órgano encargado de organizar las elecciones y los componentes de la interculturalidad. En “La interculturalidad como principio rector de la gestión electoral en Nuevo León”, se argumenta la necesidad de generar este fundamento en la entidad federativa. En las conclusiones se plasman las reflexiones finales y, por último, se enlistan las fuentes de información.

Planteamiento del problema

De acuerdo con datos oficiales, en Nuevo León existen 77 945 personas mayores de tres años de edad que hablan alguna lengua indígena, lo que representan 1.4% de la población total del estado, siendo las más habladas el náhuatl, el huasteco, el zapoteco y el otomí (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2021).

Ante tal situación, si bien es cierto, en la entidad no se cuenta con pueblos originarios, sí hay presencia indígena en su territorio; lo que demuestra la existencia de un reto para el sistema electoral local y, en lo particular, para el órgano encargado de organizar las elecciones: uno relacionado con garantizar la participación política de la ciudadanía intercultural.

A partir de la constatación hecha a partir de la Encuesta Intercensal de 2015, 6.88% de la población de Nuevo León se autoadscribe indígena,¹ perteneciente a un total de 35 pueblos. Se fortalece el argumento de la necesidad de atender estas minorías en los temas políticos, no por ser originarios de la entidad sino por residir en ella, siendo la mejor alternativa, desde el sistema electoral, hacerlo mediante buenas prácticas.

Las buenas prácticas en una organización son las acciones o actividades que realizan sus integrantes (ya sea por sí mismos o en coordinación con otras instituciones) y se manifiestan mediante en la promoción de valores y principios, la salvaguardia de derechos humanos o la implementación de mecanismos que erradiquen la corrupción.

En materia electoral, las buenas prácticas se traducen en acciones afirmativas, es decir, políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones de discriminación, contra ciertos grupos sociales, en el ejercicio de sus derechos, en este caso, en el territorio de Nuevo León, en relación con la existencia de población indígena migrante y dispersa por el estado.

Es precisamente este último hecho, que en Nuevo León no es posible implementar la acción afirmativa basada en el criterio de concentración poblacional adoptado a nivel federal desde 2018 para atender a la población indígena, pues, como ya se expresó, en la entidad esta población es baja y está dispersa en el territorio, aunado a que no hay pueblos originarios (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas [INPI], 2019).

Por lo tanto, en el proceso electoral 2018, se dejó fuera a personas indígenas que, a pesar de estar concentradas en un lugar determinado como minoría, no conformaban una comunidad indígena como tal.

La atención al tema llegó mediante la sentencia SUP-REC-28/2019, relativa a Baja California, que comparte esta peculiaridad con Tamaulipas y, precisamente, Nuevo León, y en la que se determinó que el criterio de concentración poblacional no era el único a seguir. En la resolución judicial se resaltó que cuando su condición es cuestión de minorías, debe visibilizarse en su justa dimensión a los pueblos y comunidades indígenas, dada

¹ Puede consultarse la totalidad de los resultados de este rubro de la encuesta intercensal 2015 en Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2015).

su situación de vulnerabilidad. Para lo cual, deben analizarse factores como: el número de integrantes de los órganos materia de la elección, la proporción total de población indígena respecto del total de población estatal, la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, así como la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2019).

De esto último se desprenden algunos cuestionamientos relacionados con la salvaguarda de la participación política de estas minorías representativas: ¿de qué manera se puede garantizar la participación política de las personas indígenas en Nuevo León?, ¿qué elementos interculturales incluye la Comisión Estatal Electoral Nuevo León en su modelo de gestión?, ¿qué elementos interculturales necesita el modelo de gestión la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León?, ¿qué estrategias se deben implementar para propiciar el diálogo con la población indígena dispersa de Nuevo León?

La metodología utilizada consiste en el análisis del marco jurídico electoral de Nuevo León para establecer si existe normatividad aplicable de manera especial a las personas indígenas, así como también se examinan acuerdos y lineamientos emitidos por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) para determinar si ha utilizado elementos interculturales en los mismos y en las actividades que realiza como parte de la organización del proceso electoral.

