



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

OAXACA. USOS Y COSTUMBRES EN EL PROCESO
ELECTORAL DE 1995. UN MECANISMO PARA
EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
P R E S E N T A :
CLAUDIA PATRICIA GARCÍA NEGRETE



DIRECTOR DE TESIS: DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA

CIUDAD UNIVERSITARIA

2000

282967



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En primer lugar, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haber sido desde mi bachillerato hasta mi formación profesional, mi máxima casa de estudios por excelencia. Por haber sembrado en mí, ese espíritu universitario que ennoblece a hombres y mujeres y que siempre perdurará a través de nuestra raza.

Al movimiento indígena y al zapatismo por haberme abierto los ojos y hacerme comprender que su lucha es nuestra lucha.

A mi familia, a mis padres y hermanos por el apoyo siempre brindado e incondicional amor y cariño.

A ti, Adrián por tu apoyo, amistad, amor y comprensión.

Un reconocimiento a todos los profesores y profesoras que contribuyeron en mi formación académica, pero en especial a mi gran amigo, maestro, asesor y consejero de éste y otros trabajos, el Dr. Raúl Olmedo Carranza, mi más sincera admiración y lealtad.

A la representación del estado de Oaxaca en la ciudad de México y a los funcionarios que en ella y en el gobierno del estado participaron por las facilidades otorgadas durante la investigación.

Finalmente, agradecer también a todas aquellas personas que, con su apoyo y orientación hicieron posible que éste esfuerzo llegara a su término.

A todos ustedes, muchas gracias.

A los portadores de sueños.

En todas las profecías
está escrita la destrucción del mundo.

Todas las profecías cuentan
que el hombre creará su propia destrucción.

Pero los siglos y la vida que siempre se renueva
engendraron también una generación de amadores y soñadores;
hombres y mujeres que no soñaron con la
destrucción del mundo,
sino con la construcción del mundo de las mariposas y los ruiseñores.

Desde pequeños venían marcados por el amor.
detrás de su apariencia cotidiana
guardaban la ternura y el sol de medianoche.
Sus madres los encontraban llorando
por un pájaro muerto
y más tarde también los encontraron a muchos muertos como pájaros.

Estos seres cohabitaron con mujeres traslúcidas
y las dejaron preñadas de miel y de hijos reverdecidos
por un invierno de caricias.

Así fue como proliferaron en el mundo los portadores
de sueños,
atacados ferozmente por los portadores de profecías
habladoras
de catástrofes.

Los llamaron ilusos, románticos, pensadores de
utopías,
dijeron que sus palabras eran viejas
-y, en efecto, lo eran porque la memoria del paraíso
es antigua

en el corazón del hombre-
los acumuladores de riquezas les temían
y lanzaban sus ejércitos contra ellos.
Pero los portadores de sueños todas las noches
hacían el amor
y seguía brotando su semilla del vientre de ellas
que no sólo portaban sueños sino que los
multiplicaban
y los hacían correr y hablar.

De esta forma el mundo engendró de nuevo su vida
como también había engendrado a los que inventaron
la manera de apagar el sol.

Los portadores de sueños sobrevivieron a los
climas gélidos
pero en los climas cálidos casi parecían brotar
por generación espontánea.

Quizás las palmeras, los cielos azules, las lluvias
torrenciales
tuvieron algo que ver con esto,
la verdad es que como laboriosas homígrafas
estos especímenes no dejaban de soñar y de construir
hermosos mundos,
mundos de hermanos, de hombres y mujeres que se
llamaban compañeros,
que se enseñaban unos a otros a leer, se consolaban
en las muertes,
se curaban y cuidaban entre ellos, se querían,
se ayudaban en el arte de querer y en la defensa de la felicidad.

Eran felices en su mundo de azúcar y viento
y de todas partes venían a impregnarse de su aliento
y de sus claras miradas
y hacia todas partes salían los que los habían
conocido
portando sueños
soñando con profecías nuevas
que hablaban de tiempos de mariposas y ruiseñores
en que el mundo no tendría que terminar en la
hecatombe
y, por el contrario, los científicos diseñarían
fuentes, jardines, juguetes sorprendentes
para hacer más gozosa la felicidad del hombre.

Son peligrosos – imprimían las grandes rotativas.
Son peligrosos – decían los presidentes en sus discursos.
Son peligrosos – murmuraban los artifices de la guerra.

Hay que destruirlos – imprimían las grandes rotativas.
Hay que destruirlos – decían los presidentes en sus discursos.
Hay que destruirlos – murmuraban los artifices de la guerra.

Los portadores de sueños conocían su poder
y por eso no se extrañaban
y también sabían que la vida los había engendrado
para protegerse de la muerte que anuncian las
profecías.
y por eso defendían su vida aun con la muerte.
y por eso cultivaban jardines de sueños
y los exportaban con grandes lazos de colores
y los profetas de la oscuridad se pasaban noches
y días enteros
vigilando los pasajes y los caminos
buscando estos peligrosos cargamentos
que nunca lograban atrapar
porque el que no tiene ojos para soñar
no ve los sueños ni de día, ni de noche.

y en el mundo se ha desatado un gran tráfico de
sueños
que no pueden detener los traficantes de la muerte;
y por doquier hay paquetes con grandes lazos
que solo esta nueva raza de hombres puede ver

y la semilla de estos sueños que no se puede detectar
porque va envuelta en rojos corazones
o en amplios vestidos de maternidad
donde pececitos soñadores alborotan los vientres
que los cargan.

Dicen que la tierra después de parirlos
desencadenó un cielo de arco iris
y sopló de fecundidad las raíces de los árboles.

Nosotros sólo sabemos que los hemos visto.
Sabemos que la vida los engendró
para protegerse de la muerte que anuncian las profecías.

Gioconda Belli.

Índice	Pág.
Introducción	4
Capítulo I. La Institución Municipal en México: antecedentes y perspectivas.....	7
1.1. El México Prehispánico	7
1.2. La Colonia	10
1.3. La Independencia	16
1.4. El Porfiriato	20
1.5. El México posrevolucionario	22
1.6. La Institución Municipal en el México Indígena.....	29
1.7. La propuesta de las autonomías	33
1.7.1. Derechos de los Pueblos indígenas en Colombia.....	37
Capítulo II. Los Municipios en Oaxaca	47
2.1. Aspectos generales de la entidad	48
2.2. Aspectos económicos	50
2.3. Aspectos sociales y culturales	52
2.4. Aspectos políticos	54
2.5. Elecciones municipales 1980-1992.....	58
Capítulo III. Formas de organización política y administrativa.....	68
3.1. Derecho Consuetudinario VS Derecho Positivo.....	68
3.2. Sistemas electorales y formas de representación política.....	70
3.2.1. Del sistema electoral en un régimen de partidos.....	73
3.2.2. Función de los sistemas electorales.....	73
3.2.3. De los partidos políticos	75
3.2.4. De los usos y costumbres	77
3.2.5. De la elegibilidad de los ciudadanos	79
3.2.6. De la preparación para la elección	82
3.2.7. De la asamblea y la mesa de debates.....	83
3.2.8. De la votación y la participación	84
3.2.9. De la participación política	85
a) De los electores	85
b) De las agencias municipales y de policía.....	86
c) De los escrutadores	86
d) De los nombramientos	86
e) Del acta de escrutinio	86
f) Del cierre de la asamblea.....	87
g) De la clausura de la asamblea	87
h) De la vigilancia del orden durante y después de la jornada.....	87
i) De la documentación electoral	88
j) De la validación de los nombramientos.....	88
k) Del ritual de la ceremonia	89
l) De los símbolos del poder	89
m) De la toma de protesta	89

3.2.10. Usos y costumbres por regiones	90
a) Valles centrales	90
b) Costa	94
c) Cañada	96
d) Mixteca	96
e) Istmo	99
f) Sierra	101
g) Mixe	102
3.3. De la falta de representatividad y del no-reconocimiento a los usos y costumbres.....	103
Capítulo IV. Reconocimiento Político y Jurídico a los usos y costumbres.....	110
4.1 Reforma Política Electoral 1995	110
4.1.1. Propuesta de reforma y adiciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca 1995.....	117
a) De la renovación de los ayuntamientos en los municipios indígenas.....	117
b) De los requisitos para elegir y ser electo.....	118
c) De los requisitos para ser miembro del ayuntamiento.....	118
d) De los órganos de elección en los municipios indígenas.....	119
e) De las autoridades municipales	120
f) Del órgano de consulta y propuesta en el proceso electoral.....	120
g) Del Instituto Estatal Electoral	120
h) Del proceso electoral	121
i) Del registro de autoridades electas.....	122
j) De las sanciones	122
4.1.2. Propuesta de reforma y adiciones al a Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	123
4.2. Ley de Elecciones por Usos y Costumbres.....	124
4.3. Proceso electoral 1995	128
Conclusiones.....	130
Bibliografía	134
Hemerografía	138

Introducción

En México, la lucha por lograr el respeto a las formas tradicionales de elección de autoridades en los pueblos y municipios indígenas tiene que ver con la defensa de un concepto del ejercicio del poder, de servicio a la comunidad y de democracia interna, muy distintos con relación al pensamiento ideológico y político del resto de la ciudadanía.

Desde la rebelión zapatista la reivindicación de lo indígena y de su aspecto político han ganado terreno en nuestro país. Pero en el estado de Oaxaca desde hace varios años han surgido organizaciones sociales que luchan por los derechos políticos, económicos y sociales de los pueblos. Como ejemplo de ellas tenemos el caso del Consejo Indígena Regional Autónomo de la Sierra Mazateca, integrado por mazatecos, mixtecos y nahuas, cuya característica tiene en particular, el rechazo a la injerencia de los partidos políticos en los asuntos internos de sus comunidades bajo el argumento de división que éstos causan al interior de las mismas.

Por esta razón, los esfuerzos de distintas organizaciones como la de la Sierra Norte y la Mazateca por lograr que se respeten sus formas tradicionales de elegir a sus autoridades municipales y de contar con representación propia en el Congreso estatal han sido posibles gracias a una lucha por ejercer la autodeterminación comunitaria a partir del reconocimiento y pleno respeto a la pluralidad y diversidad política.

En este sentido, nuestro estudio responde a la necesidad de encontrar y proponer alternativas a la problemática indígena en materia política, pues la falta de canales de expresión para los usos y costumbres de dichos pueblos, tanto en la legislación nacional como en la mayoría de las legislaciones locales, no hacen sino retrasar el proceso de reforma del Estado. Los usos y costumbres, reconocidos en nuestro marco jurídico y político, resultan indispensables para la conformación de un auténtico federalismo y de un fortalecimiento de la vida democrática en México, ya que la gran diversidad de formas de organización política, administrativa, social y económica de los pueblos pluriétnicos no pueden ni deben seguir siendo olvidadas y menospreciadas por nuestro actual sistema de organización social.

Estamos convencidos que la experiencia de esta entidad sureña tiene mucho que aportar al debate nacional. Ya que en medio de un análisis sumamente controvertido sobre el tema, y en un acto de flexibilidad política producto tanto de los acontecimientos ocurridos en Chiapas en enero de 1994, así como también de la propia dinámica social estatal, la legislatura local aprobó el 30 de agosto de 1995 la Ley de Elecciones por Usos y Costumbres de los municipios en Oaxaca. Esta ley se aplica por vez primera, con toda su ambigüedad por tratarse de una reforma única en su género, en los comicios municipales del 12 de noviembre del mismo año. Su objetivo consistía no sólo en renovar las Presidencias Municipales y el Congreso local sino también tratar de disminuir los tradicionales conflictos posteriores a cada jornada electoral. Por usos y costumbres se entendió la posibilidad de elegir autoridades municipales con base en el sistema de cargos cívico religiosos de los pueblos indios, nombrando a las autoridades en asamblea general de la comunidad, sin tener la obligación de registrarlas como planilla de algún partido político ni tener que instalar casillas el día de las elecciones en el ámbito estatal; cada comunidad podía incluso hacer sus asambleas en las fechas acostumbradas.

El reconocimiento político electoral a los usos y costumbres de los pueblos indígenas en dicho estado ha dado origen a una serie de debates en torno a la validez jurídica de tal procedimiento y de su contenido democrático. Para algunos analistas, la reforma contiene elementos que no son propios de las formas específicas de la llamada democracia liberal u occidental; para otros, vulnera la competencia plural y las libertades del individuo. Lo cierto es que el respeto y la aceptación hacia las prácticas políticas consuetudinarias rescata principios básicos olvidados de la democracia originaria en México, al tiempo que disminuyen los conflictos sociales.

La presente investigación, además de mostrar una profunda inquietud por estudiar las formas de organización política y administrativa de los municipios indígenas, pretende contribuir al mejor entendimiento de la realidad nacional. Nuestro objetivo pretende dejar de ver, en nuestros pueblos y comunidades indígenas, la preservación de elementos meramente "folklóricos" de la cultura, para abordar el estudio de sus formas de organización social y política sin la soberbia de una educación y una cultura "occidentales". Ello implica, entender una realidad distinta, reconocer su gran riqueza cultural y su aportación para el estudio de la ciencia política y la administración pública.

En el primer capítulo, abordamos los antecedentes del municipio en México desde su instauración durante la colonia, para posteriormente estudiar su evolución y modificaciones durante la independencia, el porfiriato, la revolución mexicana y la época actual. Una de las principales hipótesis es que la institución municipal en México ha servido como fuente de control político, de exclusión económica y de marginación de los pueblos indios. Estudiamos la problemática específica de los municipios indígenas y la propuesta actual de autonomía como uno de los ejes indispensables para comprender los mecanismos de exclusión y marginación, así como propuestas de solución. Para ello recurrimos al estudio del caso colombiano, ya que su experiencia en materia de derechos indígenas ejemplifica la factibilidad de una reforma política y administrativa en este rubro. La experiencia colombiana es importante, pues por tratarse de un país latinoamericano que, al igual que México, cuenta con población indígena con costumbres propias, bien puede resultar un modelo interesante para tomarse en cuenta en el proceso de reforma del Estado.

En el segundo capítulo se aborda la problemática política, económica y social de los municipios oaxaqueños, al tiempo que enunciamos brevemente el impacto de las diversas reformas políticas en los procesos electorales municipales de 1980 a 1992.

El capítulo tres hace referencia a las diversas formas de organización política y administrativa de los municipios indígenas de Oaxaca y de sus usos y costumbres, pues la importancia que reviste para nuestro estudio consiste en mostrarnos lo interesante que resulta el análisis de las instituciones políticas y sociales de los pueblos indígenas y el porqué siguen sin ser reconocidas por la estructura del Estado.

Para finalizar, en el cuarto y último capítulo, analizamos el proceso de reforma político-electoral en Oaxaca durante 1995, la Ley de elecciones por usos y costumbres y su puesta en operación en el proceso electoral del mismo año.

Capítulo I.- La institución municipal en México. Antecedentes y Perspectivas.

"Así que la tarea no es contemplar lo que nadie ha contemplado todavía, sino meditar, como nadie ha meditado aún, sobre lo que todo el mundo tiene ante sus ojos"

Shopenhauer

1.1. El México prehispánico

Tanto la sociedad azteca como la sociedad maya han sido consideradas las de mayor desarrollo cultural en territorio mexicano. Para el pueblo maya la organización política, es decir, el surgimiento del Estado como poder organizado, surgió cuando el jefe del grupo comprometió a sus seguidores a conservar parte de la producción agrícola, que él distribuía posteriormente a la población en momentos de escasez; la aparición del Estado, como lo podemos apreciar es expresión de la organización política de una sociedad. Pertenecer al Estado consiste entonces, en renunciar a la libertad individual y pasar a una situación de sujeción de los miembros de una comunidad basada en la necesidad de seguridad y protección.

De hecho, el problema de la intervención pública no sólo se hace presente en el caso particular descrito, sino que "... es planteado y resuelto por la afirmativa, cada vez que el grupo se enfrenta a la insuficiencia o a la distribución aleatoria de un valor cuyo uso presenta una importancia fundamental. Y en efecto, al interior de la familia la autoridad descansa sobre quien administra y mantiene el control del alimento." ¹

Así, tenemos que la detentación de ese poder público en el caso del pueblo maya se depositaba en el jefe o señor conocido como el halachuinic, o sea, el "verdadero hombre". Éste ejercía el poder civil y religioso y se auxiliaba de un consejo de ancianos. Los recaudadores de tributo y gobernantes de las ciudades menores eran los batab que, se dice, sostenían a las clases superiores. La sociedad maya, como se sabe, era de tipo clasista, ya que en la cúspide de la organización social se encontraba la nobleza, sostenida por el trabajo de campesinos, artesanos y esclavos capturados en la guerra o comprados para los trabajos más rudos y los sacrificios.

¹ Ver Levi-Strauss, *Las estructuras elementales del parentesco*, Paidós, Barcelona, p.72

Se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades; también, que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y de tributación bastante avanzados.

Los mexicas o tenochcas, por su parte, aportaron la institución del calpulli, que se formó a partir de los clanes, pues eran comunidades de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli, y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal.

El calpulli, como institución social y política, contaba con su propio gobierno formado por un consejo de ancianos que designaba a los funcionarios de dicha organización, cuyos cargos eran de por vida. Las atribuciones que éstas autoridades tenían eran la administración de la localidad, la organización del trabajo, la distribución de los productos, la administración del régimen comunal agrario, la conservación del orden público y social, la impartición de la justicia y el culto a los dioses y antepasados.² Se conformaba así todo un sistema de regulaciones internas que más tarde darían por resultado, dentro de sus propios usos y costumbres, a un complejo proceso de creación de derecho consuetudinario.

De esta breve explicación deriva que en la gran ciudad de Tenochtitlan, como afirma la Dra. Brigitte Boehm, "el Estado estuvo formado por una amplia burocracia, cuyas esferas directivas se encontraban en el centro, cuyos agentes e instituciones, sin embargo, estaban presentes en todas las ciudades, sobre todo en las que conformaron con ella la triple alianza. Las clases dominantes se encontraban en cada uno de los subcentros de su territorio, sobre todo en los de la cuenca de México. La centralización estaba dada por el control del sistema agrohidráulico - los medios de producción estratégicos-, de las rutas y centros de intercambio y de la movilización de las fuerzas represivas."³ Esta estructura de organización política, de Estado, indudablemente venía acompañada de toda una serie de reglas y normas que, escritas o no, mantenían y aseguraban la reproducción y existencia de los habitantes.

² *Gobierno y Administración Municipal en México*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1993, p 20.

No obstante, esta magnífica manifestación de desarrollo y de organización social y política quedó reducida y minimizada durante mucho tiempo. La visión del México antiguo, la de aquél descubierto por los españoles, no podía ser otra que la que el resto del mundo tendría para 1877 con la teoría de Morgan sobre la evolución. En ella, México o Mesoamérica se consideraba en una etapa de barbarie y no había alcanzado el grado de "civilización" o de desarrollo al momento de ser conquistado por los europeos. Lo cual, desde ese entonces, sin duda alguna representaba una justificación para la conquista y la aculturación. Bajo esta concepción, uno de los pioneros del estudio de la antropología política, Angel Palerm señala: " no había verdaderas ciudades, sino centros ceremoniales; no existían estados organizados, sino confederaciones tribales". De tal forma que las obvias manifestaciones de alta cultura, como bien lo analiza la Dra. Boehm de Lameiras, entre las que destacaban la arquitectura, la escritura, la religión, la ciencia astronómica y la calendárica y tantas más, "... fueron atribuidas a procesos de difusión o migraciones esporádicas de gente que no tenía nada que ver con los indios americanos." ⁴ Pero esta negación a la alta capacidad intelectual y humana de nuestros hermanos indígenas llevó incluso a pensar que tan extraordinaria precisión y conocimiento del universo se debían a incursiones de extraterrestres y no al grado de desarrollo intelectual alcanzado por los mismos.

En la actualidad, la subvaloración y el menosprecio hacia nuestra propia cultura hace creer y pensar que el indígena no se le tiene porqué considerar capaz de gobernarse, aunque antaño haya sido el fundador de formas de organización política inspiradas en un auténtico espíritu de solidaridad y democracia interna.

El calpulli, entonces, es el ejemplo concreto de esta organización caracterizada por una unidad económica autosuficiente; tenía gobierno propio, cuya propiedad era de tipo comunal, pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada,⁵ y fue precisamente esta institución la que conocieron los españoles y a la cual, en su afán por tratar de encontrar instituciones semejantes a su concepción de organización política, denominaron ayuntamiento.

³ Boehm de Lameiras, Brigitte. *Formación del Estado en el México Prehispánico*, El Colegio de Michoacán, 1997, p 23

⁴ *Ibid*, p. 18

1.2. La Colonia

Al llegar Hernán Cortés a costas mexicanas instaló en Veracruz el primer ayuntamiento y cabildo a la usanza del derecho municipal español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en un consejo municipal o ayuntamiento. Así, el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, se instaló el primer ayuntamiento como base para la organización política y administrativa de la Nueva España.

Dos años después, en 1521, una vez derrotado el pueblo mexica, se erigió el segundo municipio en Coyoacán, mismo que se trasladaría tres años más tarde a la propia capital. De esta manera, con el arribo de los españoles a nuestro territorio inicia la desaparición paulatina, hasta la extinción, de formas de organización político-administrativas de los primeros pobladores.