En el mismo sentido se exponen las estrategias implementadas desde el ámbito legislativo en los estados de Oaxaca y Tlaxcala para atender la diversidad cultural desde el ordenamiento local electoral, como ejemplo de buenas prácticas que impactan en la gestión electoral pues, aunque éstas surgen del Poder Legislativo, su implementación corresponde a los órganos locales electorales.

Asimismo, considerando que Nuevo León no cuenta con pueblos originarios, pero sí con población que se autoadscriben como indígena, se hace una breve referencia a la manera en que las entidades de Tamaulipas y Baja California Sur, en situación similar, atienden el tema.

Por último, para identificar las buenas prácticas que pudiera realizar la CEENL, derivadas de considerar a la interculturalidad como un principio que guíe la gestión electoral, se describen algunos de los componentes que

pueden propiciar el diálogo y el respeto a las diferencias en el contexto de un proceso electoral.

Marco teórico y jurídico

Antes de reflexionar acerca de la posible inclusión de la interculturalidad como principio rector en materia electoral en Nuevo León, es conveniente analizar algunos conceptos e ideas que sirven de sustento al actual modelo de gestión de la CEENL y a los contenidos de la interculturalidad aplicada como una metodología. Asimismo, es necesario puntualizar aspectos normativos que describen la situación de atención a las personas indígenas desde la mencionada entidad.

El primero de los conceptos que se aborda es el de *organismo electoral*, que refiere a una organización o cuerpo el cual ha sido creado con el propósito de gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones y de los instrumentos de democracia directa (Wall *et al.*, 2006, p. 5).

Dichos organismos suelen contar con un modelo de gestión; mismo que refiere a un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados, como en la administración pública. Esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos.

Para efectos de este documento se entiende por modelo de gestión electoral al esquema de administración de las elecciones que utiliza la CEENL en su carácter de la institución responsable de preparar, organizar y vigilar las elecciones de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos en el estado, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León² y la respectiva Ley Electoral.³

² El artículo 43 de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León refiere que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, máxima publicidad e independencia, y que corre a cargo de un órgano independiente y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que resulta ser la CEENL.

³ El artículo 68 de la Ley Electoral de Nuevo León, señala a la CEENL como el organismo responsable de la preparación, dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos que se realicen en la entidad.

En ese sentido, la gestión de las elecciones conlleva una gran variedad de medios judiciales y administrativos, las elecciones no pueden considerarse libres si la gestión y la justicia de las mismas se hallan en manos del gobierno en turno (Mackenzie, 1958, p. 106).

Ahora bien, la interculturalidad tiene como punto de partida el reconocimiento del derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas (Dietz y Mateos Cortés, 2011, pp. 102-105).

En lo jurídico se presenta como un enfoque que genera una nueva forma de construcción del derecho en la que se respetan las diferencias culturales y los saberes diversos de los pueblos y comunidades, y que utiliza el diálogo para armonizar la vida en sociedad.

La interculturalidad promueve el respeto a las diferencias, el conocimiento de los saberes diversos y la cosmovisión de los pueblos originarios, elementos que al ser utilizados en la construcción del derecho, generan un modelo diferente al occidental, mismo que impacta también en la construcción de ciudadanía (Ocampo Muñoa, 2018a, p. 20).

En la actualidad se usa como un término más complejo y polisémico que se refiere a las relaciones que existen dentro de la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría, y que se definen no sólo en términos de cultura, sino también de etnicidad, lengua, denominación religiosa o nacionalidad (Dietz, 2017, p. 199).

La interculturalidad es entendida como un derecho que faculta al individuo a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Se manifiesta en lo jurídico como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas las identidades étnicas, las dinámicas migratorias y la diversidad cultural (Dietz y Mateos Cortés, 2011, p. 21).