El establecimiento del cabildo o consejo municipal era la primera institución que, de acuerdo con importantes tratadistas municipales, recoge tres corrientes fundamentales, que son: la visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde. Esta institución, marca el futuro político y administrativo de México. Asimismo, en España las comunas alcanzaron su época de esplendor en los siglos XIV y XV, cuando los reyes, forzados por la reconquista de los árabes, tuvieron que descentralizarle enormes funciones y darle grandes facilidades, financieras y tributarias. Sin embargo, este auge terminó con la derrota de los comuneros en las batallas de Villalar en abril de 1521, fecha que coincide con la conquista de México. En consecuencia, el municipio español que llegó a nuestro territorio no fue el de las comunas libres y autónomas, sino uno más centralizado y dependiente de la Corona.⁶

La conquista y, junto con ella, la implantación de nuevas instituciones ajenas a la cultura nativa, no son sino el comienzo de la problemática que hasta nuestros días sigue enfrentando nuestro país. La introducción de la institución municipal por Cortés, como lo ha señalado el profesor Ignacio Burgoa, fue para jurdizar su autoridad frente a Diego Velázquez, teniente almirante de Cuba, para así poder

⁵ *Gobierno y Administración Municipal* Op cit., pag.20

⁶ Ídem

iniciar la conquista.⁷ De tal forma que por donde los primeros españoles avanzaron, se preocuparon por fundar municipios y nombrar a sus autoridades - a los miembros de los ayuntamientos-, como parte de la estrategia de dominación, dando origen a una cultura política local no democrática y a una exclusión y un control político de sus habitantes.

Este fenómeno, lejos de acercar a gobernantes y gobernados en aras de una meta común como la del bienestar social, fue empeorando las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, tal y como ahora lo podemos constatar. El municipio, como la nueva institución de organización política y social, tan distinta con relación al *calpulli* u otras instituciones indígenas, hizo que Julio d'Acosta Esquivel, señalara que en la Nueva España "coexistieron tres distintos regímenes jurídicos municipales: la organización primitiva en lo que no se opusiera a la religión, derecho natural y leyes de indias; los ayuntamientos de indios y el régimen municipal castellano con sus necesarias adaptaciones al medio".⁸

Congruente con la concepción del poder absolutista imperante en la época, los cargos municipales fueron considerados como cotos de poder exclusivos para la Corona de Castilla y, por ende, como afirma Hernández Gaona, "la intervención de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzó el proceso de colonización."⁹ En un principio, señala, las autoridades municipales se eligieron por los respectivos jefes de expedición, por la voluntad de todos los integrantes de la compañía, o bien se auto nombraban representantes del ayuntamiento. Dicho sistema de elección funcionó sólo un breve periodo porque luego se expidió la Cédula real del 15 de octubre de 1522, la cual estableció que todos los cargos municipales deberían venderse. Tal ordenamiento se explica si consideramos que con dicho mecanismo se aseguraba un medio de enriquecimiento para la Corona¹⁰ al tiempo de que garantizaba el acceso a los puestos del gobierno sólo a los conquistadores a costa de hacer nulos los derechos políticos de los habitantes.

Esta peculiar forma de acceder a los cargos municipales "... trajo como consecuencia la formación de oligarquías regionales, puesto que eran las únicas capaces de adquirir dichas posiciones. Sin

⁷ Burgoa, Ignacio *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 972-975

⁸ En *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948, p. 92

⁹ Hernández Gaona, Pedro, "Derecho municipal", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, 1991, p. 1517

embargo, este mecanismo "electoral", sumado a la prohibición para que los criollos pudieran ocupar cargos superiores - sin tomar en cuenta lo que ocurría en las localidades indígenas -, originó que fueran precisamente las poblaciones de los ayuntamientos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los que se rebelaron en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares.¹¹ Fue en los ayuntamientos en donde brotaron los primeros destellos por la lucha de independencia. Baste recordar que en 1808, dos años antes de tal acontecimiento, la invasión francesa a la península ibérica motivó al Cabildo de la ciudad de México para presentar la propuesta de desconocer a las autoridades usurpadoras.¹² Ello nos muestra, sin lugar a dudas, cuán significativo es el poder local o municipal para acompañar o desencadenar procesos revolucionarios capaces de conducir transformaciones sociales. Ésta hipótesis como la analizaremos en su momento, explica en gran medida ésta capacidad de cuestionar desde un nivel comunitario y local los efectos de lo que acontece en el ámbito estatal y federal, debido a la cercanía existente entre gobernantes y gobernados entre demandas y soluciones.

De hecho, el malestar de un pueblo con respecto a su sistema de gobierno surge a partir de las inconformidades que se van presentando en su vida cotidiana, en sus espacios inmediatos, en la calidad de los servicios públicos, o sea, en la forma de actuar de la administración pública y de quienes se encuentran al frente de ésta.

Las ciudades prehispánicas, al ser destruidas y reducidas a entidades político territoriales, llamadas municipios, en cuyas cabeceras los españoles establecieron sus residencias, obligaron a las comunidades indígenas a desplazarse a otras áreas con el objeto de preservar su existencia. De hecho, no es casual que las extensiones territoriales que actualmente ocupan los grupos étnicos se encuentren en lugares bastante apartados de las cabeceras municipales, incluso con grandes problemas de comunicación y de acceso a servicios públicos, lo que en la mayoría de los casos, para ventaja o desventaja de las mismas, provocó su falta de comunicación e intercambio político,

¹⁰ Idem, p.1518

¹¹ López Chavarría, José Luis. *Las elecciones municipales en México*, UNAM. México, 1994 p.28.

¹² Quintana Roldán, Carlos Francisco, "Comentarios al artículo 115 de la Constitución Mexicana", en *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, UNAM 1985, p.279; Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 1984, p.148.

económico y social con otros pueblos, propiciando entre otros factores, problemas de exclusión y marginación.

A las extensiones territoriales habitadas por población indígena se les llamó estancias o parcialidades del municipio, las cuales, dentro de una relativa autonomía, fueron gobernadas por autoridades locales electas por la misma población, siguiendo un complejo sistema u forma de gobierno que hasta nuestros días, con algunas modificaciones, permanece con el nombre de sistema de cargos, mismo que explicaremos con mayor precisión más adelante.

Sin embargo, la aparente autonomía que mostraban estas localidades fue posible gracias a que en términos formales los españoles dejaron el gobierno municipal a los indígenas, mientras que ellos mantuvieron los gobiernos provincial, regional y nacional. Esto permitió que dichos grupos se mantuvieran un tanto apartados de los procesos políticos y económicos de sus alrededores, sin que ello pudiera afectar drásticamente sus formas de organización interna, aunque éstas fueran excluidas del resto de la organización política. Pero, en la práctica, la operación misma de los gobiernos locales indígenas fue la intervención permanente en sus instituciones por autoridades regionales que nombraban y removían a sus funcionarios municipales. Por ejemplo, si el cargo más importante que se establecía en las comunidades era ejercido por un indio noble éste tenía la categoría de cacique y estaba sujeto a la autoridad española regional, fuera corregidor o alcalde mayor.

En un principio, el cacique estuvo sujeto al encomendero. Se impuso así a los pueblos de indios - dice Aguirre Beltrán -, la institución del "señorío", ya que el cacique fue llamado también "señor natural". Sus funciones eran hereditarias aunque era confirmado en su cargo por el virrey, que declaraba al cacique señor natural,¹³ quien era sostenido por los indígenas del pueblo a través del pago de tributos y de la prestación de servicios personales, fijados por las autoridades españolas.

Los antiguos indios, llamados "principales", fueron agraciados con privilegios diversos, entre ellos el de considerarlos como los únicos posibles electores. Todo ello con el objeto de facilitar su sometimiento, reproduciendo así las mismas prácticas de imposición y control político que se daban

¹³ Ver Aguirre Beltrán en *Formas de Gobierno Indígena*, INI, 1981

en las demás provincias. Esta práctica, que en la actualidad no ha sido del todo resuelta, es motivo de severos cuestionamientos en términos de garantías democráticas y grados de representatividad.

La república indígena estuvo constituida por un cacique o señor natural, un gobernador, uno o dos alcaldes, varios regidores y un número variable de funcionarios inferiores (mayordomos, escribanos, alguaciles, etc.) Los funcionarios del "común" no eran en realidad sino una prolongación de los antiguos funcionarios del calpulli prehispánico, con la diferencia de que ahora esos cargos estaban encomendados exclusivamente a "indios principales". No obstante, los pueblos indígenas combatieron heroica y tenazmente contra el poder de los caciques y principales impuestos por las autoridades españolas. Hasta la última mitad del siglo XVIII los gobernadores de pueblos indígenas, elegidos ya entre el común del pueblo y no entre los principales, adquirieron un poder que los liberó de la tutela de los señores o caciques. "El gobernador era una especie de corregidor o alcalde mayor indígena, que tenía jurisdicción sobre el pueblo y sus barrios. Bajo sus órdenes estaban, en la cabecera y en los barrios, alcaldes, regidores y demás funcionarios menores. Las elecciones debían hacerse cada año." ¹⁴

Con energía, los indios se opusieron a la intervención de los alcaldes mayores o corregidores españoles en las elecciones de sus funcionarios, particularmente cuando éstos no eran originarios de sus pueblos.

El sitio de elección era generalmente el atrio del templo. La intervención de los curas en los asuntos de la comunidad provocó también quejas de los indios. En 1622 el Virrey resolvía que "... en lo que toca a las elecciones de oficiales de república las hagan los indios libremente, sin que se hallen en ellas los dichos religiosos y los ministros de doctrina".

Mas tarde las elecciones se hicieron en las casas de comunidad, pero siempre en el barrio que los efectos habían de regir. En el caso particular del gobierno de república, la elección tenía lugar en la

¹⁴ Esta es una costumbre política muy arraigada en los pueblos indígenas de Oaxaca, donde los cargos municipales pueden durar en la actualidad entre uno año a un año y medio, hasta dos y tres años. Esta movilidad durante muchos años ocasionó diversidad de problemas para reconocer política y jurídicamente a estas autoridades, como también, dificultades para saber a qué autoridad se le entregaban los recursos. Cabe destacar, que un decreto publicado el 8 de marzo de 1997 en la entidad, certifica la posibilidad para que éstas autoridades sean reconocidas.

cabecera, debiendo acudir los electores a dicho sitio. El gobernador era electo únicamente entre los indios principales de la cabecera, nunca de un barrio. Esta práctica explica por qué en los municipios indígenas del estado de Oaxaca una cantidad considerable de agencias municipales y de policía no participa directamente en la elección de autoridades municipales.

Ahora bien, una vez consumadas las elecciones, debía informarse de éstas a la autoridad regional española, corregidor o alcalde mayor,¹⁵ quienes posteriormente informaban a la Real Audiencia para que el Virrey confirmara la elección. Después, el alcalde mayor entregaba a los oficiales electos las varas insignias de mando simbolizando el nuevo poder reconocido, mismas que en la actualidad se les conoce como bastones de mando y que se siguen entregando en las ceremonias de renovación de ayuntamientos.

Durante el siglo XVIII el proceso de democratización en las repúblicas de indios se aceleró con extraordinaria rapidez. En 1782 la Real Audiencia declaraba que no había en las leyes de indias prohibición para que los macehuales fuesen electos, acontecimiento que influyó para que lograsen la victoria los indios macehuales sobre los indios principales, y de los jóvenes contra los ancianos. Esta rebelión de los indios macehuales y los indios "mozos", dio origen a disposiciones legales que favorecían a los inconformes.

Antes, en 1773, un ordenamiento del Virrey Bucareli prohibió que en las elecciones participaran gentes de otras castas, exigiendo que para que los indios pudieran ser electos, debían estar inscritos en padrones y tener por lo menos tres años de residencia. A finales del mismo siglo XVIII, las autoridades españolas exigían a los funcionarios de república, en los casos dudosos, una completa información sobre su "limpieza" de sangre, para demostrar que pertenecían a la casta indígena. Además, para fomentar la difusión del español, desde 1690 se había ordenado que " a los alcaldes y regidores indígenas que no supieran la lengua castellana no se les diese cargo municipal alguno, concediéndoles el plazo de tres a cuatro años para aprenderla y en ese mismo tiempo se prefiriese a los que ya la supiesen".

¹⁵ Tal y como por muchos años se les pidió fueran registradas sus autoridades por algún partido político, para luego ser ratificadas por el gobierno estatal y federal.

Las funciones que el gobierno indígena desempeñaba eran principalmente el cobro de la tributación y la policía del pueblo. Para el siglo XVII, prácticamente todos los pueblos pagaban tributo a la Corona y ya no a los encomenderos. El tributo fue aumentando desde muy temprano con un impuesto adicional llamado "servicio real", destinado a cubrir los sueldos de los funcionarios españoles regionales: alcaldes mayores, tenientes y escribanos. Además, para el sostenimiento de los funcionarios de la comunidad o de la república, los indígenas se hallaban obligados al pago de medio a un real cada año.

Desde finales del siglo XVIII, los cabildos indígenas quedaron sujetos a la autoridad de funcionarios españoles llamados subdelegados, aunque conservando sus gobernadores y alcaldes indios." ¹⁶ En la actualidad así operan los actuales delegados del gobierno estatal en Oaxaca, que en opinión de Joel Aquino, dirigente indígena de la Sierra Norte," éstos sólo tienen por función la de controlar, manipular, dividir y confrontar a las comunidades. Son simples mandaderos del poder ejecutivo, dividen y confrontan mediante el reparto de recursos a discreción, con el único objetivo de mantener un clientelismo político. Es una actividad indiscutiblemente ilegal". ¹⁷

1.3. La Independencia

Durante su primer siglo de vida independiente nuestro país sufrió políticamente una profunda inestabilidad. Ello se reflejó no solamente en lo que acontecía en el ámbito nacional, sino también, en lo tocante a la institución básica de gobierno: el ayuntamiento. Los gobiernos locales fueron despojados de sus funciones políticas, y en completa bancarrota de tal forma que dependían casi por completo del gobierno central. Éste, en un periodo de gran inestabilidad nombraba y removía a las autoridades locales sin limitaciones. ¹⁸ Lo que demuestra la permanencia de un control cada vez más centralista para con los municipios, pero la única diferencia que existía en esta etapa con relación a la época colonial, es que la imposición y el sometimiento se hacían bajo los ropajes del nuevo poder independiente. Sin embargo, contraria a sus objetivos emancipadores, la revolución de independencia no rompió radicalmente con la estructura de control y de dominación del municipio, pues en sus intentos centralizadores, resultó más interesante tener acceso a niveles más altos de

¹⁶ Cue Cánovas, Agustín. *Historia social y económica de México, 1521-1854*, México, 1988. , Trillas pp.147-150

¹⁷ Entrevista a Joel Aquino, 15 de octubre 1997

¹⁸ Díaz Montes, Fausto. *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*. Colec. "Del Barrio Nuestro" Comunicación Social Difusión Institucional, 1992. p.21.

gobierno que a los bajos, de ahí que no le haya dado la importancia ni el interés suficiente al gobierno local.

En este sentido, José de Posada Herrera en sus lecciones de administración, señala que en ningún momento el movimiento de independencia pensó en hacer independientes a los ayuntamientos, y que inclusive, se les pusieron todas las cortapisas necesarias a fin de evitar que en el ejercicio de sus atribuciones pudiesen perjudicar las acciones del nuevo poder central.

La tendencia centralizadora aunque paradójicamente respetaba a la institución municipal, continuó con una política de decadencia no sólo por las cortapisas impuestas, sino también, por la limitación en su acción por el incremento de poder de grupos políticos regionales. Los municipios cayeron en desuso cuando su autoridad política decreció frente al poder de los hacendados y del clero, llevando a la práctica varias formas de despotismo que más tarde darían forma al caciquismo funcional que ayudaba a mantener el orden desde la perspectiva del poder central que se constituía.¹⁹

Independientemente a esta serie de consideraciones, los perfiles consagrados en el texto constitucional se alejaban de las bases del antiguo régimen; así, ante la perpetuidad de los cargos concejales, se estableció el principio electivo; a la heterogeneidad administrativa y política en su organización, se recurrió al principio de uniformidad; y a la aspiración de autogobierno y de autonomía, se optó por la subordinación municipal al poder central, ya sea de manera directa o indirecta.

La lucha ideológica y política entre liberales y conservadores llevó a los primeros a considerar que la cuestión municipal debía observarse en las constituciones estatales afín de que las soberbias de las entidades federativas quedaran al resguardo de la institución política del poder central. José María Luis Mora, destacado pensador liberal, llegó a considerar que "... una forma de rescatar a los municipios era asignándoles más responsabilidades en la solución de sus propios asuntos."²⁰ Sin embargo, al discutirse el artículo 307 del proyecto constitucional de Cádiz de 1812 (309 del texto definitivo), que se refiere a que la presidencia de los ayuntamientos correspondería al jefe político,

¹⁹ Martínez Assad, Carlos, " El municipio en el sistema político mexicano" en Estudios Municipales, Centro de Desarrollo Municipal, julio-agosto de 1985, p. 47.

provocó una interesante polémica que manifestó de manera clara y definida las dos tendencias que inspirarían la concepción del municipio: la primera, de concederle una auténtica autonomía política, y la segunda, la consideración del municipio subordinado al Ejecutivo aunque asentado sobre bases populares.²¹

Como ejemplo de esta postura estaba la defendida por el Dip. Castillo, quien fuera total partidario de que se prohibiera el que los jefes políticos presidieran los cabildos, ya que dicha función debería corresponder de manera exclusiva a los alcaldes o regidor más antiguo. En tanto, la segunda, defendida por el Conde de Toreno, señaló que los ayuntamientos no eran más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos y que solamente se habían preferido que " estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos..."²² Postura que en la actualidad nos resulta muy razonable sobretodo si consideramos que aquella aspiración por aumentar el poder ejecutivo bajo el pretexto de la unidad nacional tuvo sus ventajas, y en ese sentido, la institución municipal y la de los gobiernos estatales quedaron sometidas al poder central.

Fueron cinco los aspectos de los cuales la Constitución de Cádiz de 1812 se ocupó: el número de integrantes que conformarían el ayuntamiento; los requisitos para aspirar a ocupar un cargo dentro del mismo; el régimen de incompatibilidad; el procedimiento de elección; el principio de no-reelección y, por último, la renovación de dicho cuerpo representativo.

Respecto a dichos puntos la constitución precisó, en primer lugar, que el número de integrantes que conformarían el ayuntamiento (alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos), se determinaría en la legislación ordinaria teniendo como base el índice poblacional. Segundo, que el derecho de sufragio pasivo se fijaría para los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años, con vecindad cuando menos de cinco años y residencia en el pueblo. Tercero, que serían incompatibles para aspirar a ocupar cargo en el ayuntamiento los empleados públicos de nombramiento real, aunque se aceptó a los que sirvieran en las milicias nacionales. Cuarto, que el procedimiento electoral fuera indirecto, de segundo grado, a través de las juntas parroquiales.

²⁰ Idem.

²¹ José Luis López Chavarría, Op. cit., p 30

²² Posada, Adolfo. *Evolución legislativa del régimen local en España*, Instituto de estudios de administración local, Madrid, pp.41-42.

Quinto, que se establecería el principio de no-reelección teniendo que transcurrir por lo menos dos años para poder aspirar al cargo. Y sexto, que se proponía que la renovación sería anual para el alcalde o alcaldes, en tanto para los concejales de manera semestral, a menos que sólo hubiere un procurador síndico, su renovación también sería anual.

Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836 comenzó un nuevo periodo para la vida municipal. La Sexta ley denominada "*División del Territorio de la República y gobierno interior de los pueblos*", especificó el carácter central del Estado convirtiendo las entidades federativas en departamentos. Los departamentos fueron divididos en una especie de municipalidades denominados distritos y partidos al frente de los cuales había un prefecto y un sub prefecto respectivamente, cuyas funciones se reducían a cuidar el orden y tranquilidad pública con entera sujeción al gobernador y a cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento. La presente ley constitucional previó el lugar que debían ocupar los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, y decía que; "en los pueblos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil", se dispondría que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo " en los términos que arreglara una ley." ²³

Esta ley se ocupó en delinear las bases del gobierno municipal. En su artículo 25 precisó las funciones de los ayuntamientos, entre las que destacaban el estar a cargo de la policía; de la salubridad municipal; del cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; de las escuelas de enseñanza primaria; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de sus ingresos financieros; y promover la agricultura, la industria y el comercio. ²⁴

La segunda constitución centralista (Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843), sólo se caracterizó por acentuar el monopolio del control político de los órganos de la administración central; así, las Asambleas Departamentales poseyeron amplias facultades en materia municipal, como

²³ Burgoa, Ignacio Op. cit., pp.978-979.

²⁴ Véase Muñoz Pérez, Virgilio, "Consideraciones sobre el régimen municipal mexicano", en Revista de Administración Pública, Madrid, num.91, enero-abril 1980, p.26.

establecer los municipios y expedir sus ordenanzas; reglamentar la policía municipal, y aprobar los planes y presupuestos municipales.²⁵

Por su parte, el texto constitucional del 5 de febrero de 1857, estableció la posibilidad para que toda municipalidad con acuerdo a su colegio electoral pudiera definir las obras a realizar, y recaudar los impuestos que estimara necesarios para las obras. Bajo dicha ley, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la República fueron gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna, tal y como los actuales presidentes municipales designan a sus respectivos auxiliares o representantes en los pueblos y localidades en la mayoría de los estados sin que exista un procedimiento democrático con pleno respeto a la voluntad popular.

1.4. El Porfiriato

La historia política de nuestro país, comprendida entre la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra: la desaparición del municipio. Fenómeno que se corrobora durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz.

Una vez que Porfirio Díaz llega a la presidencia de la república mexicana, después de haber proclamado el Plan de Tuxtepec y, de haber sido ayudado indirectamente por el presidente de la suprema corte, José María Iglesias, al desconocer a Lerdo de Tejada como presidente, paulatinamente los gobiernos locales quedaron cada vez más restringidos y subordinados tanto por la creciente centralización del poder político como por la expansión de las haciendas. Ante todo, las formas que asumió el ejercicio del poder político estuvieron presididas por la concentración de las tierras. Los hacendados, interrelacionados ya con el Estado, contaron también con el poder político sobre las amplias extensiones territoriales que poseían. Se combinó un fortalecimiento extraordinario de los grupos regionales de poder, respetados por el centro, con los esfuerzos por abatir y subordinar

²⁵ Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, 1979, p 36.

a los organismos políticos locales en los que pudieran residir formas de asociación- y de resistencia- de los pueblos o de otras fracciones dominantes desplazadas en esta etapa.