La interculturalidad en latinoamérica requiere del concurso de los siguientes componentes: demodiversidad, representación democrática, reconocimiento de derechos colectivos y nuevos derechos fundamentales, así como una nueva forma de educación. La demodiversidad, se refiere a la coexistencia

de diferentes formas de deliberación democrática, del voto individual al consenso, de las elecciones a la rotación o al “mandar obedeciendo”, de la lucha por asumir cargos a la obligación-responsabilidad de asumirlos. Los criterios de representación democrática deben ser incluyentes (Santos, 2010, p. 98).

En México, la interculturalidad puede concebirse como un proceso que, desde la premisa de la igualdad de culturas y la presencia de los pueblos indígenas en la estructura estatal y sus diversas instituciones, permite la conjunción de lógicas, saberes, prácticas, perspectivas, seres y sistemas de vida. Con la reforma en materia indígena de 2001 al artículo segundo de la Constitución federal, se definen las reglas explícitas del constitucionalismo mexicano en relación con el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas, y aparece el pluralismo jurídico formal.

La democracia, en un sentido intercultural, se entiende como: 1) la coexistencia de diferentes formas de deliberación democrática; 2) diferentes criterios de representación democrática; 3) reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos como condición del efectivo ejercicio de los derechos individuales; 4) reconocimiento de nuevos derechos fundamentales; y, 5) más allá de los derechos, educación orientada hacia formas de sociabilidad y de subjetividad asentadas en la reciprocidad cultural (Santos, 2010, p. 99).

Por lo anterior los indígenas no sólo se asumen distintos al resto de la población de un país, y como sujetos de derecho con características culturales específicas, sino también con una personalidad propia con las consecuencias jurídicas que de ellas derivan: derecho a poseer un territorio, a conservar su identidad, a ser tratados de manera igual que todos los ciudadanos del país al que pertenecen, a elegir a sus representantes, a la libre determinación, a una lengua, etcétera.

Cabe aclarar que, el discurso intercultural al que nos referimos en este trabajo es la manera en que el Instituto Nacional y la CEENL interpretan el respeto a las diferencias, los saberes diversos y las identidades de los pueblos originarios de México en materia electoral; lo que se refleja en sus estrategias, criterios y planes de trabajo.

A continuación, desde una visión de estado del arte, se describen algunas ventajas de incorporar la interculturalidad en la gestión electoral.

Estado del arte de la interculturalidad en la gestión electoral

La interculturalidad puede brindar al sistema electoral un fundamento ético que requiere de determinadas competencias y conocimientos que integran campos del ser, el saber, el hacer y el convivir a través de conceptos, procedimientos, valores y actitudes que orienten la enseñanza y el aprendizaje de lo electoral a las fuentes mismas de los sistemas normativos de los pueblos originarios de México, en general, y en lo particular de las comunidades en que conviven y dialogan todos los días las personas que se autoadscriben indígenas en Nuevo León.

La inclusión de la interculturalidad en la gestión electoral se fortalece al formar parte de los 10 componentes que conforman la Estrategia Nacional de Cultura Cívica del Instituto Nacional Electoral, lanzada en 2017. Se emplea para indicar la interrelación entre grupos y personas con culturas distintas; y la cual se sustenta normativamente en las formas del Estado multicultural. También implica que la relación entre grupos y personas con culturas distintas se da desde planos de igualdad, lo que a su vez involucra la aceptación de que todas las culturas, como todas las personas, son igualmente dignas y valiosas (INE, 2016, pp. 12-15).

De incorporarse la interculturalidad como un principio rector del sistema electoral neoleonense, se contribuiría con una formación que integraría a la organización electoral aspectos del saber, saber hacer y saber ser; así como conocimientos básico sobre diversidad cultural y lingüística, actitudes y disposición para la construcción de conocimiento desde perspectivas diferentes y mediante el diálogo, y habilidades para la investigación, el análisis crítico y la construcción del diálogo intercultural.