Anterior al régimen del general Díaz, la oposición cacical había sido uno de los tropiezos más graves de los gobiernos mayor intencionados. Por esta razón, el general Díaz no destruyó el cacicazgo porque no podía destruirlo, porque nada podía modificar las condiciones que hacían de él la única forma posible de mantener un gobierno local, pero Porfirio Díaz quebrantó en parte la autoridad de los caciques sometiéndola al gobierno federal y la impuso a los pueblos en vez de permitir que estuviera apoyada por ellos. Quebrantó la autoridad de los gobernadores, que eran los caciques máximos, quitándoles la facultad de reclutar guardias nacionales y acaparar armamentos y, sobre todo, poniéndoles enfrente la autoridad, igual si no mayor del jefe militar de la zona correspondiente, apoyada por unos cuantos batallones y regimientos. A los caciques los sustituyó por los jefes políticos, nombrados por el ejecutivo del estado o por el ejecutivo federal, casi nunca originarios de la localidad, dotados de hecho aunque no de derecho, de autoridad ilimitada sobre el pueblo que iban a gobernar. De esta manera se restringieron las posibilidades de autogobierno o de autonomía en el ámbito local, ya que los ayuntamientos se encontraban sujetos a la vigilancia de los jefes políticos los cuales ampliaban día a día sus atribuciones en detrimento de los ayuntamientos en los ramos de orden, administración, policía, finanzas, obras públicas, hasta reducirlos a simples canales exclusivos entre la población de los distritos y el gobierno del estado.²⁶

Durante el Porfiriato, la muy limitada independencia de los municipios fue eliminada por un modelo centralizado de gobierno establecido a través de la figura de los famosos jefes políticos. La función de éstos al ser nombrados por el gobierno del estado, era la de desempeñar el papel de intermediarios entre los ayuntamientos y otras autoridades superiores, ellos certificaban las elecciones municipales, eran los responsables de mantener el orden público y de ejecutar pronunciamientos y leyes gubernamentales. El objetivo, al igual que la gran cantidad de funcionarios tradicionales al régimen, era mantener la consigna del "orden y progreso" afin de sofocar por cualquier medio algún intento de inestabilidad social, y por consiguiente, de democratización política dentro de estados y municipios que pudiera ir en contra de los intereses que apoyaban y mantenían una dictadura.

²⁶ Idem., pag. 135 -136

El porfiriato, al igual que el régimen de comienzos del México independiente, siguió la política adoptada por la corona española con relación a las colonias indígenas. Esta política consistió en separar a los grupos indígenas en pequeñas entidades administrativas, sin reconocer a las autoridades regionales electas por éstas. La política interna de las comunidades fue supervisada al igual que las demás provincias también por los jefes políticos.

Al sur del país, la inconformidad en contra del gobierno porfirista también se manifestaba intensamente, en el Istmo de Tehuantepec los zapotecos y los zoques, encabezados por un líder originario de Juchitán, se rebelaron contra el régimen manifestando la imposición de las autoridades municipales en contra de la voluntad popular. Sin embargo, a pesar de tan notable propósito el movimiento fue aplastado un año más tarde por el jefe político de Tehuantepec, el coronel Francisco León, quien castigó a muchos de los vencidos con el destierro a Valle Nacional y a las selvas de Quintana Roo, y obligó a los juchitecos, a punta de pistola, construir el palacio municipal que habrían de ocupar las autoridades. En 1911, una vez iniciada la revolución mexicana, los juchitecos se incorporaron al movimiento, imitando a las autoridades locales, por lo que se desconoce por parte del gobierno estatal, al ayuntamiento electo por el pueblo, seguido por la imposición de un nuevo jefe político.²⁷

1.5. El México Posrevolucionario

El modelo centralizado de gobierno local que predominó por casi 400 años fue interrumpido temporalmente por el movimiento revolucionario de 1910 y más tarde eliminado formalmente en la Constitución Política de 1917. En el discurso de apertura de sesiones del último constituyente, Carranza manifestó su intención por reglamentar de manera adecuada el aspecto político y económico del municipio al expresar lo siguiente:

"El municipio independiente, que es sin disputa alguna una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención a sus necesidades, substituyéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para

²⁷ Idem., pag. 138

violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".²⁸

Lo paradójico fue, que el proyecto de Constitución presentado, hacía caso omiso tanto de la autonomía financiera como del aspecto electoral. Es por ello que la segunda comisión para la elaboración del proyecto de Constitución, trató de complementar lo que el primer jefe del ejército constitucionalista había omitido, de tal manera que se propuso:

1. Que los municipios administraran libremente su hacienda, recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado.
2. Que los ejecutivos pudieran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.
3. Que los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolviera la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁹

En síntesis, tras largos debates en torno al acontecer municipal, aprobaron con 150 votos el artículo 115 Constitucional, quedando como sigue:

TÍTULO QUINTO

De los estados de la federación

Artículo 115. - Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán investidos de personalidad jurídica

²⁸ Mancisidor, Anselmo. *Vivi la revolución*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1959, p. 118.

²⁹ *Ibid.*, p.217-218

para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.³⁰

Como se observa, en este artículo son reducidos los enunciados que tienen que ver precisamente con el gobierno local, pues en términos políticos, no se especificaba dentro de sus apartados; el periodo de gobierno de sus autoridades, la posibilidad de reelección, y menos aún, en su intento de homogeneizar a la sociedad, el reconocimiento a las formas de organización política internas de los pueblos indígenas, quedando nuevamente sus aspiraciones de autonomía y libertad excluidas del proyecto nacional.

En el texto constitucional de 1917, se estableció que los estados debían tener una forma republicana de gobierno; que debían estar divididos en municipios libres; que cada municipio debía estar gobernado por un ayuntamiento popularmente electo y que no debía haber autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado. Este último señalamiento era una clara respuesta a la demanda hecha por las comunidades en torno a la eliminación de los jefes políticos,³¹ los cuales se habían convertido en verdaderos caciques defensores del sistema autoritario característico del porfiriismo.

Cabe señalar que el intento por fortalecer la institución municipal, resultó de gran importancia dentro del constitucionalismo social mexicano al sintetizar de manera clara y ordenada los problemas que aquejaban al país; sin embargo, debido a las circunstancias socio-políticas imperantes, las propuestas positivas quedaron como simples manifestaciones idealistas, aunque vigentes, para la aspiración de un Estado democrático en donde se respetaran los derechos políticos de sus habitantes desde el ámbito comunal.

A pesar de ello, desde la revolución mexicana la idea de la reestructuración municipal siguió latente y corresponde a Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis, traer a colación nuevamente esta proclama, y así, en el preámbulo del documento considerado aún en tiempos revolucionarios señala: "... la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna y, los gobernadores de los estados son designados por el

³⁰ López Chavarría, ...Op. cit., pp.41-42.

³¹ Díaz Montes, ...Op. cit., p.22.

poder ejecutivo, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales." ³²

Estas prácticas, símbolo de una cultura política nos permite comprender el porqué de su permanencia en el sistema político mexicano posrevolucionario, pues dentro de éste y de su partido oficial han operado procesos de centralización en los cuales los poderes se ha concentrado en el Comité Ejecutivo Nacional, y dentro de este órgano particularmente en su presidente; quien es nombrado y removido por el Presidente de la República. Lo anterior ha propiciado que el llamado federalismo mexicano se encuentre supeditado a los intereses del sistema de partido de Estado, - hasta hace poco tiempo hegemónico - y en el cual, todas las decisiones trascendentales que se tomaban desde el centro y particularmente por una persona, hayan sido ejemplo de ese carácter eminentemente centralista y autoritario del ejercicio del poder. Un poder que junto con una administración pública centralizada, inhibió la autonomía de estados y municipios.

No obstante, al analizar los logros obtenidos en materia política y administrativa de las localidades producto de movimientos sociales como el de la Independencia y la Revolución Mexicana, y de sus posteriores reformas, constatamos cómo el ayuntamiento ha sido un factor clave para el análisis del sistema político mexicano, pero también, hemos apreciado su importancia como institución de la administración pública en la conducción de transformaciones sociales.

Como bien lo señala el Dr. Fausto Díaz Montes en su análisis sobre el México posrevolucionario, el ayuntamiento es un elemento clave dentro del sistema político mexicano, pues como institución política y administrativa, es instrumento de dominación, al tiempo que se refuerza con otras instituciones que operan en la actualidad como: el partido oficial, las oficinas locales de agencias federales o las autoridades campesinas, donde el control político de las poblaciones locales sigue siendo una constante. Un control que se agudiza para los pueblos y los municipios indígenas, pues desde su origen, el municipio ha cumplido un papel paradójico; por un lado, han sido la base de la organización política y administrativa de México desde que se inició la conquista española, pero también, ha estado sometido a una estricta vigilancia del gobierno central. Por esta razón, como

³² Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1806-1977*. México, Porrúa, 1977, pp 732-733

institución al servicio del partido oficial, el municipio sigue siendo un instrumento de dominación y de control, más que el de una instancia de organización propicia para la conformación de un verdadero Estado democrático. De ahí que Francisco I. Madero, sea uno de los abanderados de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX, pues para entonces, antes de que apareciera en el escenario político el partido oficial ya existía un reclamo ante el carácter impositivo y centralista del Estado Mexicano.

Mucho se ha hablado de cambios constitucionales positivos para los ayuntamientos cuando las reformas políticas de 1977 y 1983 permitieron en un ambiente de mayor flexibilidad política, la participación de partidos de oposición o de agrupaciones políticas locales para la integración de los gobiernos locales. Modificaciones que introdujeron nuevas prácticas políticas, jurídicas y administrativas tendientes al fortalecimiento del federalismo, la democracia y al incremento de la participación y representatividad política de los ciudadanos.

Así que la tesis que sustenta a un ayuntamiento como inhibidor del desarrollo político, económico, social o de representar sólo un medio de los intereses centralistas al cumplir una función de subordinación frente al gobierno federal, antes y después de la promulgación de la Constitución Política de 1917, debe transformarse. Pues, los cambios introducidos en las reformas políticas de 1977 y 1983, modificaron la tradicional dependencia económica y política del municipio. Sin embargo, ello no quiere decir que el control político del estado a cargo del partido oficial haya dejado de ejercerse.

Para el doctor Fausto Díaz Montes, la dependencia económica de los municipios tiene el propósito de reforzar un sistema político centralizado, jerárquico y paternalista, gracias a la alta concentración de los recursos económicos en el gobierno federal, y con la posibilidad que tiene éste para manejarlos con criterios eminentemente políticos. Como ejemplo de esta maniobra y con el fin de generar apoyo político para el régimen, señala: "... los líderes locales tienden a movilizar sectores de la población para demandar obras públicas que han sido previamente programadas por el gobierno del estado. De esta manera, los líderes locales consiguen bases sociales de apoyo y los gobiernos

desarrollan una imagen de estar atentos a las demandas de la población. Este es uno de los mecanismos seguidos por los líderes estatales con el fin de consolidar su clientela política.”³³

De tal manera que un municipio en particular, se mantendrá aislado o será beneficiado con los recursos del estado, dependiendo de las alianzas establecidas durante el cambio de autoridades locales. Por todas estas razones, el análisis de las elecciones locales es vital para entender la conformación de la política local y el papel que juega dentro del funcionamiento del sistema político mexicano, pues a través de una prudente y mesurada mezcla de clientelismo, de cooptación, de represión, de fraude y de técnicas de corrupción, nuestro sistema político fue capaz de mantener movimientos de inconformidad y de protesta bajo control al tiempo que aseguraba la estabilidad y la reproducción del sistema.

El modelo político descrito, o la forma de hacer política del periodo posrevolucionario, junto con el crecimiento económico alcanzado en la década de los 60' y principios de los 70', permitió contener manifestaciones de conflicto social y prevenir el surgimiento de desafíos o confrontaciones políticas graves bajo el control hegemónico del gobierno federal y su partido, incluidos los movimientos de oposición legítima o ilegítima. Sin embargo, cuando las condiciones internacionales cambiaron y, por consiguiente, la reestructuración del país se hizo inminente en la década de los 80', las prácticas políticas también tuvieron que adaptarse a esa realidad. La reducción del gasto público en programas de asistencia social y la imposición de medidas económicas que han reducido los niveles de vida de la población tanto en municipios urbanos como rurales, crearon las condiciones para que el sistema político mexicano iniciara su transformación.³⁴ No es casual que, el hasta hace poco partido oficial o hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, se vea severamente cuestionado en cada proceso electoral, pues la repercusión que en materia económica padece la mayoría de las familias rebasa la demagogia con que dicho partido se presenta ante su electorado.

Así, a lo largo del proceso de transformación social posterior a 1910, “se ha visto que para que el Estado mexicano reconozca un municipio opositor gobernado por un partido contrario al oficial, es

³³ Díaz Montes, *Op. cit.*, p. 39

³⁴ *Ídem.* pp. 146-147.

porque la movilización social es notablemente firme,"³⁵ o bien, porque hay una fuerte presión extranjera por el respeto a la voluntad popular o, porque ha habido un incremento en el número de organismos sociales gubernamentales que velan por la transparencia y legalidad del proceso. También porque la vigilancia de los comicios en jornadas electorales por la ciudadanía inconforme, son todo un ejemplo de lucha. Casos como el de San Luis Potosí en 1958 -primer ayuntamiento ganado por la oposición- y 1982, Mérida en 1967, Monclova en 1979 y 1982, o Juchitán en 1981, son sólo un ejemplo.

De ahí que, el surgimiento de movimientos populares que luchan por la reivindicación de derechos desde el poder local y por una nueva recomposición de los poderes federal y estatal, sea un fenómeno que se expande y que se observa frecuentemente tanto en los estados del sur como en los del norte; tanto en partidos de oposición como en grupos civiles no gubernamentales o no partidistas; o bien, como ahora lo podemos constatar con la lucha que han emprendido los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos y por la demanda de autonomía.

Por lo anterior, decimos que dentro del proceso de transición política y democrática que ha emprendido la sociedad mexicana, al existir mayores posibilidades para que partidos de oposición accedan a puestos de la administración pública, se debe en gran medida a los triunfos obtenidos en los gobiernos locales.

La institución municipal constata que en los últimos años ha adquirido un papel muy relevante. De tal forma que los señalamientos del Dr. Díaz Montes, en el sentido de el municipio mexicano continúa con un papel de dominación y de control, está por verse. Pues sabemos, los gobiernos locales han dejando de cumplir paulatinamente con esa función y se han transformado, en algunos casos, en instancias innovadoras de gobierno, con nuevos mecanismos políticos y administrativos capaces de conducir auténticas transformaciones sociales.

³⁵ Arreola Ayala, Álvaro, "Elecciones Municipales", en *Las elecciones en México, Siglo XXI*, México, 1985, p.334-335.

Sin esperar que estas transformaciones se den de arriba hacia abajo como había sido acostumbrada la sociedad mexicana, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el verdadero cambio del sistema político mexicano ha venido dándose nuevamente en sus localidades, tal y como inició la insurgencia contra España.

Nos dimos cuenta también, de que la transformación política inducida por el sistema político mexicano, como en el caso de las reformas políticas de 1977 y 1983, fue producto de un reclamo ciudadano por abrir espacios políticos, mismos que propiciaron el interés de la sociedad hacia los problemas locales y comunitarios.

1.6. La Institución municipal en el México indígena

De acuerdo al análisis expuesto entorno al acontecer municipal desde sus orígenes hasta la actualidad, podemos observar claramente la influencia de la noción clásica del Estado-Nación durante la conformación del estado mexicano y de su correspondiente orden constitucional. La institución municipal se estructuró en torno al principio de la igualdad y homogeneidad jurídica ignorando el reconocimiento a lo diverso; como en el caso de los municipios de composición indígena. Por lo que creemos que a fin de fortalecer el pacto federal, es necesario la revisión a fondo de las formas de organización social de los pueblos y municipios indígenas y los no indígenas, así como su relación con los gobiernos federal y estatal. El motivo de tal insistencia es con el objeto de alertar sobre los efectos negativos que en materia política, económica, social y cultural, ocasiona la falta de interés por el estudio de este tipo de municipios para los analistas del gobierno, de los partidos políticos y de las instituciones universitarias.

Motivo de análisis y preocupación resulta cuando de los más de 2400 municipios con que cuenta nuestro país, 803 tienen un 30% o más de población indígena estimada y de acuerdo a datos proporcionados por el Consejo Nacional de Población, sólo un municipio registra muy baja marginación mientras que 95 son de alta y 388 de muy alta. Cabe señalar que del total de municipios con niveles de marginación, el 40% se concentra en los municipios indígenas. Razón suficiente para tratar el tema. Pues no es casual que marginación y pobreza sea su característica. Lo cual, no sólo es lamentable, sino también preocupante, ya que la relación entre municipio pobre y municipio

indígena parece ser una constante que en mucho tiene que ver con su forma de organización interna, pero sobretodo, en la falta de capacidad de negociación de éstos ayuntamientos con los gobiernos federal y estatal en la obtención de recursos y capacitación. Aunque para algunos políticos o estudiosos del tema sigue siendo un problema estructural en la composición de los mercados, cierto es que la relación que existe entre la pobreza, la marginación, la exclusión y el municipio indígena, no son sino el resultado de lo que a largo plazo trajo consigo la imposición de modelos de organización social que inhiben el desarrollo y que se remontan a la conquista española y que no concluye con la declaratoria del México independiente, sino que siguen vigentes al permanecer la actual estructura de organización política y administrativa.

a) Pobreza y autonomía

La década de los ochenta ha caracterizado a América Latina por la agudización de su situación económica; donde la viabilidad del concepto de democracia ha sido cuestionado y donde la apertura económica ligada a mayores libertades políticas trajo por consecuencia el derrocamiento de algunos autoritarismos. No obstante, existe una paradoja que cuesta mucho reconocer y es bastante simple, a mayores libertades democráticas en los sistemas de partidos mayores las injusticias sociales cuando la pobreza se ha convertido en uno de sus principales problemas a vencer.

Una auténtica democracia debe cumplir con un compromiso político como el de otorgar mayores libertades y espacios de participación, pero también debe garantizar una justicia social reflejada en una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, tanto en nuestro país como en el resto de los países latinoamericanos, la tan mencionada y aclamada democracia no se ha visto reflejada en una adecuada distribución del ingreso, sino más bien, en una respuesta impositiva a la crisis económica.

En México, la implantación de políticas económicas de corte neoliberal sólo han propiciado el estancamiento de la economía agudizando con ello una desigualdad social creciente. La explosión de la pobreza como sabemos está ligada a factores estructurales. Entre ellos diversas fuentes coinciden en destacar la distribución muy desigual de los efectos de las crisis económicas que a través de las políticas de ajuste ortodoxas han recaído especialmente en los sectores más desfavorecidos.

Ante tal escenario, las propuestas de "sobrevivencia" frente a un modelo económico de exclusión permanente hacia los pobres y por ende a los grupos indígenas por ser éstos los sectores vinculados siempre a dicho problema sólo pueden superarse con una relación política distinta entre éstos y el Estado: por la autonomía.

La importancia que reviste el hecho de reconocer la autonomía de los municipios en general, pero particularmente en aquellos de mayoría étnica, requiere de la transformación radical de la composición política y administrativa del Estado. Aceptar formas de gobierno distintas que permitan el desarrollo de las capacidades creadoras de sus habitantes, propiciaría una reforma consistente en la sustitución de la relación de subordinación predominante por una relación de coordinación entre los pueblos indígenas y las diversas instancias gubernamentales. Ello significaría la creación de una base jurídica nueva que garantice la participación decidida de los pueblos indígenas en todas y cada una de las políticas o decisiones que les conciernen. Sin paternalismo.

El fortalecimiento del municipio en México demanda ajustes constitucionales a fondo, y si el fortalecimiento del municipio como célula básica del Estado pasa por una redistribución de poder, la capacidad decisoria y las nuevas atribuciones que se le confieran, colocarán a las comunidades y a sus pueblos indios en un plano de igualdad que garantice la diversidad y reconozca el derecho a la diferencia. Concebir a las comunidades y pueblos indígenas en un plano de respeto e igualdad para relacionarse con el gobierno federal y los gobiernos estatales; es en sí, una nueva visión del ejercicio del poder en México desde el nivel local. Un garante en el ejercicio de su autonomía. Lo que promovería una mayor descentralización y un desarrollo democrático pleno.

Cabe destacar, que la lucha por la autonomía municipal que hemos mencionado, se ha venido dando aceleradamente en los últimos tiempos no sólo en Chiapas o en Oaxaca, sino en las distintas entidades del país donde aún existen conglomerados indios.

Lamentablemente la lucha emprendida en este sentido ha sido una lucha por mantenerse en la resistencia ante un mundo "globalizado", en defensa de algo que el mercado no puede corregir, la garantía del ejercicio de soberanía y de cultura que cada nación, país, o pueblo del mundo tiene derecho a detentar y defender. La resistencia que los pueblos indígenas han librado contra la

sociedad que intenta homogeneizarlos para sacarlos de su "atraso", ha sido una lucha constante contra el Estado nacional por mantener vigente una cultura: de usos y costumbres.

No obstante, la realidad supera en mucho la fantasía de nuestras utopías. La realidad indígena en nuestra nación, nos atrevemos a decirlo, no ha sido verdaderamente entendida por el gran desconocimiento que se tiene de ella. Sin embargo, lo que sí ha quedado claro es la subestimación cotidiana a sus instituciones políticas, culturales, religiosas, jurídicas, etcétera. Por citar un ejemplo, de esta discriminación, tenemos el caso de comunidades pertenecientes a los municipios de Tlacoachistlahuaca y Chilapa, en el Estado de Guerrero. Donde al igual que en muchos otros municipios que reclaman autonomía, se ha gestado en últimas fechas un movimiento que pugna por el reconocimiento a su derecho a la diferencia. ¿Pero, por qué se insiste tanto en este tema? ¿Cuál es la razón de tal demanda?

Para los miembros de las comunidades mixtecas y amuzgas de la región, la demanda de reconocimiento a sus comunidades para constituirse en municipios indígenas es una decisión tomada por la comunidad para separarse de los municipios a los cuales pertenecían. Los motivos que los orillan a tomar tal decisión son; la discriminación de que son objeto por sus alcaldes, en su mayoría mestizos.

Los presidentes municipales, en opinión de integrantes de los pueblos citados mencionan: "...no nos quieren, y no nos entienden, porque no sabemos hablar el español, por eso es que queremos que nuestras autoridades hablen nuestra lengua." ³⁶ Bajo esta proclama ¿es posible garantizar la democracia, la representación y la participación política de los pueblos indígenas? ¿Es posible garantizar la eficiencia de los gobiernos locales? ¿Cómo lograr la eficiencia si las autoridades no escuchan o no saben escuchar a sus gobernados?

Para el señor Lauro García Vázquez, líder y coordinador del Movimiento Indígena por la Autonomía en el estado de Guerrero, en 1996 señalaba lo siguiente:

³⁶ "Piden nahuas y mixtecos de Guerrero la aprobación de dos nuevos municipios", El Universal, 20 de marzo de 1996

"El 20 de octubre, fecha en que se renovarán los ayuntamientos en Guerrero 'no vamos a permitir elecciones para que el gobernador mande alcohol, Maseca, fertilizante y compre los votos,' sino se va a restablecer la elección por usos y costumbres, sin partidos, sin distinguir a nadie. Aquí va a haber la costumbre de que se reúnan los principales (ancianos) y los comisarios y la gente, para escoger a los presidentes municipales en Tlacoachistlahuaca y Metlatónoc, mixtecos y amuzgos respectivamente.

"Si estamos en plantón aquí desde el 17 de diciembre es para hacer un nuevo municipio, para ya no regresar a Tlacoachistlahuaca, allá estuvimos mucho tiempo (en plantón desde el 23 de mayo al 16 de diciembre de 1995), y ahorita ya vimos que no era el camino. Los mestizos de Tlacoachistlahuaca se enriquecieron con nosotros, nunca hicieron obras en nuestras comunidades, nunca hubo un presidente indígena, puras familias mestizas se tuman la presidencia a pesar de que la mayoría de la población en los municipios mencionados es indígena".³⁷

El respeto y el reconocimiento constitucional a los usos y costumbres de los pueblos, sin lugar a dudas es el reclamo generalizado por la democracia, por el fortalecimiento municipal, por la autonomía y por la defensa de una diversidad y heterogeneidad negada y subordinada a los intereses de quienes se han mantenido en el poder.

1.7. La Propuesta de las autonomías

La autonomía que reclaman los pueblos indígenas en México debe y puede realizarse reconociendo e incorporando el derecho a practicar sus propias costumbres jurídicas y políticas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones locales donde prevalezca o exista población étnica que, de forma ancestral y desde tiempo inmemorial, se rijan bajo sus propias leyes, lo cual supone la concreción de los regímenes de autonomía en las regiones indígenas del país.

Con la autonomía, se trata de transformar el actual sistema de organización política y administrativa del régimen de Estado centralista, excluyente, autoritario, homogeneizante, por un Estado que acepte las autonomías y haga posible el respeto a la pluralidad para fomentar la participación política de los pueblos indios en la definición de una patria para todos los mexicanos, indios y no indios.

La propuesta de constituir regímenes de autonomía se inscribe en la perspectiva de la Reforma del Estado, para lograr una administración pública que atienda de manera más eficaz y eficiente a su

³⁷ "Exigen mixtecos de Guerrero un programa de desarrollo regional", La Jornada, 20 de febrero de 1996

ciudadanía. En este sentido, nuestra propuesta puede contribuir a una descentralización efectiva de la vida política y administrativa.

Los regímenes de autonomía tendrán la función básica de ejercer los usos y costumbres como parte de ese derecho consuetudinario, dotando expresamente a las comunidades y pueblos indígenas de facultades para autogobernarse y para decidir libremente sobre los asuntos de su localidad. Lo que no equivale para nada a una pulverización del país o del estado, ya que un régimen de autonomía otorgaría a los pueblos indígenas y a sus municipios, las facultades para poder administrarse y proteger la integridad de sus tierras y territorios, y para definir las prioridades del desarrollo de acuerdo a sus propios intereses y necesidades, en coordinación con las instancias gubernamentales o no gubernamentales.

Con el régimen de autonomía, desde el punto de vista de la administración pública, busca establecer formas de autogobierno comunal, municipal y regional, en el marco de la unidad nacional, de acuerdo a la teoría del cuarto nivel u orden de gobierno y de Estado que propone el Dr. Raúl Olmedo, en donde explica que: "...La autonomía y el autogobierno de las comunidades significan, de hecho, la creación de un cuarto orden de Estado y de gobierno en nuestro federalismo, después de orden federal, el orden estatal y el orden municipal.

La discusión sobre el reconocimiento de los gobiernos comunitarios indígenas nos lleva al interés por explicar la necesidad de que todas las comunidades, localidades o pueblos, indígenas o no, sean rurales o urbanas, cuenten con un gobierno autónomo, con el fin de que los calificativos entre mexicanos de primera o de segunda deje de utilizarse como argumento en contra de los derechos políticos de cualquier ciudadano. Para ello, como lo señala el Dr. Raúl Olmedo en su libro el cuarto orden de estado y de gobierno, equivaldría a crear un nuevo nivel de gobierno, después del federal, estatal y municipal: el gobierno de la comunidad social concreta.

Antes de la conquista española la sociedad estaba organizada políticamente en comunidades concretas con gobierno propio relativamente autónomo: el calpulli'. Los conquistadores – tal y como lo mencionamos al comienzo de la presente investigación -, destruyeron el calpulli y eliminaron la organización política de los indios para poder someterlos, dividirlos y conquistarlos. Así el municipio

nació como una unidad centralista en detrimento de los indios de las comunidades pertenecientes al municipio, a partir de los caciques y jefes políticos radicados en la cabecera municipal.

Pero no sólo los pueblos indios viven bajo la estructura de la conquista como lo señala el Dr. Raúl Olmedo, sino también, todos los mexicanos, puesto que todos vivimos bajo el mismo sistema de organización social básica: el municipio.

De manera que la demanda de los indios de Chiapas de que cada una de sus comunidades concretas tenga un gobierno propio y autónomo, como lo era el calpulli, tiene que ser una demanda de toda la sociedad mexicana y no sólo un estatuto 'especial' de las comunidades indígenas. Generalizando esta demanda de los indios evitaremos que haya 'reservaciones' de indios y que la sociedad se divida en ciudadanos 'especiales' y en 'ciudadanos normales'.³⁸

El reconocimiento a la autonomía no debe de entenderse como un intento de aislamiento o separatismo, o de sujetarse a ultranza a las costumbres y tradiciones antiguas. El que una comunidad, municipio o estado decida ser autónomo no significa el rechazo a compartir con otras culturas o sectores de la población "la modernidad" del mundo globalizado. Por el contrario, con la autonomía se estarían sentando las bases para una verdadera comprensión entre los pueblos indios y el resto de los mexicanos, a partir del respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica.

La autonomía por la que los pueblos indios de ahora luchan, es por la autonomía económica haciendo uso y usufructo de la tierra y de sus recursos naturales con los que cuentan, es un adiós a la marginación y al clientelismo político del que siempre han sido objeto. Ya que la lucha que hoy entablan es por una cultura y una identidad indígena positiva, con pleno respeto a los derechos humanos, de igualdad y de pluralidad étnica y política.

Una verdadera Reforma del Estado debe reconocer las formas de organización política y administrativa de las localidades, lo que implica, ejercer el auténtico federalismo entendido en su verdadero sentido. La federación, como sabemos, supone la existencia previa de varias entidades políticas independientes que de común acuerdo han resuelto unirse mediante un compromiso

³⁸ Olmedo Carranza, Raúl. *El cuarto orden de Estado y de gobierno: La Comunidad*, México, Comuna, 1999

indisoluble para formar un nuevo Estado, más grande en su territorio, en su población y en sus recursos, y distinto de los Estados miembros.

Desde el ángulo de la administración pública, la existencia del Estado Federal no implica la desaparición de sus componentes, ya que ellos conservan su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior. Por lo anterior, reconocer los usos y costumbres en su aspecto político, supone un fortalecimiento de la institución municipal y del federalismo. Desde la perspectiva de la ciencia política, la propuesta de autonomía no se encuentra fuera de contexto, pues en los últimos años los análisis entorno a la democracia, a la diversidad étnica y cultural, se ha convertido el tema a discusión tanto en los países con población indígena, como también de los distintos organismos internacionales. Un ejemplo es el trabajo realizado por la Organización Internacional del Trabajo entorno al cumplimiento de los convenios firmados entre dicha organización y diversos países del mundo, que en el caso del gobierno mexicano, tienen que ver con acuerdos entorno al respeto y al reconocimiento por la autonomía de los pueblos indígenas.

Ejemplo de la lucha indígena en este sentido: Colombia. En este país, el movimiento de autonomía adquiere un sentido verdaderamente significativo para el acontecer no solamente indígena, sino también para el político, gracias al apoyo otorgado por sectores de la sociedad al sector indígena al lograr su inclusión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para la reforma del Estado y, para la promulgación de una nueva constitución.

Con la participación étnica en la Asamblea Nacional Constituyente, los grupos indígenas organizados obtuvieron que se reconocieran los principales puntos por los que venían luchando: institucionalización de la diversidad nacional, el derecho a tener territorios gobernados de acuerdo a sus usos y costumbres, educación y justicia propia, oficialización de sus lenguas y garantía para sus culturas y patrimonio ecológico. Conquistas plasmadas hoy en la Constitución de Colombia. Mismas que también sugerimos incluir en nuestra Carta Magna una vez respetados los acuerdos firmados de San Andrés entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

1.7.3. Derechos de los pueblos indígenas en Colombia

La constitución política de Colombia de 1991, reconoce a los pueblos indígenas una serie de derechos políticos y culturales, de carácter colectivo basados en su territorialidad; consciente el constituyente de que la identidad indígena se basa y se desarrolla en el territorio. En primer lugar, la constitución declara esa identidad cultural indígena como parte de la identidad nacional colombiana y, dentro de sus principios fundamentales, la considera inspiradora de la propia constitución. En segundo lugar, reconoce la territorialidad indígena como división territorial de la nación, en pie de igualdad con las otras (Departamento, Municipio y Distrito), reconociendo en consecuencia unas funciones político administrativas y unas autoridades para cumplirlas. Finalmente, el propio texto constitucional reconoce la peculiaridad de esas divisiones territoriales indígenas y prevé que un contenido político, distinto y superior al de las otras, se desarrolle sobre el territorio indígena: derecho a la jurisdicción propia, a la educación propia, al uso oficial de la lengua propia, a los recursos naturales propios, etc.

Pero, al margen y antes del reconocimiento constitucional de estos derechos, los pueblos indígenas de Colombia han reivindicado y reivindican un DERECHO PROPIO, que había sido absolutamente desconocido desde 1492: el derecho a su propia cultura en su propio territorio, como derecho natural, propio, no derivado ni reconocido sino existente por la propia existencia del pueblo sobre el territorio.

Pues bien, sólo en la medida en que la constitución de 1991 garantizara (para la actual territorialidad indígena y sobre la base del pacto constituyente) ese derecho propio, fue aceptado por los pueblos indígenas de Colombia y sus organizaciones, participando en la Asamblea Constituyente con tres representantes.

Los artículos constitucionales que tienen que ver con el tema indígena son:

Art. 1: Trata de la autonomía de las entidades territoriales.

Art. 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Art. 10: El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Respecto a los derechos sociales, económicos y culturales:

Art. 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Art. 68, fracción quinta: Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

Art. 70, fracción segunda: La cultura en sus diversas manifestaciones es el fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.

Art. 72: El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

De la nacionalidad:

Art. 96: Son nacionales colombianos: ... 2. Por adopción: ...c) los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según los tratados públicos.

Del Senado:

Art. 171: Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el senado de la república, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder en una organización indígena...

De la Cámara de Representantes:

Art. 176, fracción tercera: ...La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la cámara de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

De las Jurisdicciones Especiales:

Art. 246: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la constitución y leyes de la república. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

De la organización territorial:

Art. 286: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Art. 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Art. 329: La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquéllas de las cuales formen parte.

Art. 330: De conformidad con la constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos gobernados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional.
8. Representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integra, y
9. Las que señale la constitución y la ley.

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, tal y como lo señala la constitución colombiana, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Artículo 357: Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los artículos constitucionales; 246, 286, 287, 329 y 330, como se señala, otorgan a los pueblos y comunidades indígenas de Colombia la posibilidad real de mantener y desarrollar sus propias instituciones, sus formas de organización y control social, a partir de sus usos y costumbres.

Así, en la reforma constitucional de 1991, el artículo 246 hace referencia sobre la jurisdicción especial de las autoridades indígenas, enunciando lo siguiente: "...las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos". Para ello, el gobierno del estado se ha comprometido para que en la ley reglamentaria de éste artículo, se estipule las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Por su parte, el artículo 286 dice: "... Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley."

A su vez, el artículo 287 reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. De esta manera se estipula que éstas entidades tendrán el derecho de gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Así como también, el participar en las rentas nacionales.

El artículo 329, señala que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, y que su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas.

En un párrafo especial de este artículo se menciona, que en el caso de un territorio indígena que comprenda el área de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos.

El artículo 330 de la misma establece que de conformidad con la constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades.

Por último, en una reforma publicada en 1993, se establece que: "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades."³⁹

Gracias a éstas nuevas garantías constitucionales, se ha logrado reivindicar el reconocimiento a sus propias autoridades; quienes por cierto, hasta la nueva constitución, no eran tomadas en cuenta como partes integrantes del tejido político del estado nación en Colombia. Ya que, aunque los cabildos indígenas fueron declarados tardía y nominalmente como entidades de derecho público especial, en la práctica nunca se les había considerado como entes de gobierno y de administración. Ha sido lamentable que tanto en Colombia como en México la población indígena siga siendo considerada como simple receptora de políticas siempre tomadas desde los altos niveles de la administración pública, sin serles consultadas, recibiendo asignaciones presupuestales insuficientes, que sólo compensan con el trabajo honorífico que por una cultura de la necesidad y del comunitarismo han practicado.

³⁹ Concordado en la Ley 99 de 1993, artículo 76 de la Constitución Política de Estado de Colombia.

Víctor Daniel Bonilla, señala que "... las formas de gobierno indígena han de darse según sus usos y costumbres. No exclusivamente porque así lo establece la constitución colombiana para los indígenas, sino porque esta es la aspiración de todos los pueblos de la tierra. Lo que no significa que no puedan integrarse en una unidad mayor, como lo es el Estado. Y mientras todo siga siendo la suma de las partes, habrá que convenir que el Estado descentralizado es el marco institucional ideal para el desarrollo de la particularidad. Particularidad que no tiene sentido en la medida en que la cultura; es decir, los usos y costumbres de cada pueblo -, sea considerada como el recurso humano fundamental. Como el recurso propio que garantiza la identidad y seguridad a los protagonistas de su propia vida." ⁴⁰

Para los colombianos, una forma de integrar, la presencia de lo indígena en el contexto nacional; de manera que garantice mayor identidad, debe entenderse a través de la integración respetuosa de su realidad socio-política a la de la Nación, de manera que se convierta en el elemento generador de solidaridad y no-violencia entre las sociedades que se vinculan.⁴¹ Reconociendo la diversidad.

Como una muestra del nivel de desarrollo que han alcanzado las normas constitucionales colombianas sobre los derechos de los pueblos indígenas, radica en el apoyo que le han otorgado a la autonomía y a las formas propias de gobierno de éstas mediante el establecimiento de entidades territoriales indígenas bajo su misma dirección y responsabilidad. De tal forma que, las normas relativas a los aspectos capitales del ordenamiento político y administrativo del Estado colombiano, siguen requiriendo de una comprensión especial, ya que la constitución, en atención al respeto debido a la diversidad cultural indígena, estableció que los Consejos Territoriales se conformarían de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades involucradas. Razón por la cual, resulta difícil idear las normas de aplicación general para todas ellas. ⁴² No obstante, la reforma política en Colombia no deja de ser menos trascendente, pues garantiza el espíritu comunitario de las tradiciones indígenas,⁴³ al respetar derechos consuetudinarios.

⁴⁰ Bonilla, Víctor Daniel, "*El ordenamiento territorial que buscan los indígenas*", en Movimiento de Autoridades indígenas de Colombia 1993

⁴¹ *Idem*, p. 16

⁴² Aquí el autor se refiere a la diversidad de modos de organización social, y a su difícil reglamentación al respecto

⁴³ *Ibid.*, p. 25.

Ocurre entonces, que la conformación de los consejos indígenas da lugar a una variedad de instituciones internas existentes y de formas de operación y de manejo propias siendo consignadas en el Acta de Conformación del Territorio.

Ahora bien, cuando la entidad territorial pueda estar habitada por personas no indígenas, la constitución prevé la posibilidad de que éstas puedan ser parte del Consejo Indígena, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos; además de contar con un mínimo de cinco años de domicilio en el territorio indígena en cuestión.

Especial atención se ha prestado a las funciones del consejo indígena, agregando a las que den ellos mismos de acuerdo a su particularidad, un listado que retoma las consagradas en el artículo 330 de la constitución; a las que se sumarán las derivadas de la acción general del Estado. Así se brinda un abanico de posibilidades a los diferentes consejos que se creen, al mismo tiempo que se facilitan mecanismos de articulación a la estructura político-administrativa general, para que sea posible una gestión indígena y se garantice su participación en la vida local, regional y nacional.⁴⁴

Además teniendo en cuenta que la constitución de Colombia fija la representación del territorio indígena en el consejo, se establece la designación de uno de sus miembros como representante legal, a fin de hacer operativo el cumplimiento de muchas de las funciones que le son adscritas. Uno de los aspectos más importantes en esta cuestión, es que este esquema no rompe con las formas culturales de gobierno de las comunidades, puesto que busca que los cabildos, las capitánías, los cacicazgos y demás formas de "autoridades tradicionales", puedan armonizarse entre ellos y con las formas de gobierno que se desarrollen en los nuevos territorios indígenas. Para ello se previó la posibilidad de que las funciones territoriales sean delegadas, mecanismo que contribuye a su estabilidad y buen manejo,⁴⁵ según señala nuestro autor,

En síntesis, el reclamo por la autonomía en los ámbitos locales tanto en Colombia como en México o de cualquier otra nación del mundo, no sólo ha sido reivindicada por los pueblos indios, sino también por numerosas autoridades locales del mundo. Por ejemplo, la Unión Internacional de Autoridades

⁴⁴ *Ibid.*, p.26.

⁴⁵ *Ibid.*, p.27.

Locales (IULA) y la Asociación de Gobiernos Locales, reunidos en el XXXI Congreso Mundial en Toronto del 13 al 17 de junio de 1993, promulgaron la Declaración Mundial de la Autonomía en la que destacaba en su artículo tercero, el concepto de gobierno local autónomo, "... se entiende por el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local. El ejercicio de este derecho corresponderá a consejos o asambleas compuestos por miembros libremente elegidos por votación secreta mediante sufragio directo, igual y universal, y que podrán contar con órganos ejecutivos que les rendirán cuentas."⁴⁶

La demanda por la autonomía, como lo hemos apreciado, rebasa las fronteras de las naciones. En nuestro país, por ejemplo, se expone cuando las peticiones van desde una reforma fiscal para la redistribución de los recursos públicos, como en el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, o en Atoyac de Álvarez, Guerrero; en el rechazo a la injerencia de los gobiernos estatales y federal en asuntos de competencia municipal en Delicias, Chihuahua, y Tijuana, Baja California; en la libertad de definir rumbo y orientaciones sobre el territorio y el desarrollo municipal en Tepoztlán, Morelos, y la decisión de éste y otros casos de las poblaciones municipales sobre las formas de elección de sus autoridades locales; Ocosingo, Chiapas, los municipios de la Sierra de Juárez y la Mazateca en Oaxaca, como ejemplos solamente de un movimiento nacional de las diversas expresiones políticas y cívicas que reclaman mayores niveles de autonomía y democracia en el país.⁴⁷ La declaración de sus pueblos como municipios autónomos, sin pedir autorización o permiso a nadie, "rebasando" estructuras económicas, políticas y jurídicas como los declarados municipios autónomos en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz,⁴⁸ son sólo un ejemplo de la insurgencia popular que se manifiesta ante una Administración pública local, estatal o federal alejada de las necesidades y demandas de una población cada vez más exigente. Ante este escenario, ¿vale la pena permanecer pacientes ante

⁴⁶ Carta Mundial de Gobiernos Locales, Asociación de Municipios de México, A. C., <http://www.ammac.org.mx/DOCTOS/CartaMGL>.

⁴⁷ El Municipal, "La autonomía y el municipio en el diálogo de San Andrés Larráinzar", lunes 19 de febrero de 1996 p.26.

⁴⁸ En Chiapas, Comitán de Domínguez; San Cristóbal de las Casas; Teopisca; Palenque; Villa de las Rosas; Nicolás Ruiz, Soconusco; Totolapa; Salto de Agua; Tila; Sabanilla, Yajalón; Tumbalá, Chilón; Huitupan; Simojovel, San Andrés Larráinzar, El Bosque, Bochil; Chenalhó; Pantelhó, Mitontic; Sitalá; San Juan Chamula, Zinacatlán, Ixtapa, Cancuc, Titotol; Amatenango del Valle; Venustiano Carranza; Ocosingo, Las Margaritas; Altamirano, La Independencia, Trinitana, Chanal; Oxchuc; Huitán. En Oaxaca, Juchitán; San Juan Copala, San Juan Latrana; San Agustín Loxicha, Guevea de Humboldt. En Guerrero, Rancho Nueva Democracia; Metlatónoc; Tilapa; Mixtecapa; Potoichan, Chilixtlahuaca, Huycatenango; Marquelia; Alto Balsas. Y en Veracruz, Zaragoza, Sotopan y Mecayapan.

acontecimientos de franca rebeldía y confrontación entre una sociedad y un Estado representado por su orden de gobierno?. ¿vale la pena seguir siendo espectadores de esta realidad?