Para desarrollarse las competencias interculturales en las y los operadores de la gestión electoral se genera el desafío de identificar los conocimientos representativos de cada pueblo originario representado en Nuevo León y, con ello, los temas, los problemas y las especificaciones que los diferencian de los demás, como pueden ser aspectos relacionados con la alimentación, cobijo, salud y mecanismos para su satisfacción, recursos para el ocio y la diversión, criterios de expresión estética y conceptos de belleza, sistemas de producción y de intercambio comercial, criterios de desarrollo

humano, sistemas de comunicación y lenguas, formas de organización social y política, estrategias de organización del tiempo y el espacio, modos de estructurar el conocimiento y criterios de racionalidad, sistemas religiosos, tablas de valores (Medina Rivilla y Salvador Mata, 2009, pp. 397-398).

De manera concreta, algunas de las competencias y conocimientos que la interculturalidad puede aportar a la gestión electoral en el estado de Nuevo León son:

- 1) La promoción del diálogo electoral intercultural, con el objetivo de alcanzar un proceso de interlocución y aprendizaje en reciprocidad que favorezca las condiciones para la integración de saberes derivados de las culturas diversas a las que pertenecen las personas indígenas que residen en la entidad.
- 2) Aceptar la coexistencia de diferentes culturas en una misma sociedad y que cada una tiene su propia lengua, tradición, religión, cosmovisión y sistema normativo. Cada pueblo o comunidad cuenta con su propio esquema de valores, y son elementos que deben ser tomados en consideración para garantizar el respeto de las diferencias. En este punto, auxilia el derecho a la identidad cultural que implica conocer, en profundidad, las competencias básicas de las diferentes culturas.
- 3) Conocimientos acerca de la cosmovisión de los pueblos originarios, con la finalidad de estudiar los diferentes aspectos que determinan, en los pueblos y comunidades originarias, la forma de ver y entender el mundo que les rodea, buscando con ello garantizar la dignidad de todos los individuos y, desde luego, el respeto de las diferencias.
- 4) Identificación de conceptos básicos de los sistemas normativos de los pueblos originarios, ya que al ser reconocida la existencia de sistemas alternos (por parte del Estado mexicano), los cuales, a la par del sistema jurídico hegemónico, generan reglas que norman la conducta de las personas que pertenecen a dichos pueblos y comunidades, y cuyo cumplimiento es obligatorio porque nacen de las prácticas, usos y costumbres, encierran valores que se consideran trascendentes y marcan diferencias culturales.

Una de las últimas acciones afirmativas que fortalice la relación de la interculturalidad y la gestión electoral aparece en noviembre del 2020, cuando el Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG572/2020, aprobó los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021, y en cuyo punto decimoséptimo se estableció que, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena distribuidos en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luís Potosí, Veracruz y Yucatán, y de las cuales 11 deberán ser mujeres.

Ahora bien, para sustentar la manera en que la interculturalidad como filosofía, enfoque jurídico y metodología impacta en la gestión electoral, se describen a continuación dos casos concretos: el primero corresponde a las reglas de las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, mientras que el segundo, a la creación de la figura de presidente de la comunidad de Tlaxcala; en ambos casos, aunque se trata de creaciones legislativas (es decir, se incorporan a una ley y, con ello, son de observancia obligatoria para el proceso electoral de dichas entidades), corresponde a los órganos públicos locales electorales, con base en dichas normas, organizar la elección materializando la inclusión electoral y construyendo una metodología intercultural.

En lo que respecta al estado de Oaxaca, el derecho de los municipios con población indígena a elegir sus autoridades por usos y costumbres se incorporó a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca desde la reforma constitucional de agosto de 1990, mediante lo cual se incluía la adición de una fracción V al artículo 39 de dicho ordenamiento, en el que se establecía el respeto de las prácticas democráticas de las comunidades indígenas (Acevedo y Pardo, 1993, pp. 15-25).