La demanda de autonomía de los pueblos indígenas es entonces una visión compartida por distintos municipios no necesariamente indios. Las experiencias de acceso al poder y ejercicio de éste, que plantean la necesidad de un nuevo federalismo sustentado sobre la base del fortalecimiento de los gobiernos locales y, del incremento de la participación política de los diversos sectores sociales en la definición e implementación de las estrategias de desarrollo desde sus propios ámbitos de producción económica, social y cultural, se confrontan con una realidad que en la mayoría de los casos hacen ver que la reforma del Estado no debe ser solamente una reforma económica que abra las fronteras del país al mercado mundial, sino que agilice una reforma política para quienes necesitan sólo un poco de autonomía para agilizar sus asuntos internos.

Para instaurar un régimen de plena autonomía responsable y coordinada se requiere de una reforma del Estado donde el equilibrio y la independencia entre los poderes sea una constante, con un acotamiento del presidencialismo, suprimiendo muchas de las atribuciones constitucionales que ahora tiene. Una reforma de pleno apego al federalismo democrático, la plena vigencia del Estado de Derecho, y la construcción de consensos a través de la consulta directa y la libertad ciudadanas, donde las decisiones políticas estén orientadas a la atención de demandas sociales y a la elevación de la calidad de vida de los mexicanos.

La reforma del Estado necesita de una democracia directa como el referendium, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato, y estableciendo las garantías jurídicas para que todas estas fórmulas puedan instaurarse. Hay que abrir espacios de participación que terminen con el monopolio político en manos de los partidos, posibilitando las candidaturas ciudadanas independientes y la formación de coaliciones electorales. El verdadero federalismo seguirá siendo letra muerta en tanto los municipios carezcan de recursos financieros y de competencias políticas, sociales, económicas y culturales necesarias para garantizar la aspiración de Municipio Libre. Para ello es necesario ampliar y asegurar jurídicamente los espacios de autogobierno municipal y de participación ciudadana en esta instancia de gobierno.

Capítulo II. Los municipios en Oaxaca

En múltiples ocasiones se ha debatido sobre la gran cantidad de municipios que existen en el estado de Oaxaca, pero poco o mucho sabemos del origen de tal situación. Un artículo publicado en 1945 por Jorge Octavio Acevedo en la revista *Oaxaca*, mencionaba sobre un proyecto de ley para reducir el número de ayuntamientos existentes, diciendo: "se proyecta nuevamente la ya vieja tendencia de reducir municipios oaxaqueños. Parece que es una preocupación inicial de gobernantes al inaugurarse sus labores, la de habérselas con el menor número posible de ayuntamientos, en un afán de simplificar la fatigosa tarea administrativa, máxime desde que quedaron suprimidos los jefes políticos, representativos del poder ejecutivo en cada distrito.

"Cuando los jefes políticos, entre los que había señores de horca y cuchillo, o bien, ponderados y juiciosos regentes que administraban los distritos, su postura era más bien directriz, dentro de la que se deslizaba un complejo de actividad paternal para los núcleos indígenas convertidos en municipios. En Oaxaca, existía esa duplicidad de funciones que aligeraba la labor gubernamental, con diametral diferencia de lo que sucedió en otros estados de la república donde no hay problemas indígenas a la vista. Puede decirse que la preocupación del gobierno por suprimir municipios, como lo señala nuestro ensayista, nació a raíz de la supresión de las jefaturas políticas, porque entonces tuvieron que centralizarse en una sola mano los mil y un problemas locales y la labor pareció mayoritariamente multiplicada, ya que cada ayuntamiento constituía una faceta diversa. Pero, ¿por qué el estado de Oaxaca llegó a reunir hasta 600 municipios correspondientes apenas a 1,200,000 habitantes? Según Octavio Acevedo, este fenómeno político administrativo, cuyos efectos preocupaban tanto a los gobiernos locales era porque inicialmente, las parcialidades de indios estaban regidas por gobernadores de tribu —como él les llama— en la que los pequeños caciques tuvieron tanta conciencia de sus autonomías, que durante la dominación española no supieron someterse los unos a los otros dentro de una organización comunal de tipo colectivo, esto es, abarcando a dos o más parcialidades. Incluso, en la colonia hubo necesidad de expedir títulos territoriales, no en función de una división política municipal más o menos cómoda, sino atendiendo a la estructura de la organización social y política precortesianas.

"La división política de los pueblos indígenas, de raíces agrícolas, estaba en relación directa con el agro: el ejido comunal. Las leyes orgánicas municipales y todas las disposiciones post-cortesianas tuvieron que tomar como base, una realidad sociológica ya imperante, en la que cada pequeño núcleo resultaba, a fin de cuentas, una minúscula república con sistema político propio. Por ello, cuando los españoles implantaron el sistema municipal a la América, simplemente sustituyeron el tipo político de cacicazgo por la presidencia municipal.

"Es indudable que la multiplicidad de ayuntamientos oaxaqueños obedece a factores tradicionales, por lo cual, resulta difícil conciliar intereses dentro de una política de nueva división municipal a base de restringir el número de comunas, sobre todo si no se toma en cuenta la abierta rebeldía de los núcleos 'aborígenes' para perder su secular autonomía, allí donde la idiosincrasia de los indios tiene más valor que todos los argumentos nobles que haya inspirado el proyecto de ley que se comenta. Y no se diga que la razón fundamental de reducir municipios es la de que algunos de ellos no pueden sufragar sus gastos más apremiantes, porque menos podrían hacerlo en su calidad de simples agencias subsidiarias de una cabecera municipal, donde existen mayores exigencias económicas que cubrir."⁴⁹

2.1. – Aspectos Generales de la entidad

El estado de Oaxaca cuenta con una extensión territorial de 95 mil 364 kilómetros cuadrados. Su capital es la ciudad de Oaxaca. Su población total según datos del Censo del INEGI de 1997 es de 3 millones 306 mil 854 habitantes, de los cuales, el 60.5% se ubica en municipios rurales, mientras que la población urbana representa el 39.5%. Tiene una tasa de crecimiento anual del 2%, su población inmigrante es de 5,6% y el 23.2% de emigrantes, donde el 40% de la población de más de 5 años de edad habla alguna lengua indígena.

La población económicamente activa es aproximadamente de 775 mil 844 personas, mismas que representan el 25.69% del total estatal. El 78.73% de los trabajadores perciben ingresos menores a 2 salarios mínimos. Sus principales ciudades son: Oaxaca de Juárez, Huajuapam de León, Tuxtepec,

⁴⁹ Acevedo, Jorge Octavio. "La limitación de Municipios en el Estado de Oaxaca" en Oaxaca, Tomo I, Mayo de 1945, Núm. 1, p 11

Tlaxiaco, Salina Cruz, Pinotepa Nacional, Santa María Huatulco, Puerto Ángel, Puerto Escondido, Matías Romero, Itepec, Juchitán de Zaragoza y Santo Domingo Tehuantepec.

El Consejo Nacional de Población considera a Oaxaca después de Chiapas, como la segunda entidad con el grado más alto de marginalidad. El número de mexicanos que padecen los efectos de la pobreza extrema en el ámbito nacional es del 16%, mientras que en Oaxaca se concentra en el 60% de su población.

De los 570 ayuntamientos; 431, es decir el 76% han sido clasificados como de alta y muy alta marginación. Esto significa que de cada cuatro, tres están dentro de este rango. En nuestro siguiente cuadro, podemos apreciar que de éstos sólo el 10% se ubica en la categoría de baja y muy baja marginalidad, mismos que por cierto, son gobernados por partidos políticos de oposición. Mientras que el partido oficial, el PRI, gobierna en las localidades caracterizadas por su alto nivel de pobreza.

Número de municipios de acuerdo a su nivel de marginación y régimen electoral en el estado de Oaxaca

Municipios	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	Total
Usos y Costumbres	0	28	52	188	144	412
Partidos Políticos	4	23	32	75	24	158
Total	4	51	84	263	168	570

El siguiente cuadro muestra el número de municipios que gobierna cada partido político para 1995 y el grado de marginación que muestra cada uno de ellos. Y en el cual, podemos constatar que efectivamente existe una relación entre pobreza, marginación y preferencia política que hace que el número más alto de ayuntamientos gobernados por el partido oficial se encuentre con niveles más altos de pobreza en contraste con aquellos que son gobernados por partidos de oposición como Acción Nacional o el de la Revolución Democrática.

Grado de marginación por partido político en 1995

Partido político	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Total
PRI	2	14	23	55	18	112
PAN	1	5	1	3	1	11
PRD	1	4	8	16	4	33
PVEM	0	0	0	0	1	1
PARMEO	0	0	0	1	0	1
Total	4	23	32	75	24	158

Desde la perspectiva económica, la marginación en Oaxaca tiene que ver con las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, pues tan sólo el 45.49% cuenta con drenaje y sanitarios, mientras que el 23.81% no cuenta con energía eléctrica y el 42.21% no tiene el servicio de agua entubada (que no necesariamente potable). El porcentaje de las viviendas con piso de concreto es de 47.49% y con pisos de tierra es de 52.51%.

En materia educativa, el 27.59% de la población menor de 15 años es analfabeta; mientras que el 56.71% no ha concluido la primaria. Existen 15 escuelas de estudios superiores: 7 Universidades y 8 Institutos Tecnológicos. Sin embargo, la población que asiste a la escuela en los diferentes rangos es la siguiente: el porcentaje de alumnos inscritos en el ámbito básico es del 66%; de secundaria 14%; de bachillerato 6.1% y en el ámbito profesional sólo asiste el 0.6%.

2.2. – Aspectos económicos

En 1970 la estructura productiva de Oaxaca presentaba las siguientes características: la agricultura era la rama de producción más importante de la entidad, representando el 25.92% del Producto Interno Bruto, mientras que la industria aportaba solamente el 18.3%; aunque, ésta funcionaba como actividad de subsistencia y sin ninguna posibilidad de acumulación.⁵⁰

No obstante entre los 70' y 90', el impacto de las políticas de ajuste que a escala nacional se impusieron, tuvo una repercusión severa también en los ámbitos locales. En Oaxaca, por ejemplo, no hubo mejoras en el cuadro básico de la economía, porque se profundizaron los procesos que hacen

de este estado uno de los más atrasados de la república mexicana. Tan sólo el sector primario, el de la agricultura, continúa aportando para 1996 una cuarta parte del Producto Interno Bruto, dando ocupación a un (51.4%) de la población económicamente activa. Cabe señalar, que de las repercusiones que el libre comercio ha ocasionado ha sido una crisis en la mayor parte de las producciones de maíz, café, caña de azúcar y camarón principales productos de exportación y consumo local.

Respecto a la producción agrícola, la entidad ocupa el 3° lugar en la producción de ajonjolí y piña. Cultiva frijol, cacao, caña de azúcar, papa, chile, algodón, arroz, granada, zapote, mamey, mango, limón y tabaco. El sector industrial no llega siquiera a aportar una quinta parte del PIB, pues cuenta solamente con cuatro industrias grandes (una refinería, una cementera, una fábrica de celulosa y una de cerveza), algunas industrias medianas que procesan productos agrícolas, y una pequeña cantidad de industrias pequeñas que producen artículos de consumo o de construcción y que representan cuotas muy bajas de valor agregado. Su relevancia nacional es prácticamente nula ya que aporta sólo el 0.75% del producto industrial.⁵¹

Distribución porcentual de la población por grupos de ocupación principal en 1995.

Grupos por ocupación principal total	Porcentaje
Profesionales y técnicos	7.6%
Trabajadores agropecuarios	50.82%
Trabajadores en la industria	16.28%
Trabajadores administrativos	4.03%
Comerciantes y trabajadores ambulantes	10.73%
Trabajadores en otros servicios	10.81%
No especificado	0.17%

Fuente: Perfil Sociodemográfico de Oaxaca, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

⁵⁰ Sorroza Polo, Carlos, "Oaxaca" en *La democracia en México: modernización y desarrollo de Aguascalientes a Zacatecas*. González Casanova Pablo (coord.) vol. p.278

⁵¹ Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, 1996, p 178 y 235 Para la ubicación de los grupos étnicos, ver Manuel Ríos, "Los zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca", Antecedentes etnográficos, CIESAS, Oaxaca en Indicadores Socioeconómicos grado de marginación en el ámbito municipal, 1990, COESPO, Oaxaca, abril de 1994

Datos socioeconómicos de la población indígena de Oaxaca

Región	Grupo étnico	Población	Número de municipios	Grado de marginación				
				Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Cañada	Mazatecos, chinantecos y cuicatecos.	188,371	45	0	1	4	17	23
Costa	Mixtecos, zapotecos, chatinos y chontales.	386,352	50	0	0	1	26	23
Istmo	Zapotecos, huaves, zoques y chontales.	485,732	41	2	10	12	13	4
Mixteca	Mixtecos, amuzgos, triquis, tacuates, ixcatecos y chochos.	418,194	155	0	8	24	84	39
Tuxtepec	Zapotecos, chinantecos y mazatecos.	379,326	20	0	1	2	7	10
Sierra Norte	Zapotecos, chinantecos y mixes.	168,796	68	0	7	15	30	16
Sierra Sur	Zapotecos, mixtecos, tacuates, chatinos y mixes.	27,847	70	0	0	2	34	34
Valles Centrales	Zapotecos y cuicatecos.	718,942	121	2	24	24	52	19

El turismo ocupa el 11° lugar en el ámbito nacional, por lo que se considera estratégica para la economía estatal. Las zonas turísticas más importantes son: Huatulco, Puerto Ángel, Puerto Escondido, Mitla y Monte Albán.

2.3. – Aspectos sociales y culturales

El estado de Oaxaca se reconoce constitucionalmente como pluricultural. En la actualidad se siguen escuchando lenguas indígenas como el amuzgo, el cuicateco, el chatino, el chinanteco, el chocholteco, el chontal, el huave, el ixcateco, el mazateco, el mixe, el mixteco, el náhuatl, el trique, el zapoteco y el zoque.

En las comunidades las relaciones sociales tradicionales se basan en la reciprocidad, sobre todo en el intercambio de mano de obra o bienes. La guelaguetza es la forma institucional de dicha reciprocidad, en ésta los participantes corresponden en especie a solicitud de una de las partes. Este tipo de intercambio forma parte de la organización social conocida como las mayordomías y los

fandangos necesarios también para la obra pública. La guelaguetza, es un patrón cultural heredado de los sistemas mesoamericanos de ayuda mutua.

La familia, a su vez, prepara a los hijos en aspectos relativos a sus funciones en la comunidad (cargos, compadrazgos, matrimonio, tequio, etcétera) También en lo referente a las creencias de orden ideológico que conforman el mundo ritual del hogar y la comunidad.⁵² Sin embargo, para entender esta forma de ver la vida, debemos contextualizar la amplia interconexión entre la filosofía, la ciencia y la moral de los pueblos indígenas. Los zapotecos, como grupo mayoritario, fueron unos de los que más desarrollaron la religiosidad en toda el área de mesoamérica dando origen a uno de los más ricos centros ceremoniales. Por sus tradiciones orales conservadas de generación en generación, y por las prácticas e ideas inculcadas por la iglesia católica durante la colonia, los zapotecos piensan que Dios, el hombre y la naturaleza constituyen una unidad indiscutible y que sus relaciones deben ser de mutuo respeto, equilibrio y agradecimiento.

Gracias a estos antecedentes podemos entender la razón por la cual existe una vinculación estrecha entre vida cotidiana y vida ritual, entre lo profano y lo sagrado, y entre la organización económica, política y religiosa. Ya que entre los zapotecos como entre otros pueblos, se mantienen formas de organización política y religiosa que incluye el desempeño obligatorio y gratuito de los cargos públicos civiles y religiosos.

Desempeñar las responsabilidades implica compartir las tradiciones, las obligaciones y sobre todo, seguir manteniendo la unidad en la comunidad o pueblo. "Algunos de los cargos que requieren una participación desde temprana edad como los desempeñados en la iglesia, lo hacen los 'topiles' o 'topilllos' cuyas funciones son el aseo, el cuidado y la ayuda en los requerimientos de la iglesia o en el ayuntamiento. Posteriormente se tendrá que cumplir con un ciclo ya establecido de cargos que incluye: policías, mayores, regidores de la iglesia, jueces, regidores del municipio, síndico municipal, presidente municipal, presidente de la iglesia y finalmente, alcalde municipal. Después de haber cumplido bien todos ellos, pueden pasar a formar parte del grupo de los 'béne xban', es decir, los principales, cuya voz es escuchada,"⁵³ y respetada por el pueblo en general.

⁵² *Emigrafía Contemporánea de los Pueblos Indígenas de México*, Instituto Nacional Indigenista, 1995, p.262.

⁵³ *Ibid.*, p.218

Desde el punto de vista de la ciencia política y la administración pública, la costumbre de conjuntar lo político y lo religioso, le imprime a la institución municipal un contenido ético único. De allí que al comparar las instituciones de los pueblos indígenas con las de los municipios no indígenas, encontramos que el tema del combate a la corrupción no es un problema principal en este tipo de ayuntamientos pero, si lo es en aquellos que son gobernados por un sistema de partidos.

Al interior de cada familia se prepara a los miembros de la comunidad para desempeñar en algún momento de su vida los cargos impuestos o condicionados por la misma. De esta manera, las decisiones más importantes son tomadas generalmente por el padre y la madre; pero, cuando se trata de algún asunto que compete al ámbito comunitario, se consulta con todos los abuelos, los hermanos, los compadres y los amigos porque la opinión pública cuenta muchísimo.

La crítica, las sanciones económicas y la fe son los elementos más importantes que modelan el comportamiento y las acciones en el ámbito de la comunidad. Es obligatorio cumplir con los cargos y comisiones otorgados por la asamblea o por la autoridad municipal. Mientras que, la trasgresión a las normas o leyes de carácter interno son analizadas, discutidas y sancionadas conforme a la costumbre y a la luz del derecho consuetudinario, mismo que muchas veces se opone a las disposiciones del derecho constitucional ya que ninguna legislación lo reconoce.

2.4. – Aspectos políticos

Datos de la Dirección General de Gobierno de Oaxaca señalan la existencia de 570 municipios, 729 agencias municipales, 1526 agencias de policía, 726 núcleos rurales, 3551 comunidades y 2825 autoridades agrupadas en distritos rentísticos y judiciales. El estado se divide al interior en siete regiones: Valles Centrales con 121 municipios; la Mixteca con 175; la Costa con 50; Tuxtepec con 20; el Istmo con 41; la Mixe con 138 y la Cañada con 45. Existen además treinta distritos rentísticos: Centro, Coixtlahuaca, Cuicatlán, Choapan, Ejutla, ETLA, Huajuapam de León, Ixtlán, Jamiltepec, Juchitán, Juquila, Juxtlahuaca, Miahuatlán, Mixe, Nochixtlán, Ocotlán, Pochutla, Putla, Silacayoapam, Sola de Vega, Tehuantepec, Teotitlán, Tepescolula, Tlacolula, Tlaxiaco, Tuxtepec, Villa Alta, Yautepec, Zaachila y Zimatlán.

Es el estado con el mayor número de municipios de la República (570) Éstos se caracterizan por su heterogeneidad tanto poblacional como actividad económica y composición étnica. En general, los municipios de Oaxaca pueden ser divididos en tres grupos diferentes: los rurales, integrados por todos aquellos municipios pequeños, poblados mayoritariamente por grupos indígenas y con una economía basada en la agricultura; los semi-urbanos de tamaño medio, poblados mayoritariamente por mestizos y con una economía más diversificada; y los urbanos, con una economía industrial y comercial, los cuales comparten los problemas más comunes de las ciudades.

En municipios rurales y pequeños en los cuales hay una tradición de seleccionar a las autoridades locales mediante una asamblea del pueblo o un plebiscito, el Partido Revolucionario Institucional por muchos años siguió el procedimiento llamado "*usos y costumbres de los pueblos*", el cual consistía en "permitir" al pueblo seleccionar a sus autoridades y presentarlas como candidatos de dicho partido para que, de acuerdo a la convocatoria de este instituto político, éstas pudieran acceder a los puestos de representación política y ser reconocidos por las autoridades estatales y federales.

Como parte de este acontecer político, resulta interesante destacar cómo para el Dr. Carlos Sorroza⁵⁴ la dinámica sociopolítica de Oaxaca es única en cuanto al estudio del funcionamiento de la economía agrícola y los cambios que entre el Estado y la sociedad rural se han experimentado. Las transformaciones en la estructura social, señala, no son sino el reflejo de la crisis en el campo mexicano ya que, "el sistema de cargos que permitía la integración de los órdenes religiosos y políticos de las comunidades, se refuncionalizó entre los años setenta y ochenta para dar paso a la designación de posiciones de autoridad o prestigio a personas con fuerza económica"⁵⁵ pues la transición de una agricultura de subsistencia a una de economía de mercado significó mayor estratificación social y por consiguiente, el cambio en la forma de organización política tradicional.

Las nuevas modalidades para las formas de elección de autoridades o representantes comunitarios, crearon nuevos sistemas de designación política en materia de usos y costumbres. En algunas comunidades se pasó al sistema de asamblea, en donde las autoridades civiles fueron designadas mediante voto universal. En un pequeño número se estableció el sistema de planillas por partido

⁵⁴ Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

político y las contiendas electorales, muchas veces teñidas de violencia, se convirtieron en mecanismos para elegir autoridades municipales.

Las nuevas formas de elección tradicional crearon, sin embargo, las condiciones para que un pequeño grupo de la población impusiera como autoridades a miembros de su facción. Eso provocó que éstas perdieran el consenso con el que contaban en el orden tradicional, y que el poder municipal se utilizara para apoyar intereses particulares o de pequeños sectores de la población, perdiendo el interés de la mayoría.