En mayo de 1995, se dio un paso trascendental al publicarse en el Periódico Oficial del Estado un decreto por el que se reformaba el artículo 25 de la Constitución del estado. El numeral reformado, en su último párrafo, señalaba que la ley protegería las tradiciones y prácticas democráticas de las

comunidades indígenas, las cuales hasta ese momento se hubieran utilizado para la elección de sus ayuntamientos.

Como consecuencia de esta reforma, se modificó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), introduciendo el libro cuarto, que abarcaba los artículos del 109 al 113, y se titulaba: de la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres. En dichas normas se aclaraba que sólo eran aplicables a los municipios que renovaban sus ayuntamientos por usos y costumbres, se definía lo que se entendía por tales, autorizaba a los ayuntamientos a registrar candidatos sin la intervención de partidos y establecía los requisitos necesarios para ser candidato.

El libro cuarto del CIPPEO, relativo a la elección de autoridades municipales por usos y costumbres, cuenta con una parte de disposiciones generales, referida básicamente a definiciones de términos usados, entre los cuales se encuentran: *derecho consuetudinario*, *procedimiento electoral consuetudinario*, *validez de las normas de derecho consuetudinario*, *procedimiento y actos que comprende el proceso electoral* y *órganos que los ejecutan*.

La segunda parte está referida a los municipios, cuya renovación de ayuntamientos se rige por derecho consuetudinario, en donde se establecen las reglas para su clasificación; en la tercera parte se analizan los requisitos para elegir y ser electos por el régimen de derecho consuetudinario; la cuarta está dedicada a estudiar el procedimiento de elección en los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario; la quinta, a la convalidación del proceso electoral por los órganos electorales del Estado; la sexta, a la solución de controversias; y la séptima, a la toma de posesión de las autoridades electas por usos y costumbres.

Como se advierte de todo lo descrito en el estado de Oaxaca, han quedado plenamente establecidas las reglas para el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios en el sistema electoral estatal, a partir del criterio de reconocimiento expreso de aquellos pueblos y comunidades que decidan hacer uso de esa prerrogativa e inscribirse en el listado correspondiente que maneja el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Existe entonces coexistencia entre los sistemas normativos internos electorales y el sistema electoral estatal.

En lo que respecta a Tlaxcala, en 1995, se introdujo la figura de presidente de comunidad, que representa a la población indígena; quien, además, administrativamente pertenecía al ayuntamiento como regidor del pueblo, pero con atribuciones y recursos municipales legislados por el Congreso local, los cuales, a su vez, son ejercidos en su ámbito microlocal (Armenta, 2015, pp. 14-33).

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala reconoce dos sistemas de elección de presidentes de comunidad en el estado: por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto, y mediante la modalidad de usos y costumbres.

Al reconocer este sistema normativo para elegir autoridades como metodología de elección, el Estado promueve el respeto a las formas de organización política y social propias de las comunidades concediendo a los presidentes de comunidad, electos mediante este sistema, las mismas atribuciones que a los electos por el principio de sufragio universal, es decir, mediante el sistema electoral hegemónico.

En 2006, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) contabilizó 98 comunidades que elegían bajo esta figura a los presidentes de comunidad; estas figuras funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento, con la asistencia técnica, jurídica y logística del ITE (Singer Sochet, 2014, pp. 19-21).

Actualmente el ITE está obligado, por ley, a tener presencia en las asambleas y dar la asistencia técnica, jurídica y logística que se requiera. A partir de 2019, se estableció que la elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de ayuntamientos y el Consejo General del ITE determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo con el catálogo que, para tal efecto, expida; lo anterior se acreditará ante el ayuntamiento que corresponda mediante el acta de la asamblea de la población, a la que invariablemente deberá asistir un representante del ITE, quien comunicará al ayuntamiento los resultados.

La existencia de la figura jurídica de presidente de comunidad en la legislación electoral de Tlaxcala puede entenderse como una expresión de

pluralismo jurídico, en el sentido de que reconoce la necesidad de representación de los pueblos originarios, asimismo los incluye de manera directa en la conformación del gobierno municipal, y hoy día les reconoce voz y voto en las sesiones de cabildo.

Expuestos los ejemplos, no pasa inadvertido que la CEENL ha generado también buenas prácticas en relación con los derechos políticos de las personas indígenas.

El 2 de julio de 2020, la mencionada Comisión aprobó el protocolo para el proceso de consulta para la implementación de acciones afirmativas en favor de las colectividades indígenas del estado (CEENL, 2020).

En dicho documento se abordan cuatro ejes temáticos que sirven como base para motivar la expresión de opiniones e ideas en torno a su participación política en la entidad: 1) representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y de diputaciones locales; 2) candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular; 3) principio de equidad de género para garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de igualdad en los procesos electorales locales; y 4) otras medidas y acciones que permitan la participación política de las personas indígenas residentes en Nuevo León en relación con las autoridades del estado y de los ayuntamientos.

Se puede decir que, a partir del proceso electoral 2020-2021, se identificarán áreas de oportunidad en relación con las personas indígenas y que se podrían considerar, de alguna forma, como modos de inclusión de interculturalidad en la gestión electoral en Nuevo León.

Surgen acciones afirmativas indígenas en siete municipios: Apodaca, García, Ciénega de Flores, General Escobedo, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería por criterio de proporcionalidad numérica para lograr la representatividad mínima de las colectividades indígenas.

Se establecieron, en los lineamientos de registro de candidaturas para el proceso electoral 2020-2021, reglas de paridad y acciones afirmativas, en las que se conminó a los partidos políticos a que en la postulación de candidaturas deberían cumplir con las acciones afirmativas implementadas por el Consejo General en los acuerdos CEE/CG/36/2020, CEE/CG/59/2020 y CEE/CG/027/2021.

De esta manera, en cuanto a la elección a la gubernatura del estado, la postulación que efectúe cada partido en la entidad deberá cumplir con la postulación paritaria en términos de lo ordenado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia del expediente SUP-RAP-116/2020, y lo informado por cada partido al Instituto (CEENL, 2021).

En el mismo sentido, en el caso de personas indígenas, el documento que se debería acompañar para demostrar el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena asentada en el Estado de Nuevo León a la que pertenece podría ser, entre otros, la constancia emitida por alguna de las organizaciones que participaron en el proceso de consulta indígena (CEENL, 2021).

La interculturalidad como principio rector de la gestión electoral en Nuevo León

Con lo expuesto hasta este punto, si bien es cierto que la CEENL ha cumplido atinadamente en lo que respecta a su modelo de gestión electoral, para consolidarlo se requiere trasladarlo de un proceso administrativo a un principio que guíe el servicio público electoral con base en la honestidad y la inclusión.

Cabe mencionar que el establecimiento de principios en el ámbito constitucional es una práctica común en la historia jurídica mundial (Alexy, 2004, p. 78). Un principio se define como el primer instante del ser, razón, fundamento u origen (Canabellas, 2003, p. 359). Los principios se establecen con el objetivo de anticipar la conclusión; con ellos el fin retorna, después del trayecto largo y lineal (Ferrajoli, 1995, p. 13).

En ese sentido, un principio en el sistema electoral abona a la adopción y adaptación de lo electoral a la realidad y a las necesidades de la democracia. Cada sistema electoral cuenta con principios que cumplen con diversas funciones en el contexto específico de cada país (Nohlen, 2003, p. 87).

La interculturalidad es una filosofía contemporánea que se incrusta mediante el pluralismo jurídico en la ley fundamental y en la legislación

secundaria vigente en México, y que a nivel local, como en el caso de Nuevo León, existe la posibilidad de utilizarla como una metodología que atienda la diversidad como una complejidad social.