Según el Dr. Sorroza, estas forma de organización, "pueden desarrollarse de una manera paulatina (pasando del sistema de cargos, al de asamblea y al de partidos) o sin un orden secuencial estricto; funcionan con un mayor o menor grado de violencia interna (siendo el sistema de partidos el más violento, y el sistema de cargos refuncionalizado el de menor conflicto); y representan no sólo grados de diferenciación social sino, más bien, formas de integración entre los planos cultural (étnico), social y político de una comunidad." ⁵⁶

Cabe destacar, que no sólo el problema del campo afectó la estructura de la organización política de las comunidades oaxaqueñas, sino también, el tipo de relaciones que se establecieron entre el sistema político mexicano y los ayuntamientos; los conflictos religiosos producto del rompimiento de los órdenes internos al introducir nuevas prácticas y costumbres. De esta manera, la debilidad política en la que los municipios indígenas se encuentran representa el talón de Aquiles para los mismos al ver reducidas sus capacidades de negociación con el sistema político mexicano, porque al operar como organismos apartados ante la exclusión permanente del Estado, no pueden ni tienen acceso a una interlocución con las instituciones del mismo. Lo que en esencia, dificulta su capacidad de organización para defenderse como grupo ante la marginación social, la marginación política, la exclusión económica, la pobreza, la desvalorización de sus culturas y la discriminación racial por mencionar tan sólo algunas.

⁵⁵ Sorroza Polo, Carlos, "Oaxaca" en La Democracia en México, Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas. Vol II, La Jornada, p.290.

⁵⁶ Idem

Decimos que el Estado es excluyente hacia ellas en dos sentidos. Es excluyente hacia arriba porque no cuentan con ningún mecanismo que permita la movilidad de los representantes comunitarios hacia los niveles superiores de representación política; y es excluyente hacia abajo porque cuando algún miembro de una comunidad se integra al cuerpo político o a la administración pública, no lo hace ya como representante de una colectividad, sino como miembro de un grupo de interés particular, de un partido político o de una facción burocrática que compite por el poder. De tal forma que ningún representante comunitario tiene la opción de ascender políticamente como miembro de una sociedad local o regional, y ningún representante político surge del consentimiento de la sociedad que se dice representar.

El hecho de que sea obligatorio para poder acceder a puestos de representación y de decisión política, el pertenecer o registrarse bajo las siglas de un partido político, deriva en serios problemas de ilegitimidad y falta de consenso entre los pueblos indios y el Estado. La desarticulación entre las comunidades y los distintos niveles u órdenes de gobierno, ha tenido efectos de conflictividad política al interior y exterior de la sociedad. En algunos pueblos la obstrucción política, los conflictos religiosos y la crisis productiva han generado división y enfrentamiento entre grupos y partidos. Sin embargo, fue hasta las reformas políticas de López Portillo y De la Madrid cuando las diferencias internas en los municipios se reflejaron en una intensa pelea por espacios de participación pública que prometían una mayor garantía de representatividad política, pero la competencia y la violencia entre éstos, más que presentar plataformas ideológicas distintas a los ciudadanos entorno a los beneficios de la representación municipal, expresan la crisis de liderazgo y la falta de legitimidad.

La armonía que representaba el sistema de cargos para dar estabilidad social y política fue distorsionada en algunos municipios debido no sólo a las luchas partidistas sino a la intervención de caciques locales, políticos regionales y funcionarios del gobierno. Por citar un ejemplo, "en San Juan Mazatlán municipio indígena localizado en la Sierra Norte de Oaxaca, un líder regional del PRI intentó registrar como candidato a una persona distinta a la que había sido electa en asamblea popular. El propósito de este líder regional era tener como presidente municipal a alguien con quien pudiera negociar la explotación de los bosques de la comunidad. En otros municipios, el Partido

Revolucionario Institucional (PRI) no tuvo más alternativa que permitir que los caciques locales seleccionaran a los candidatos.”⁵⁷

Al analizar la composición política de los municipios del estado, observamos la escasa presencia de partidos de oposición en comparación con la cantidad de municipios que controla el PRI. Sin embargo, existen alianzas entre los partidos de oposición con fuerzas locales, las cuales generalmente mantienen su autonomía con relación a los partidos políticos. Estas organizaciones locales y regionales se han convertido en actores centrales para las elecciones municipales. Se caracterizan por ser alianzas de muy distintas clases y que engloban intereses también de muchas clases sociales, encabezadas por un grupo de estudiantes o de profesionales (profesores universitarios, médicos, abogados, etc.) Generalmente se constituyen en frentes cívicos, uniones, coaliciones o comités.⁵⁸ Como ejemplo de éstas organizaciones locales y regionales tenemos: la COCEO (Coalición Obrero, Campesino, Estudiantil de Oaxaca), la COCEI (Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo), la FIOACO (Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos de Oaxaca) y la UODPT (Unión de Organizaciones Democráticas de Telixtlahuaca).

2.5. – Elecciones municipales 1980-1992

El estudio de las elecciones municipales en Oaxaca es doblemente interesante porque además de que aquí se concentra el 25% de los municipios del país, éstos se caracterizan por su gran heterogeneidad en términos económicos, políticos, étnicos, sociales y culturales. Gracias a esta composición podemos apreciar la gran riqueza de sus formas de gobierno indígena. El panorama pluriétnico explica la vigencia histórica de un régimen de usos y costumbres en 85% de las comunidades. Por ello, cualquier planteamiento federalista ya sea en Oaxaca o en otro estado con presencia indígena significativa, debe incluir el reconocimiento y respeto a los usos y costumbres de sus pueblos indígenas.⁵⁹

⁵⁷ Díaz Montes. *Los Municipios ...*, Op., cit., pag.47

⁵⁸ *Ibid.*, pag. 51-52.

⁵⁹ Carrasco Altamirano, Diódoro. “Federalismo y Desarrollo social: la experiencia de Oaxaca” en “Perspectivas de la descentralización y el federalismo en México” dentro del Encuentro Nacional de Economía Política, 22 de septiembre de 1995, Oaxaca, Oax.

La composición étnica de la población oaxaqueña, permite que exista un gran número de municipios en donde las autoridades municipales son electas con base en procedimientos tradicionales de tipo comunitario conocido como *usos y costumbres*. No obstante que el procedimiento específico varía de municipio en municipio, y de comunidad en comunidad, pues en algunos casos las elecciones se realizan mediante el pronunciamiento directo de los ciudadanos que acuden a la asamblea comunitaria, y en otros, se hace a través de boletas o planillas, lo que caracteriza estas elecciones es que la autoridad se elige con la participación de un amplio sector de la población y con el consenso de la mayoría, si no es que de la totalidad de los ciudadanos. Siendo una costumbre política muy arraigada entre los municipios indígenas que la elección de las autoridades se realice con anterioridad o posterior a la fecha señalada por las elecciones constitucionales.

Por mucho tiempo, antes del reconocimiento electoral a los usos y costumbres en la entidad, quienes salían electos como futuros funcionarios municipales eran generalmente presentados como candidatos del PRI. En consecuencia, se hizo costumbre que un número importante de municipios en los que se registraba una sola planilla para una proporción "alta", haya sido propuesta del PRI. Debido a esta característica y a que en la mayoría de estos ayuntamientos son pobres, la competencia electoral entre los partidos políticos por el poder municipal se reduce a una quinta parte, sin embargo, esta proporción tiende a crecer en cada proceso electoral.⁶⁰

Indicadores de Conflicto en Elecciones municipales en Oaxaca (1971-1986)

Indicadores	1970	1974	1977	1980	1983	1986
Elecciones anuladas	1	12	6	13	13	13
Elecciones extraordinarias	0	11	3	1	3	2
Plebiscitos	0	0	1	4	1	10
Consejos municipales	2	10	24	17	17	29
Partidos participantes	4	4	4	6	7	7
Planillas independientes	0	13	2	5	1	1
Victoria de la oposición	6	11	9	19	11	15

⁶⁰ Díaz Montes, Fausto. *Elecciones Municipales en Oaxaca 1980-1992*, en Cuadernos del Sur, año3/num. 6-7 enero-agosto, Oaxaca, 1994, p.94

Como consecuencia de la reforma política de 1977, la ley electoral de la entidad se modifica a finales de 1979, dando origen a la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. De acuerdo con esta ley, se introduce el principio de representación proporcional en la elección de diputados locales y concejales. De esta manera, el Congreso Local se incrementa a 24 diputados; 18 electos por mayoría relativa y 6 electos por el principio de representación proporcional.

En el caso de los ayuntamientos, la representación proporcional se establece para aquellos municipios con más de 100 mil habitantes. Pero, para 1980, sólo la ciudad de Oaxaca cumplía con dicho requisito. Así que, las primeras elecciones municipales después de la reforma política de 1977 se realizaron en noviembre de 1980. En el proceso electoral mencionado, además del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Acción Nacional, que eran los partidos registrados y que tradicionalmente se disputaban el poder municipal, participan legalmente dos nuevos partidos: el Partido Comunista Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores.

En su primera incursión electoral, el Partido Comunista Mexicano triunfa en cuatro municipios y el Partido Socialista de los Trabajadores, en uno. De los municipios ganados por el Partido Comunista, el más importante es el municipio de Juchitán de Zaragoza, en donde triunfó en elecciones extraordinarias apoyado en los militantes de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo.

En elecciones anteriores, el Partido Popular Socialista y el Partido Acción Nacional eran los partidos de oposición con mayor presencia electoral. En 1977, el Partido Popular triunfó en 5 municipios, el PAN en tres y el PARM en uno. A partir de dichas elecciones, la presencia de la oposición, como lo podemos apreciar, ha ido incrementándose al tiempo que la predominancia electoral del PRI como partido hegemónico ha venido decreciendo.

En el ámbito federal los procesos electorales a partir de 1988 han adquirido mayor interés por parte de la ciudadanía. Esto como una nueva expresión de la relación política con el Estado y sus instituciones en donde los ciudadanos han ganado espacios legítimos en cuanto a la ampliación de la representación política y hacia la consolidación de una república democrática. Distinguiéndose por

ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino de la ley.

Contrariamente a los tiempos democráticos que vive la república, en los municipios de composición indígena los cambios parecen retrazarse. Mientras que en municipios no indígenas o más urbanizados las preferencias electorales, como lo apreciamos en el siguiente cuadro, tienden a favorecer a partidos políticos de oposición; en los de composición indígena, las políticas de exclusión, de marginación y de control político por parte del partido oficial, el PRI, continúan reproduciendo viejos vicios que hacen que los tiempos y mecanismos democráticos no logren consolidarse electoralmente como se deseara.

Municipios indígenas y preferencias políticas

Municipios	Municipios indígenas	Partido Revolucionario Institucional	Partido de la Revolución Democrática	Partido Acción Nacional	Usos y Costumbres ⁶¹	Otro
2,403	803	414	65	25	282	17
	100%	51.5%	8.0%	3.1%	35.1%	2.1%

Fuente: Embríz Osorio, Arnulfo (Coord.) *Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. INI, México, 1993. CEDEMUN. *Los Municipios de México*, 1997.

De los 2,403 municipios registrados en 1990, el Instituto Nacional Indigenista identificó a 803 como indígenas, éstos se caracterizan por tener 30% o más de dicha población. A partir de este análisis y con información sobre sus preferencias electorales encontramos que en 414 gobierna el PRI, lo que significa el 51.5%; el PRD gobierna en 65 (8%) y el PAN en 25 (3.1%).

Quizá resulte paradójico que a raíz del conflicto chiapaneco de 1994 en la elección de 1997 la preferencia electoral de sector indígena hacia el partido revolucionario institucional haya ascendido con relación al proceso electoral anterior de un 51.5% a un 54.4%; mientras que el PAN y el PRD de un 3.1% y un 8.0%, a un 14.5% y un 24.8 % respectivamente.⁶² Cabe destacar, que la tendencia que parece favorable al PRI no lo es del todo; ya que, como lo podemos constatar en procesos

⁶¹ Cabe señalar, que para 1995 son 412 los municipios que se gobiernan bajo el régimen de usos y costumbres.

⁶² Ruiz Mondragón, Laura. *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*. CIESAS.

electorales anteriores y en otras entidades federales, esta preferencia superaba el 80 y 100% de las preferencias.

Por lo que respecta a los partidos de oposición, como éstos no cuentan con capacidad técnica o política para llegar a las regiones indígenas, su participación se reduce.⁶³ Sin embargo, en fechas recientes, el Partido de la Revolución Democrática en su corta vida y experiencia política ha conseguido incrementar sus espacios de participación, aunque siguen existiendo comunidades que se oponen al sistema de partidos sea éstos del PRI, del PAN, o del PRD.

Sabemos que, para que exista manipulación y control político hacia las localidades por parte del partido oficial y de su estructura ha sido gracias al mantenimiento de viejas prácticas políticas y del sostenimiento de un modelo económico generador de pobreza y marginación. ¿Cuántas veces no escuchamos que debido a la falta de créditos, de fertilizantes, de alimento o de dinero, nuestros hermanos indígenas han canjeado su voto? Así, manipulación política y económica parecen siempre ir de la mano. Pero, ¿Qué sucede?, ¿Por qué en anteriores votaciones donde el partido oficial obtenía el 100% de la votación a su favor, ahora sólo obtiene el 54.4%?

La transformación en el comportamiento político de los pueblos indígenas tiene que ver con que los partidos políticos de oposición y los organismos no gubernamentales han incrementado su presencia en las localidades, contribuyendo en el mejor de los casos, al ofrecimiento de nuevas propuestas y alternativas a los problemas comunitarios. Promoviendo una educación cívica en defensa del voto para participar como actores activos y no pasivos de los procesos democráticos. Situación que ha sido posible gracias a que en los años ochenta la redefinición de la función del Estado en la economía, la disminución del gasto social, la aplicación del monetarismo, la apertura de los movimientos de capitales y de bienes, hicieron impostergable la transformación de la relación clientelar entre el estado y la sociedad.

Para 1983, las elecciones municipales en Oaxaca se realizaron bajo el mismo ordenamiento electoral aprobado en 1979 y participaron partidos políticos como: PRI, PAN, PPS, PST y PSUM, que fue producto de la alianza del PCM con otros partidos y organizaciones políticas. Como resultado del

⁶³ Entrevista a Joel Aquino

proceso electoral, la oposición triunfó en 11 municipios, aunque le fueron otorgadas regidurías en otros ayuntamientos producto de la negociación política.

Hasta 1983, la elección de presidentes municipales se realizaba el 3º domingo de noviembre, tres meses después de las elecciones de gobernador y diputados locales. Siguiendo este calendario, la nominación de candidatos a presidentes municipales era hecha a finales de septiembre o principios de octubre, lo cual permitía al gobernador y diputados locales electos tener una intervención directa en la designación de candidatos a presidentes municipales.

En 1984, la ley electoral fue también modificada para conceder poderes adicionales a la legislatura estatal con relación a las autoridades locales. De acuerdo con la nueva ley, la legislatura local podía nombrar consejos municipales cuando no hubiera condiciones para celebrar elecciones ordinarias o extraordinarias; o remover a las autoridades municipales cuando violaran la ley. Esta ley fue hecha para evitar que el gobierno del estado actuara en forma ilegal cuando nombrara autoridades municipales. En procesos electorales anteriores, varios conflictos municipales fueron resueltos mediante la integración de consejos municipales, en vez de celebrar nuevas elecciones como debería de haber sido.

"Aunque el término consejo municipal ha sido utilizado para hacer referencia al gobierno municipal, hay una distinción formal entre consejo municipal y ayuntamiento constitucional. Mientras el primero es designado por las autoridades estatales (el ejecutivo propone y el legislativo aprueba), el segundo se establece en una elección ordinaria o extraordinaria. Un consejo municipal es normalmente integrado cuando una elección local es anulada o las autoridades electas son removidas."⁶⁴

En 1986, y debido a la reforma electoral local de 1984, las elecciones municipales ya no se realizaron en el mes de noviembre, sino en el mes de agosto. Eso trajo como consecuencia que se juntaran las elecciones de gobernador, diputados y presidentes municipales en una misma fecha. Asimismo la toma de posesión de las autoridades municipales, que había sido tradicionalmente el primero de

⁶⁴ Díaz Montes, *Los municipios...*, Op., cit., pp.42-44.

enero, se adelantó al 15 de septiembre, con lo que se redujo el periodo constitucional de las autoridades electas para el periodo 1984-1986.

Otro elemento que hizo diferentes las elecciones de 1986 fue la creación de las regidurías de representación proporcional en todos los municipios, independientemente del tamaño de su población. Mediante esta reforma se reconocía el derecho de la primera minoría a participar en el gobierno municipal. No obstante, esta reforma encerraba un elemento de conflicto, ya que al considerarse que el ayuntamiento estaba integrado por un número fijo de concejales, la integración de los regidores de representación proporcional implicaba la renuncia de algunos regidores de mayoría. Como era de suponerse, esto generó conflictos en varios municipios.

"Las elecciones de 1986 se caracterizaron también por su gran conflictividad, provocada en gran medida por las contradicciones existentes entre dos grupos locales de poder cuyas cabezas visibles eran el gobernador entrante y el saliente. En estas elecciones la izquierda participó electoralmente a través de una alianza que se registró con el nombre de "Coalición Democrática" y que agrupaba al PSUM, al PRT, al PMT y a la COCEI.

"Entre las elecciones municipales de 1986 y las de 1989 se realizaron las elecciones presidenciales de 1988, que modificaron considerablemente el panorama electoral del país. Como producto de esta insurgencia electoral surgió el Partido de la Revolución Democrática, que hizo su primera incursión electoral en el estado en las elecciones municipales de 1989. Aliado electoralmente con varias organizaciones regionales y municipales, el PRD logró una votación que superó la de los demás partidos de oposición y que le permitió triunfar en 15 municipios.

"En este mismo proceso electoral de 1989, el PARM, que no había ganado ningún municipio en 1983 y 1986, logró repuntar electoralmente y triunfó en 8 municipios. Esto se explica, en parte, por la inercia electoral generada por el repunte del PARM en las elecciones federales de 1988." ⁶⁵

⁶⁵ *ibid.*, p.95

Las elecciones municipales de 1992 se dieron bajo un nuevo ordenamiento legal. Pocos meses antes de las elecciones se creó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) que, entre otras cosas, amplió la legislatura local (de 24 a 31 diputados) y le otorgó la facultad de calificar las elecciones municipales. Con relación a municipios indígenas, el Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Oaxaca reformó el artículo 25 de la constitución local y estableció el respeto a los usos y costumbres de las comunidades en la elección de sus autoridades, aunque no señalara con claridad los mecanismos para garantizar dicho reconocimiento. La nueva ley también estableció el retorno al viejo calendario electoral. Nuevamente las elecciones municipales se realizaron en el mes de noviembre tomando posesión los presidentes municipales en funciones el primero de enero.

En términos de la elección de candidatos, una de las características más importantes del proceso electoral de 1992 es que tanto el PRI como el PRD avalaron el registro de planillas independientes, en las que se incorporaron aquellos candidatos que tenían un importante respaldo de militantes, pero no lograron el registro oficial de su partido.

En el transcurso de la década de los ochenta, la preferencia electoral que anteriormente conservaba el PRI siempre estuvo por encima del 80% de la votación emitida. En la elección para designar presidentes municipales en 1992, la votación priísta, según el estudio del Dr. Fausto Díaz Montes, descendió al 74%.

Elecciones para renovar el Congreso Local y la Gobernatura del Estado (2 de agosto de 1992)	Elecciones para renovar Presidencias Municipales (8 de noviembre de 1992)
Abstención general: 65% Para gobernador: 75% Diputados de mayoría para el PRI: 21 Diputados de Mayoría relativa para el PRD: 4 para el PAN: 3 para el PFCRN: 1 para el PPS: 1 para el PARM: 1	Abstención general: 70% Municipios por partido: PRI: 522 PRD: 13 PAN: 6 Otros partidos: 4 Planillas Independientes: 8 Municipios en Conflicto: 14

Sin embargo en esta elección el PRI recupera municipios importantes como Huajuapam, Tlacolula, Xoxocotlán, Telixtlahuaca y Zaachila, pero pierde otros de mayor importancia como Salina Cruz donde gana el PFCRN y Juchitán con el PRD, y peor aún, pierde el control de gran parte de toda la región del Istmo.⁶⁶

Hasta la fecha ningún partido de oposición en forma individual, ha logrado superar el 13% de la votación emitida, aunque la oposición en su conjunto logró acumular el 26% de la misma en las elecciones municipales de 1992.

En términos absolutos, la votación a favor del PRI en las cinco elecciones municipales que comprenden este periodo, tuvo una tendencia creciente hasta 1986, fecha en que el PRI alcanzó una votación cercana a los 600 mil votos. A partir de 1989, la votación favorable para este instituto político empezó a descender rápidamente, llegando a poco menos de 350 mil votos en 1992. En términos relativos, la votación priísta se mantiene estable durante los comicios de 1980, 1989 y 1986, y empieza a descender a partir de 1989. La preferencia electoral a favor del PAN asciende de 1980 a 1983 y, a partir de 1988, manifiesta una tendencia estable entre los 15 y 20 mil votos. En términos relativos, la votación en la votación para el partido acción nacional se manifiesta estable entre 1983 y 1992.

Por lo que respecta a partidos de izquierda, el partido de la revolución democrática es el que mayor presencia electoral mantiene a últimas fechas en el estado. Desde su surgimiento en 1989, obtuvo una votación por encima de los 30 mil votos, y en 1992 llegó prácticamente a alcanzar los 60 mil votos, con la cual se colocó como la segunda fuerza electoral. En conjunto, los partidos de oposición han ido aumentando su presencia en los municipios oaxaqueños, alcanzando su punto más alto en 1989. En este año, 34 municipios quedaron en manos de la oposición. En 1992, la oposición representada por partidos políticos y planillas independientes triunfó en 27 municipios.

En síntesis, en los años setenta y ochenta se formaron un conjunto de organizaciones sociales que se propusieron la recuperación de las tierras y la apropiación de los procesos productivos. Algunas de ellas lograron la conquista de los gobiernos municipales, como un espacio que ha permitido

⁶⁶ Sorroza, Pablo. Op., cit., p.304.

desarticular el poder de los caciques y terratenientes; ha posibilitado el acceso de las comunidades a la información sobre derechos y recursos que se ignoraban; ha constituido un ámbito en el que es posible reconstituir las tradiciones e instituciones políticas de los pueblos indígenas; y ha permitido la formación de nuevos espacios democráticos, en los que el desarrollo local se define a partir de las necesidades y aspiraciones de todos los habitantes. Por eso, la lucha y la conquista de la administración pública local implica también la defensa de una autonomía tanto de las localidades indígenas como de las no indígenas.

Capítulo III. – Formas de organización política y administrativa

“Nada pues más importante que el no seguir, a la manera de los rebaños, a los que van por delante, caminando no a donde se ha de ir, sino por donde de ordinario se va. Porque ninguna cosa nos enreda en mayores males que el ajustarnos a lo que se dice, pensando que lo mejor es lo que todos admiten y de lo que tenemos muchos ejemplos; así no vivimos conforme a razón, sino por imitación.”

Cicerón

3.1. – Derecho consuetudinario VS derecho positivo

En derecho, el orden jurídico de cada comunidad o pueblo es un elemento fundamental de la cultura, e indispensable para la reproducción y regeneración de la sociedad. Todos los pueblos del mundo en el marco de su propia evolución social, desarrollan sistemas jurídicos; cuentan con una realidad jurídica propia que corresponde con su forma de entender al mundo.

En México, los pueblos indígenas no son la excepción, cada uno de ellos posee una realidad jurídica propia de vigencia interna conformada por un conjunto de usos, de costumbres y de prácticas ancestrales de desarrollo consuetudinario que determinan la organización política y social en su seno. Y que, cuando es ignorada, contrapuesta e incluso sancionada por el derecho nacional o positivo, lleva a los grupos indígenas a vivir en un estado de “ilegalidad” e indefensión frente al derecho convencional, al que en muchas ocasiones ni conocen ni comprenden, aunque el procedimiento consuetudinario constituya un método inicial de producción jurídica.

“En general el estudio de la forma consuetudinaria de creación del derecho trae aparejado una serie de conclusiones que difieren en cada uno de los autores que la han tratado. Esto obedece, frecuentemente a que la mayoría de los juristas se preocupan más por conseguir alguna comprobación de ciertas valoraciones dogmáticas previamente elaboradas mediante especulaciones abstractas y dejan a un lado el objetivo y el análisis que la importancia de la costumbre requiere.”⁶⁷

⁶⁷ JOrozco Henríquez, José de Jesús. *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, UNAM, 1993, p.36.

La costumbre tiene que ver con las pautas de conducta convalidadas por la mayoría de los miembros de una comunidad, la cual engendra por tradición cultural la necesidad de mantener las prácticas cotidianas a fin de preservar su identidad como sociedad. La formación de un derecho consuetudinario, supone principalmente el que por una serie continua de hechos repetidos se establezca una práctica constante con relación a la vida social del individuo y del grupo, de tal manera que la costumbre es, por definición, una conducta repetida que incidirá para que dentro de la memoria colectiva de determinada sociedad, permanezca un criterio que determine qué es lo común, lo válido, o lo tradicional tanto en los actos religiosos, jurídicos, políticos, etcétera.

Por Derecho Consuetudinario se entiende la costumbre como fuente formal del Derecho, "... es una manera constante y uniforme de actuar de los hombres en una colectividad y que es considerada como obligatoria en la propia comunidad; la costumbre no significa un acto de voluntad, sino el hecho mismo del actuar que, repetido cotidianamente, se considera como obligatorio y se vuelve norma jurídica." ⁶⁸

La costumbre está compuesta de dos elementos:

- a) La repetición de actos semejantes en una sociedad determinada; la reiteración de un modo de actuar frente a determinadas situaciones, a través de un periodo más o menos prolongado.
- b) La convicción en dicha comunidad de que lo que se ha venido practicando es lo debido y que por ello tiene fuerza obligatoria.

En cambio, por derecho positivo entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen fuerza obligatoria en un momento y lugar determinados. Así que las leyes, reglamentos, códigos, etcétera, que se aplican en la actualidad en nuestra República, constituyen el Derecho Positivo Mexicano.

Así entonces, la costumbre, dentro del Derecho Positivo, tiene escasa importancia, y nula si esta se refiere al derecho consuetudinario de los pueblos indios, ya que fuera de los casos autorizados por la ley, la costumbre no tiene fuerza obligatoria. Al respecto, la regla establecida por el artículo 10 del

⁶⁸ Geny, Francisco. *Método de interpretación y fuentes en derecho privado positivo*, Madrid, Reus 1925, p. 311

Código Civil, establece que: "Contra la observancia de la ley, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario".

¿Pero qué implicaciones tiene para la vida práctica y cotidiana la contraposición entre derecho consuetudinario y derecho positivo? Según Cándido Coheto Martínez, zapoteco de la Sierra de Juárez, comenta: "...la falta de reconocimiento al derecho consuetudinario indígena, propicia que autoridades municipales de los pueblos indios, se vean limitados en el ejercicio de sus funciones ya que se les exige un gobierno basado en el derecho positivo".⁶⁹ Por ello, resulta "necesario que reconozcamos en nuestro orden jurídico nacional, desde nuestra norma fundamental, la existencia de esa realidad que hasta ahora hemos ignorado, e incluso despreciado. De manera que integremos como parte de nuestro universo jurídico al derecho indígena, pues constituye una parte importante de nuestra riqueza histórica y jurídica, que es cotidianamente vivida y reproducida por los pueblos indios de nuestra patria".⁷⁰ Y, la manera de lograrlo es llevar a la práctica los acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

El desconocimiento y la falta de interés hacia las formas de organización social y la negación para su inclusión en el orden jurídico nacional, ha dejado a los indígenas sin el reconocimiento de sus representantes naturales, lo que ha contribuido a que carezcan de interlocutores legales y legítimos frente a la sociedad y el gobierno. Sólo atendándose esa problemática estaremos garantizando la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la vida jurídica y política nacionales en igualdad de condiciones con el resto de los interlocutores sociales.

3.2 – Sistemas electorales y formas de representación política

El artículo 39 de nuestra Constitución Política señala: " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". De acuerdo a esta cita es preciso señalar que además de éste derecho inalienable del

⁶⁹ Ponencia presentada en el Coloquio sobre Derechos Indígenas, 17 de febrero de 1996, Oaxaca, Oax.

⁷⁰ Palabras del Dr. José Luis Soberanes, Dir. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, durante la Revisión de las Conclusiones de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, 1996

pueblo a alterar o modificar su forma de gobierno, también debería contar con el derecho a mantener formas de gobierno distintas en sus gobiernos locales.

Al hablar de formas de gobierno distintas en un país que se reconoce pluricultural, necesariamente nos introduce al tema de los sistemas electorales y de representación política que se dan al interior de los pueblos. Porque, así como el procedimiento consuetudinario constituye un método tan válido e importante para la creación jurídica; la costumbre política de los pueblos indígenas de México, también puede enriquecer en mucho a nuestro sistema político.

Si en materia jurídica, conforme a Hans Kelsen, "... el proceso legislativo es un método deliberado y centralizado de creación de derecho y el procedimiento consuetudinario es una forma espontánea y descentralizada de producción jurídica." ⁷¹ En materia política, podríamos afirmar, que el centralismo característico de nuestro sistema político se vería limitado en la medida en que el nuevo federalismo propuesto, redistribuyera competencias, responsabilidades, autonomía en las decisiones y en el ejercicio de los recursos fiscales no sólo entre los tres órdenes de gobierno, sino en las distintas comunidades que integran a los mismos. Sólo entonces hablaríamos del fortalecimiento de estados y municipios, pero sobre todo de éstos últimos, pues el reconocerles esa autonomía constituye un mecanismo indispensable para la construcción de una democracia económica y política en el ámbito local.

El fortalecimiento municipal no sólo se debe garantizar en aquellos municipios tradicionales, sino fundamentalmente en aquellos que por sus componentes económicos y étnicos, se encuentran en completo rezago. Porque ante la falta de respeto a una tradición, a una costumbre y a una cultura, éstos municipios han sido objeto de exclusión y marginación económica, política y social. Lo que obliga que en la mayoría de los casos, sólo tengan por alternativa vivir de las dádivas de un gobierno y un partido de estado que sólo los busca en períodos electorales para obtener sus votos y luego olvidarlos de sus proyectos de campaña. El fortalecimiento municipal se logra en gran medida cuando existe un respeto y una colaboración permanente entre la federación, los estados y los ayuntamientos, independientemente del partido político que ostente el gobierno. Sin embargo, cuando el régimen político interno de un gobierno local no es precisamente el de partidos sino el de

⁷¹ Hans Kelsen *Teoría para el Derecho*, México, UNAM, 1979, p.248.

la costumbre y el de su propia práctica política, entonces los obstáculos son mayores. Por lo tanto, para poder potenciar su desarrollo, es requisito indispensable la propuesta de preservar sus prácticas políticas y jurídicas tan válidas como las que se ejercen en cualquier sistema político, pues de no hacerlo, continuará la política de exclusión a un proyecto político sustentado en la libertad, en la justicia, en el respeto a la diferencia y a la diversidad.

El derecho a la diferencia debe garantizar a cada comunidad social el derecho a ejercer su propia forma o tipo de gobierno. El derecho a su vez de decidir y construir los mecanismos políticos por medio de los cuales pueda alcanzar, desde su propia perspectiva, al Estado perfecto. De esta manera, recurriendo a un clásico de la teoría política como Aristóteles en su obra, *La Política*, señala lo siguiente: "...un Estado perfecto será siempre gobernado por quien goza de capacidad para ser gobernado, así como para gobernar con la vista puesta en las normas de la virtud." Además, en su explicación sobre las diversas formas de gobierno menciona que "... una democracia es ventajosa para ciertas ciudades, que las oligarquías convienen a ciertos pueblos", aunque insiste en que no hay que mostrar sólo cual de estos sistemas es el mejor para cada Estado, sino considerar sucintamente cómo hay que establecer éstos y otros sistemas de gobierno. Abriendo todo un abanico de posibilidades sin reducimos a lo establecido, a lo tradicional ó a lo "conveniente".

Con ello queremos decir, que así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 el carácter republicano, democrático y federal del Estado mexicano, en el cual los partidos políticos tienen un papel fundamental para establecer los mecanismos por medio de los cuales se garantice la representación política de los habitantes; así también, en el ámbito local, los pueblos y los municipios preponderantemente indios preserven lineamientos importantes para establecer sus propios métodos de participación y de representación política como lo hemos visto al analizar el sistema de cargos.

De esta manera nos proponemos enunciar las similitudes que guardan tanto el sistema electoral tradicional, regido básicamente por el sistema de partidos políticos; como, el sistema de cargos o de costumbre política en los municipios indígenas de Oaxaca, con el objeto de comparar y observar por medio de este breve análisis, la costumbre política de ambos sistemas para el acceso a la administración pública local.

3.2.1. Del sistema electoral en un régimen de partidos

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa, en este sentido, se dice que es el mejor (o el menos peor) de los sistemas de gobierno que han inventado los hombres y las mujeres.

Los actores del fenómeno electoral contemporáneo son múltiples y variados. Tenemos a los votantes, a los candidatos, a los partidos políticos, a los medios de comunicación, a las autoridades que organizan el proceso. Los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y el escrutinio de los sufragios, y finalmente, la resolución de los conflictos que se pueden presentar durante y después del acto electoral.

Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca en una boleta forman parte de un complejo proceso que debe ser regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad a las o los triunfadores de la contienda para conformar los poderes políticos de una nación.

En síntesis, para definir de alguna manera a los sistemas electorales, diremos que "son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política".⁷²

3.2.2. Función de los sistemas electorales

Los sistemas electorales, se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación. Las funciones básicas de los sistemas electorales establecen las siguientes reglas:

- ° ¿Quiénes pueden votar?
- ° ¿Quiénes pueden ser votados?

⁷² Valdés, Leonardo, "Sistemas electorales y de partidos" Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática. I.F.E., México, 1995

- ° ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?
- ° ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?
- ° ¿Cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?
- ° ¿Quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?
- ° ¿Cómo deben emitirse y contarse los votos?
- ° ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?
- ° ¿Quién gana la elección? Y, por último
- ° ¿Cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Por otra parte se tienen, las funciones que regulan la constitución y el reconocimiento legal de los partidos políticos;

- ° El registro de los ciudadanos;
- ° El papel de los medios de comunicación en las contiendas y,
- ° La participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.

En la actualidad se identifican tres modalidades básicas del sistema electoral:

- a) Mayoría relativa y absoluta
- b) Representación proporcional y,
- c) Mixtos.

La primera, el sistema de mayoría simple, normalmente se aplica para elegir a un sólo representante popular, en cada una de sus partes en que se divide un país. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtenga el mayor número de votos gana, incluso si no gana la mayoría absoluta. La segunda, el término representación proporcional, se utiliza de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno.

Tradicionalmente se aplica en regiones en que se divide un territorio para la elección de representantes populares en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los

electores votan en bloque, denominadas demarcaciones o circunscripciones. La tercera, se trata de sistemas que mezclan elementos de mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Este sistema, por sus propiedades intrínsecas es privativo para las elecciones de diputados, de senadores y concejales últimamente en México.

Por lo regular los sistemas mixtos, se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, completada por cargos adicionales distribuidas por representación proporcional. Tiene además una particularidad fundamental: la sección del órgano que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

3.2.3. De los partidos políticos

Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada cuente con un marco institucional para su expresión y, que al mismo tiempo, los puestos de representación política dentro de las esferas de gobierno sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto. Luego entonces los partidos políticos, en su acepción moderna, son necesarios para este sistema de gobierno.

Con base a lo anterior, se pueden definir los partidos políticos como instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles. "Los partidos son conducto de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y proyectos nacionales que existen en la sociedad"⁷³

Los estudiosos de los partidos políticos, les han señalado tres cualidades:

a) No son fracciones;

⁷³ Woldenberg, José, "Los partidos políticos en México" Serie Formación y Desarrollo, I.F.E. México, 1996

- b) Son partes de un todo, y
- c) Son conducto de expresión.

No son fracciones porque " los partidos políticos son órganos funcionales que sirven para unos fines y desempeñan unas funciones." ⁷⁴ Los partidos (a diferencia de las fracciones) son instrumentos para obtener beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente "el beneficio privado de los combatientes". Sin embargo, en determinado momento, los partidos políticos pueden actuar o convertirse en fracciones, pero en ese momento su propio perfil y su contribución a la reproducción y expresión de la pluralidad se desvirtúa.

Son parte de un todo si " se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte". ⁷⁵ Ante esta perspectiva podemos definir que el instrumento de representación de una sociedad es el partido y un conjunto de éstos, reconocidos en el seno de una sociedad que presupone la aceptación de la composición de una sociedad pluralista.

Sin embargo, cuando una parte - un partido - se confunde con el todo, es imposible hablar de un auténtico " sistema de partidos". No obstante, esto no quiere decir que un partido no pueda gobernar o que pretenda gobernar " para todos". Ello es precisamente lo que lo distingue de la fracción. Los partidos políticos son canalizadores de los intereses sociales y puente con las esferas del poder público. En este sentido expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, de tal suerte que se convierten en un unificador necesario del proceso democrático representativo.

Así mismo, los partidos políticos se conceptúan como un producto histórico, surgen "... cuando el sistema político ha alcanzado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan varias partes del sistema y, por otro lado, que entre esas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas."

⁷⁴ Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", Alianza Editorial, Madrid, 1980 Citado por Woldenberg, ...Op., cit.

⁷⁵ ídem.

⁷⁶ Pero, cuando se da la identificación de los intereses de una facción con los de toda una sociedad, llevan indefectiblemente a la construcción de regímenes oligárquicos.

Los sistemas de partidos suponen el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios, toda vez que "... el nacimiento y desarrollo de los partidos políticos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas". ⁷⁷

En esta breve explicación sobre la concepción de los partidos políticos, podemos resumir que: " el resultado de los partidos políticos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuando más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas Políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y multiplica el derecho del voto, más necesario se hace organizar a los elementos a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos esta ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales." ⁷⁸

3.2.4. De los usos y costumbres

En los municipios indígenas, por su parte, el concepto de poder, de mayoría y minoría en una comunidad, tiene una connotación distinta al del sistema electoral tradicional. No puede concebirse como el poder disputado por partidos políticos, porque las bases de poder son otras (como lo hemos descrito en el transcurso de la investigación) Las comunidades que se sustentan en el sistema de usos y costumbres y que cierran las puertas para los partidos, no es una declaración de guerra, simplemente éstos no tienen cabida dentro de sus pueblos porque es otra la cultura política que se tiene, no mejor ni menor, simplemente distinta.

En municipios indígenas, las minorías no han dejado de tener influencia. Los avances democráticos que permiten que las minorías estén incluidas, no tienen mayor relevancia en las comunidades

⁷⁶ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1992, p. 1184

⁷⁷ Woldenberg, op cit., pag.13.

porque aquí los derechos y obligaciones de participación no se dividen de la misma forma en que se hace en un sistema de partidos. Allí, en los pueblos indígenas, es asignación de responsabilidad. Ahora te toca, aunque no les guste.⁷⁹ Es la manera que tienen las comunidades para ejercer sus sistemas de cargos.

La renovación de los ayuntamientos, vía usos y costumbres o vía partidaria, puede mostrarnos algunas similitudes. Ambos órdenes - si se les quiere llamar: electorales -, se construyen sobre un proceso semejante. En el sistema de usos y costumbres se denomina "nombramiento de autoridades" mientras que el correspondiente a partidos políticos, lo denomina como "proceso electoral". Las partes articuladas, lo que se pudiera señalar como la formalidad compartida entre ambos sistemas son las siguientes:

1. Conceptos de elegibilidad
2. Preparación de la elección
3. Instalación de Asamblea y Mesa
4. Votación
5. Participación en la votación
6. Cierre de la asamblea de elección
7. Validación de los nombramientos.⁸⁰

Para dar paso a la exposición de las anteriores numerales cabe mencionar que el sistema por usos y costumbres para la elección de autoridades municipales, se realiza bajo un procedimiento regulado especialmente por el derecho consuetudinario, el cual hasta hoy, como lo hemos señalado en éste capítulo, es una fuente del derecho positivo. El derecho y la costumbre, la costumbre o el derecho, en la elección de autoridades ha sido, y sigue siendo defendida por los descendientes de los pobladores precolombinos, con bases y principios de una cultura con pasado y presente milenario y que por desgracia lo que hasta ahora encontramos escrito, se refiere en gran medida al aspecto cultural o "folklórico" de dicho procedimiento, olvidando y subestimando su importancia política.

⁷⁸ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México, F.C.E. 1951

⁷⁹ Entrevista realizada a Aristarco Aquino, ex-diputado local por el PRD, profesor y dirigente de Yalálag

El proceso político, como en cualquier tipo de sociedad, está inmerso en una serie de rituales que permiten la coexistencia de las sociedades. En el caso de los municipios indígenas, todo su ritual, como ha sido tradición, pasa de generación en generación a través de la práctica y la costumbre como se ha venido haciendo por siglos. Esta formalidad que para los grupos y entre los grupos es reconocida, validada y practicada; para la sociedad occidental, constituida sobre las bases y principios del derecho positivo, a pasado prácticamente inadvertida. Sin embargo, hoy, producto del reclamo democrático de estos grupos, en Oaxaca fue necesario incorporar los conceptos de tolerancia y diversidad de la sociedad mexicana. Actitud que bien podría ser secundada en Chiapas u otros estados.

A continuación, se destacan los procedimientos que siguen las comunidades indígenas con el objeto de realizar una "comparación" con respecto al sistema electoral occidental tradicional:

3.2.5. De la elegibilidad de los ciudadanos

En los municipios donde los usos y costumbres prevalecen, la elegibilidad de los ciudadanos a cargos dentro de la administración pública local, está sustentado en los conceptos generales del sistema de cargos, que a grandes rasgos serían: el de servicio, el de reciprocidad, el de obligatoriedad y el de prestigio. Estos conceptos se aplican principalmente a los cargos del ayuntamiento y, en la práctica de elegibilidad está normada a partir de los siguientes órdenes de importancia:

- a) honradez,
- b) cumplimiento de los cargos y servicios anteriores,
- c) responsabilidad y disciplina,
- d) buena conducta y seriedad,
- e) capacidad y experiencia y,
- f) la carencia de antecedentes penales.

⁸⁰Proyecto de investigación, "Catálogo Municipal de Usos y Costumbres de Oaxaca" IEE/CIESAS, Oaxaca, 1997.

La elegibilidad a su vez está relacionada con la edad considerada desde los 7 años como adecuada para iniciar los cargos, aunque algunos municipios acostumbran que el individuo puede iniciar su carrera de servicio a los 18 años como la edad idónea. La edad para finalizar es de 60 años aproximadamente.

Los órganos de consulta para la designación de los cargos es la *Asamblea Comunitaria*, pero destaca la participación de *las autoridades del ayuntamiento y la de los ancianos*. Siendo obligatoriedad de los cargos fundamental en los hombres no así en las mujeres. Las razones principales para no otorgar cargos, en orden de importancia, son:

- a) No tener impedimentos físicos o mentales,
- b) Antecedentes delictivos,
- c) Mala conducta e inestabilidad,
- d) Incumplimiento de cargos anteriores,
- e) No ser originario de la comunidad y,
- f) Ser poco participativo.

Los hombres por su parte, son elegibles para ocupar prácticamente todos los cargos estatuidos en la comunidad. Aunque cabe destacar que las mujeres tienen un alto grado de participación en los cargos, son elegibles principalmente en los relacionados con la salud y la educación, así como también, para eventos sociales y de la iglesia católica. Sin embargo, se les considera, aunque en menor medida, para ocupar cargos en el ayuntamiento. Por su parte, los vecinos o miembros de las agencias de policía son elegibles para ocupar cargos de los ayuntamientos con excepción del presidente municipal.