La metodología intercultural aplicada en la gestión electoral se auxilia con criterios e instrumentos internacionales, sobre todo en lo referente a la jurisprudencia interamericana de derechos humanos que, en lo general, alude a que los pueblos indígenas y sus miembros deben ser incluidos en el sistema electoral hegemónico, respetando sus diferencias culturales.

De igual manera es posible estudiar las potenciales lagunas y vacíos normativos que deben atenderse, además de distintos obstáculos para la realización práctica de los derechos indígenas reconocidos internacionalmente, en particular, el derecho de acceso a la justicia.

En ese contexto, la interculturalidad aplicada en la gestión electoral promueve el respeto a los derechos universales internacionalmente reconocidos como mínimos indispensables para la convivencia pacífica y justa y, a la vez, proporciona un entendimiento intercultural de los derechos humanos bajo el reconocimiento humilde de que ninguna cultura se agota en sí misma y que la diversidad enriquece a las personas, a las sociedades y a los sistemas de derecho.

En ese sentido, y partiendo del supuesto que las operadoras y los operadores del sistema electoral cuentan con las cualidades que la ley exige para desempeñar el cargo (en especial quienes se encargan de la organización de la elección, dado este fenómeno de migración indígena que se advierte va en aumento en Nuevo León), se hace indispensable que en sus habilidades se incluyan aspectos como la cosmovisión de los indígenas, pues una de las problemáticas que se enfrenta en escenarios de diversidad cultural es la falta de capacitación de quienes se encargan de la gestión electoral en cuanto a derechos políticos diferenciados y su protección (Ocampo Muñoa, 2018b, p. 12).

Así, la interculturalidad, como principio rector de la gestión electoral en escenarios como el de Nuevo León, atendería los siguientes aspectos relevantes y conexos con la materia electoral: promover la cultura de la honestidad y eficiencia del servicio público electoral, proteger la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad como efecto colateral de sus acuerdos, fomentar el diálogo intercultural en la organización electoral,

garantizar el manejo responsable de los recursos públicos con austeridad, disciplina y transparencia, promocionar la cocreación ciudadana y combatir la corrupción.

Algunas de las acciones que puede propiciar la interculturalidad como un principio en lo electoral, en términos generales, son:

- 1) Promover el aprendizaje colectivo, en materia electoral, mediante la participación de las personas indígenas en los procesos para transformar datos en conocimiento. En la medida en que más personas colaboren en el desarrollo de herramientas para democratizar el análisis de datos que se generan en la CEENL, se estará facilitando el aprendizaje colectivo y la creación de conocimiento electoral.
- 2) Alinear más proyectos ciudadanos en materia electoral a los objetivos de desarrollo sostenible, puesto que gran parte de las iniciativas relacionadas con la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas todavía no se concretan en la ciudadanía.
- 3) Construir lineamientos organizativos en la CEENL, que ayuden a articular un nuevo sentido común para la eficiencia y la efectividad en todo lo que se hace, especialmente frente a los problemas económicos, sociales, ambientales, culturales y de género.
- 4) Contactar a organizaciones o individuos que trabajen o estén interesados en los derechos políticos de las personas indígenas, así como conectarse a bases de datos o grupos de redes sociales que sean relevantes y directamente con potenciales usuarios, de quienes se conozca su interés en los datos que se generan en la CEENL.

Conclusiones

Se ha demostrado que la interculturalidad como filosofía y metodología puede convertirse en un principio artífice de la convivencia en la diversidad que, mediante el respeto de las diferencias, del conocimiento de los saberes diversos y de la cosmovisión de los pueblos originarios, contribuya con la

garantía de la representación política de las minorías indígenas de Nuevo León y, con ello, fortalecer la democracia participativa.

En escenarios de diversidad cultural caracterizados por la presencia de personas indígenas migrantes, la CEENL debe incluir elementos relacionados con la interculturalidad para que sus decisiones tengan pertinencia cultural y sean consideradas como buenas prácticas relacionadas con el reconocimiento de derechos diferenciados de los pueblos originarios, respetando sus diferencias culturales.

Un principio intercultural en la gestión electoral se traduce en un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, políticas públicas de nuevo tipo, nuevos criterios de gestión pública, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos, lo que constituye un desafío a las premisas en que se asienta el Estado moderno.

Es necesario establecer una metodología intercultural que aplique en la gestión electoral, pues se cuenta con criterios e instrumentos internacionales, sobre todo en lo tocante a la jurisprudencia interamericana de derechos humanos que aluden a que los pueblos indígenas y sus miembros, en especial, las mujeres y niñas indígenas, sufren condiciones de discriminación y vulnerabilidad agravadas, las cuales deben ser atendidas a nivel estructural y consideradas de forma individual.

Incorporar la interculturalidad a la gestión electoral requiere determinar competencias y conocimientos que integren campos del ser, el saber, el hacer y el convivir a través de conceptos, procedimientos, valores y actitudes que orienten la organización electoral a las fuentes mismas de los sistemas normativos de los pueblos originarios de México.



Fuentes de consulta

- Acevedo, María y Pardo, María (1993). “Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca”. *Cuadernos del Sur*, 15-25.
- Alexy, Robert (2004). *El concepto y validez del derecho*. Barcelona: Gedisa.
- Armenta, Petra (2015). “Elecciones por usos y costumbres en México”. *Letras Jurídicas*, 14-33.
- Canabellas, Guillermo (2003). *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (2020). Acuerdo CEE/CG/13/2020. Protocolo para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para la Implementación de Acciones Afirmativas en Materia de Representación Político Electoral de las Colectividades Integradas por Personas de Diferentes Pueblos Indígenas Asentados en el Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.ceenl.mx/consulta/2020/ci/docs/PROTOCOLO%20CEE-CG-13-2020.pdf>.
- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (2021). Lineamientos de registro de candidaturas para el proceso electoral 2020-2021. Disponible en https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/lineamientos/2021/Lineamientos%20de%20registro%20para%20candidaturas%202020-2021_20210315.pdf
- Dietz, Gunther (2017). “Interculturalidad: una aproximación antropológica”. *Perfiles Educativos*, 39, 192-207.
- Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene (2011). *Educación intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. Ciudad de México: Coordinación de Educación Intercultural y Bilingüe.
- Ferrajoli, Luigi (1995). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021, 1 de enero). Nuevo León. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=19>

- Instituto Nacional Electoral (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017–2023*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2015). *Atlas de los pueblos indígenas de México*. “Nuevo León” (Población indígena en el año 2015). Disponible en <http://atlas.inpi.gob.mx/nuevo-leon/>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 4. Estimaciones nacionales por entidad federativa*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Mackenzie, William James Millar (1958). *Free Elections. An Elementary textbook*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- Medina Rivilla, Antonio y Salvador Mata, Francisco (2009). *Didáctica general*. Madrid: Pearson.
- Nohlen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque historicoempírico*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ocampo Muñoa, Manuel Gustavo (2018a). “La inclusión de la interculturalidad, legitimidad y construcción de ciudadanía en el paradigma de la justicia abierta en el contexto de los pueblos originarios”. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Cuarto Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Abierta, Transparencia, Acceso a la información* (pp. 19-36). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ocampo Muñoa, Manuel Gustavo (2018b, octubre). “Legitimidad de la reincorporación a un cargo público representativo en Chenalhó, Chiapas”. *Tla-Melaua*, 45, 5-29.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Singer Sochet, Martha (2014). *Avances y pendientes de la representación política indígena en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). SUP-REC-28/2019. Disponible en <https://www.te.gob.mx/Informa->

cion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-
REC-0028-2019.pdf

Wall, Alan; Ellis, Andrew; Ayoub, Ayman; Dundas, Carl; Rukambe, Joram; y Staino, Sara (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