Es interesante la gama de cargos posibles en una comunidad, por ejemplo, en Magdalena Peñasco, es importante que para el desempeño de los cargos se tomen en cuenta a personas que ya hayan desempeñado con anterioridad otros puestos, además, es indispensable que se demuestre que son personas honestas, responsables y trabajadoras. En este municipio, la edad para iniciar los servicios es de 18 años y la edad para finalizar es de 70. El promedio de años de servicio que una persona debe de cumplir obligatoriamente es de 15.

Los cargos principales que se presentan en la comunidad pueden ser los siguientes:

1. Presidente municipal y suplente
2. Síndico municipal y suplente
3. Secretario del Presidente
4. Secretario del síndico
5. Regidor de hacienda y suplente
6. Regidor de salud y suplente
7. Regidor de educación
8. Regidor de reforestación y suplente
9. Regidor de obras y servicios
10. Secretario del registro civil municipal
11. Tesorero municipal
12. Secretario del tesorero
13. Alcalde y suplente
14. Secretario del alcalde
15. Dos comandantes de la policía municipal
16. Un subcomandante de policía municipal
17. Veinte policías municipales
18. Dos porteros
19. Seis comisariados de bienes comunales
20. Seis consejos de vigilancia
21. Cinco comités de la iglesia
22. Seis comités de la casa comunal
23. Dos comités de festejos religiosos
24. Seis comités del kinder
25. Cinco comités de primaria
26. Seis comités de la escuela albergue
27. Ocho comités de secundaria federal
28. Seis comités de la clínica
29. Diez comités de la tienda campesina
30. Treinta agencias municipales

31. Cincuenta representantes de paraje

32. Dieciocho mayordomos

3.2.6. De la preparación de la elección

La convocatoria a elecciones de concejales en los municipios indígenas se deposita principalmente en la figura de la Autoridad Municipal o Presidente Municipal. También se destaca la participación del Consejo Municipal Electoral en aquellos municipios que lo nombran. El medio más común para difundir la convocatoria es la mensajería tradicional por medio de los topiles, en menor medida se usan altavoces, las campanas de la iglesia y la radio.

Los preparativos para la elección van desde:

1. Adecuar el salón de actos o el lugar en donde se realizará la asamblea,
2. Hacer anuncios,
3. Citar directamente a los ciudadanos,
4. Instalar la mesa,
5. Instalar el sonido,
6. Preparar el orden del día, etc.

Se nombran comisiones, y dentro de las principales están:

1. La comisión que integrará la mesa de debates,
2. comisión de limpieza y asientos,
3. bastones y actas,
4. comisión de material de votación,
5. comisión de cierre de expendios de bebidas alcohólicas, etcétera.

Por tratarse de un sistema basado en conceptos de prestigio y de cumplimiento de los servicios, se considera como parte de los preparativos la posible designación de personas habilitadas para ocupar los cargos de concejales; las instancias para proponer candidatos son en orden de importancia:

1. El pueblo,
2. los ancianos,
3. las autoridades municipales y,
4. en menor medida los partidos políticos.

3.2.7. De la instalación de la asamblea y la mesa de debates

Generalmente el número de mesas instaladas para realizar el acto electoral es en el orden de una, y en una minoría de entre dos y siete. Es de notarse que la gente considera que la mesa es "**Mesa de debates**" más que "**Mesa de casilla**". Ello se debe principalmente, a que puedan existir dos o más contendientes para ocupar algún cargo, entonces, se procede a deliberar públicamente la conveniencia o no de los mismos para ocupar dichos cargos y donde intervienen principalmente sus propios conceptos de elegibilidad.

Aún cuando la fecha de elección es muy variable se destaca el día domingo como el adecuado para realizar dicha asamblea, y es en el mes de septiembre cuando se realizan con mayor frecuencia asambleas de elección, esto es porque el registro de candidatos se realiza la segunda quincena de éste mismo mes. El horario aunque variable, predomina como costumbre que comience a las 10 de la mañana.

Es también costumbre la de realizar una sola asamblea general. Esta asamblea se realiza en lugares públicos y cívicos, destacando los espacios del Palacio Municipal o la cancha deportiva.

Para dar inicio a la ceremonia de elección, destaca la figura del presidente municipal saliente, pero también puede ser iniciada por algún integrante de las mesas de acuerdo con la fórmula acostumbrada por la comunidad, por ejemplo, el presidente del Consejo Municipal Electoral, caracterizados o ancianos, etcétera.

De igual manera, presidir la mesa está a cargo de una fórmula muy variable. Por ejemplo:

Por un consejo de ancianos, por una autoridad municipal, por el comisario de bienes comunales, por el presidente del comité electoral, por secretarios, escrutadores, presidente municipal, representantes del partido revolucionario institucional, mesa de Debates, etcétera.

En orden de importancia las funciones de la mesa son:

1. Presidir la asamblea
2. Organizar la asamblea
3. Tomar lista de asistencia
4. Vigilar el proceso
5. Recibir propuestas y hacer temas
6. Inscripción de planillas
7. Conseguir apoyo de la asamblea
8. Mediar en la reunión
9. Tomar acuerdos
10. Realizar el escrutinio
11. Informar resultados
12. Levantar actas
13. Preparar paquete

Las instancias o fórmulas que escriben el acta de asamblea es también variable. Pero, destaca que normalmente es un secretario o bien del ayuntamiento o uno nombrado para la mesa de debates.

3.2.8. De la votación y la participación

En el 95% de los municipios que se rigen por el sistema de los usos y costumbres, se toma una lista de asistentes. En un alto porcentaje se nombran todos los cargos del municipio, mientras que en una minoría solamente los concejales. La forma predominante para nombrar los demás cargos del ayuntamiento, es a través de los nuevos concejales y/o en otra u otras asambleas.

La forma de elección de los concejales se hace predominantemente por:

- a) sistema de terna,
- b) elección directa,
- c) quinteta,
- d) mancuerna,
- e) opción múltiple y,
- f) propuesta de ancianos.

El procedimiento de la votación que más destaca es por medio del:

- a) levantamiento de mano, le sigue,
- b) por medio de boletas,
- c) la de pintar raya en el pizarrón,
- d) el de boletas y urnas,
- e) planillas,
- f) aplausos,
- g) aclamación,
- h) por comisión que capta el voto secreto y verbalmente,

3.2.9. De la participación política

a) Los electores

Desde la perspectiva de género, en los municipios de elección por usos y costumbres, la participación del hombre es fundamental. Todos los hombres de la comunidad participan en la elección. En cuanto a las mujeres, éstas lo hacen en menor escala ya que en algunos lugares las mujeres no forman parte del proceso de manera directa. Es significativo, que en un 30% de los municipios, las agencias municipales y de policía no participan en la votación. Por lo que un 70% si participa.

b) De las agencias municipales y de policía, se encuentra con mayor frecuencia:

1. De que lo hacen directamente en la asamblea;
2. en acuerdo con la autoridad municipal o persona caracterizada,
3. mediante propuesta de candidatos,
4. mediante planillas,
5. mediante envío de votación,
6. mediante envío de boletas.

Con respecto al uso de la credencial para votar con fotografía, en la mayoría de los municipios no se requiere dicho documento para ejercer su derecho de participar y elegir a su autoridad. Pero sí se considera que sean mayores de edad.

c) De los Escrutadores

El escrutinio corre a cargo normalmente de escrutadores de la mesa de debates. Cabe destacar, que de este mismo estudio se desprende la intervención del PRI en el conteo de los votos.

d) De los nombramientos

Los nuevos nombramientos o ganadores son anunciados por algún miembro de la mesa de debates, principalmente, por otras instancias o fórmulas conforme a la costumbre, ya sea un anciano, etc.

e) Del Acta de Escrutinio

Una gran mayoría de los municipios levantan acta de escrutinio y de participantes en la votación. El acta de asamblea es escrita o redactada principalmente por:

1. El secretario municipal
2. Un miembro de la mesa de debates o,
3. Un miembro del consejo municipal electoral.

En una minoría, la votación es recopilada por los miembros de las mismas mesas o por el consejo municipal electoral y la mesa directiva de casilla.

f) Del cierre de la asamblea de elección

La comunidad oaxaqueña tiene la costumbre de acudir a dar su opinión entre las primeras horas de la mañana y las 24 horas para cerrar la asamblea, pero predomina el horario de las 4 a las 6 de la tarde, y en algunos caso no hay límite.

Firma del acta de asamblea ⁸¹

Las instancias o fórmulas que firman el acta de asamblea de elección de los ayuntamientos de usos y costumbres son en orden de importancia:

1. La asamblea general
2. Las autoridades municipales, mesa de debates
3. Mesa de debates
4. Consejo municipal electoral ⁸²
5. Autoridades municipales
6. La autoridad municipal y el PRI
7. Funcionarios de casilla
8. Consejo municipal electoral y mesa de debates
9. Consejo municipal electoral y autoridad municipal, etc.

g) De la clausura de la asamblea

En primer lugar, la clausura de la asamblea es realizada principalmente por la autoridad municipal; en segundo lugar, por el consejo municipal electoral; en tercer lugar, por la mesa de debates y en cuarto lugar, por el consejo de ancianos.

h) De la vigilancia del orden durante y después de la votación

Las instancias que se encargan de vigilar la asamblea y después de terminada la votación son principalmente las figuras que conforman el aparato judicial comunitario (topiles, policías,

⁸¹ Es importante mencionar que no en todos los municipios levantan acta de aceptación de cargos.

⁸² Cabe señalar también, que no en todos los municipios forman el Consejo Municipal Electoral

comandantes, mayores, etcétera) Le siguen la autoridad municipal administrativa, el consejo municipal electoral. Instancias se pueden combinar.

j) De la Documentación Electoral

En cuanto a los documentos entregados, hay una alta variabilidad en la respuesta que va desde, acta de elección, acta de asamblea, acta de escrutinio, acta de instalación, boletas.

La documentación electoral es entregada:

1. Por el consejo municipal electoral,
2. Por la mesa de casilla,
3. Por autoridades municipales,
4. Por la mesa de debates,
5. Por miembros del PRI.

La entrega de la documentación es hecha en el Distrito Electoral principalmente:

1. A las autoridades municipales;
2. Al consejo distrital electoral;
3. Al "partido", o sea PRI;
4. Al Instituto Estatal Electoral; o bien,
5. " LO PASAN A RECOGER", (miembros del gobierno estatal o del PRI)

Es precisamente en esta última respuesta que se percibe una situación de confusión y desconocimiento de las instancias normadas por la legislación electoral en los municipios, respecto a quién y en dónde se entrega el paquete electoral, propiciando que intereses ajenos a las localidades se aprovechen de tal situación.

j) De la validación de los nombramientos

De los preparativos:

La fecha normal del "cambio de autoridades" es el primero de enero en un 94% de los casos. Los preparativos a realizar son variables que van desde:

1. Hacer un inventario patrimonial,
2. Preparar el convivio,
3. Avisos, citatorios, e invitaciones,
4. Reuniones o asambleas de preparación,
5. Corte de caja,
6. Informe anual,
7. Acondicionamiento de oficinas, etcétera.

Una misma parte realiza una ofrenda, que se realiza en la iglesia.

☞ Del ritual de la ceremonia ⁸³

La ceremonia de la toma del mando se inicia mayoritariamente en el transcurso de la mañana, a las 10 horas. El lugar para llevar a cabo dicha ceremonia es en el palacio municipal principalmente, y en menor medida, en la cancha o en el salón de actos y en viviendas particulares.

1) De los símbolos del poder

Parte del simbolismo del poder entre los pueblos indígenas es la entrega a la autoridades electas de bastones de mando o de autoridad. La cantidad de bastones oscila entre 1 y 15, pero predomina la entrega de entre 3 y 5.

☞ De la toma de protesta

En esta ceremonia el pueblo asiste de manera general y son escasos los municipios en que la toma de posesión o de protesta se realiza de manera cerrada y con la intervención de sólo algunos. La toma de protesta la realiza principalmente la autoridad municipal saliente y en menor medida por personas caracterizadas, consejo de ancianos y representantes del gobierno del estado. Como parte de este ritual simbólico del poder y de su transferencia, nos permitimos citar textualmente parte de un

⁸³ Mientras que el CIPPEO considera la validación de los nombramientos como un acto cívico fundamentalmente, para los pueblos indígenas adquiere una connotación ritual y solemne.

discurso pronunciado en San Juan Quiahije, de la región chatina del estado, con motivo del cambio de autoridades y de la entrega de varas de mando.

"Sobre permiso a nuestro Padre Sol, al dios supremo, recibe la vara de mando y grábate en tu cara y en tu corazón, que esta vara será tu cabeza, será tu ser, será quien te lleve por delante, en ella crearás. Ella es el símbolo del permiso dado por el pueblo para conducirlo. Que no se meta, ni en tu cara, ni en tu corazón, que tú eres superior. Se humilde, no cambies tu manera de sentir, de pensar, de actuar, porque ya lo tienes en tus manos. No empieces a creer en tu persona, que tú decides todo. No pierdas el respeto del pueblo. Si tú como autoridad te comportas mal, el pueblo te pedirá cuentas por no haber actuado con la rectitud que esta vara representa, y el pueblo podrá retirártela si no sabes sostenerla en tus manos con dignidad y respeto. Pero, solamente nuestro Santo Padre Sol dará permiso de aceptar esto y dará permiso al que tomará tu lugar y seguirá adelante." ⁸⁴

3.2.10 De los usos y costumbres por regiones

a) Valles Centrales

En la región de los Valles Centrales, los grupos indígenas predominantes son: los zapotecos, los cuicatecos, los mazatecos y los chinantecos. Las autoridades municipales en general, tienen la costumbre de convocar a los ciudadanos a asambleas públicas a través de citatorios, comunicados en aparatos de sonido, avisos directos y por medio de policías municipales.

A continuación, nos permitimos presentar un breve análisis comparativo de la costumbre política del pueblo mazateco, así como de los cambios introducidos en el transcurso de los años 50' y 90', con el objeto de observar su impacto en la estructura del poder local. ⁸⁵

⁸⁴ Cordero Avendaño de Durán, Carmen. *El Derecho Consuetudinario*, Ecole Practique de Hautes Etudes, Sorbonne, Paris, Francia.

⁸⁵ "Las contradicciones sociales y los conflictos políticos son cuestión cotidiana dentro del pueblo mazateco. Los campesinos mazatecos han reaccionado obligados por la situación económica y política. En la actualidad, el resurgimiento del viejo shamanismo, que desde los años cincuenta había pasado a un segundo plano, emergió con gran fuerza, en contra del caciquismo. En este caso el shamán es un líder informal que cura enfermedades de todo tipo, mediante la inducción de estados alterados de conciencia en rituales de éxtasis, pero que en el contexto actual pueden ser un maestro de primaria disidente, con militancia sindical, y que conoce las políticas de izquierda. Dependiendo de la situación, luchan por la vía electoral unidos con cualquier partido político que se oponga al partido aliado con el cacique, por el control de las

Estructura Política 1950	Respuesta Política 1990
--------------------------	-------------------------

Se observa una evolución de estructuras paralelas de poder y de poder externo, pero controladas por grupos informales como consejos de ancianos, hacia agencias del estado. Empiezan a emerger intermediarios políticos que conectan las esferas formales e informales del poder político.	La estructura política formal se impone al evolucionar los cacicazgos en oligarquías con bases agrarias tecnoenergéticas en conflicto, confacciones, cuasigrupos y coaliciones de campesinos indígenas, lo cual obliga al Estado a intervenir con aparatos represivos o bien, introduciendo nuevos programas.
Los jefes de familia y hombres de edad adulta, se organizaban tradicionalmente en facciones y cuasigrupos, ligados fundamentalmente a los consejos de ancianos y al shamanismo tradicional.	Las respuestas políticas de las estructuras campesinas indígenas a las estructuras formales de poder conforman un campo político de movimientos y movilizaciones campesinas en conflicto con el Estado y el capital privado.
Los líderes mazatecos eran los shamanes o consejos de ancianos, con algunos intermediarios biculturales informales que se transformaron en negociantes con los líderes formales externos de las estructuras estatales.	Los líderes mazatecos son maestros de primaria y/o shamanes que hacen alianzas circunstanciales con los partidos políticos en contra de los caciques, oligarcas y partidos en el poder.

Las asambleas generales se llevan a cabo en corredores de los palacios municipales o lugares identificados por la comunidad. Las autoridades municipales sugieren a los ciudadanos que intervengan en el desarrollo de la asamblea y, a petición de personas caracterizadas en la comunidad mencionan prospectos a integrar las mesas de debate, conformadas regularmente por un presidente, un secretario y dos escrutadores, recayendo la responsabilidad en ellos de presidir y conducir la asamblea.

Los integrantes de la mesa de debates solicitan a los ciudadanos expresen la forma en que se lleve a cabo la elección de concejales municipales. En la generalidad de los municipios de valles centrales predominan las siguientes dos formas: directa, a través de pizarrones anotando los nombres de los candidatos propuestos por los ciudadanos, o; por temas anotando los nombres de los prospectos propuestos por los mismos ciudadanos. Se les pregunta, entonces, a cada uno de ellos por quién favorecen su voto y se apunta en el pizarrón, o el voto directo de cada ciudadano, llamado comúnmente por aclamación, manifestándose levantando su mano. Una vez nombrado el total de concejales, propietarios o suplentes, se levantan las actas de las asambleas, las cuales son firmadas

presidencias municipales. El resultado ha sido un choque frontal con las fuerzas de los caciques, en una batalla sin fin en la que los shamanes y sus aliados varias veces han logrado quitarle el control de las presidencias municipales a los caciques, pero no han logrado golpearlos en la esfera económica donde la expansión ganadera se consolida más cada día, inclusive ampliando las bases económicas al intermediarismo y también contraatacando con la brujería a los shamanes, con lo cual el conflicto se vuelve extraempírico." Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México, ...Op.cit., pág.157-171.

por los ciudadanos integrantes de las mesas de los debates y con el visto bueno de las autoridades municipales en funciones.

En el municipio de Magdalena Teitipac, por citar un ejemplo, se requiere que para el desempeño de los principales cargos se tome en cuenta a personas que ya cumplieron trabajos anteriores y que cuenten con cualidades y capacidades fundamentales. La edad para iniciar los servicios es de 18 años y la edad para finalizar es de 60 años. El promedio de años de servicio que una persona debe de cumplir obligatoriamente es de 12 años. La asamblea es el órgano de consulta para la designación de los cargos más importantes. En este municipio los hombres y las mujeres tienen la obligación de cumplir los cargos. Las mujeres prestan su servicio como promotoras o presidentas de algún comité. Los *avecindados* o personas que no nacieron en la comunidad pero que radican en ella, también cumplen cargos como policías, vocales o barrenderos.

De las razones por las cuales a una persona no se le dan cargos se consideran; el no estar capacitados o estar fuera de la ley. Si en la comunidad alguien se niega a dar *tequio* se le sanciona con multas económicas o cárcel, o si se niega a prestar cargos pierde sus garantías que el municipio le otorga. Las personas migrantes no desempeñan cargos y no retribuyen el servicio. A su regreso se les obliga para que cumplan con su servicio y cooperación. Ningún cargo recibe remuneración económica alguna. A las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios se les considera como un buen ciudadano y su función principal es dar una buena educación a sus hijos y a la juventud en general para que sean buenos ciudadanos.

El cargo considerado de mayor responsabilidad es el de presidente municipal. La convocatoria para la elección la hace el consejo municipal electoral. No se acostumbra avisar a las personas que radican fuera de la comunidad. No se hacen preparativos para organizar la asamblea. Y las personas postuladas para ocupar los cargos de *concejales* son propuestas por los mayores o ancianos.

La fecha de elección se acostumbra hacer en el mes de octubre alrededor de las seis de la tarde en el corredor municipal. Sólo se realiza una asamblea, la cual es presidida por el presidente electoral y por el presidente del PRI. Se instala una mesa de debates. La función de la Mesa es ver que todos los ciudadanos voten por sus candidatos. El consejo municipal electoral se encarga de escribir el

acta de la asamblea. El presidente municipal se encarga de atender con los alimentos a los integrantes de la mesa. Se toma una lista de asistentes y se votan los cargos a concejales; en orden se nombran primero los cargos de propietario y después los suplentes. La elección se hace por votación con boletas que se reparten a cada ciudadano para que escriban sus candidatos a propietarios y suplentes. El procedimiento se hace mediante boletas y urnas. No se acostumbra hacer fiesta o convite después de la votación. En la elección participan todos los ciudadanos varones y todas las mujeres mayores de 18 años. Los avecindados no participan en la asamblea, pero sí se registra el acta por alguno de ellos. Los escrutadores se encargan del conteo de los votos y el anuncio de los nuevos nombramientos lo hace el presidente municipal.

Concluida la jornada, se levantan actas de votos y de participación así como de aceptación de los nuevos cargos. El acta de asamblea la escribe el Consejo Municipal Electoral, la cual es firmada por los miembros de dicho consejo. La clausura de la asamblea la realiza el presidente de la mesa a las 19:00 horas. Se nombra un consejo municipal electoral. El paquete electoral se entrega en la presidencia municipal y contiene todas las actas. El consejo municipal electoral se encarga de hacer la entrega. La vigilancia durante la asamblea está a cargo del consejo municipal electoral.

El cambio de autoridades se lleva a cabo el primero de enero de año siguiente a la elección. Tampoco se hace algún preparativo, pero se hace una ofrenda en la iglesia católica de la comunidad. La ceremonia de toma de protesta comienza a las 10:00 horas, en la presidencia municipal. La autoridad saliente es quien toma protesta. En esta ceremonia se entregan tres bastones de mando. Las personas mayores de edad o aquellos que ya fueron presidentes asisten al cambio de autoridades, la ceremonia termina a las 11:00 horas. Se hace una fiesta o reunión en la casa del presidente municipal.

En Magdalena Teitipac, no se acostumbra a sancionar a los ciudadanos que no asistieron a la asamblea de elección. En el caso de que no se acepte el cargo no existe sanción alguna. En las elecciones de 1995 no se presentaron inconformidades por parte de las personas de la comunidad, agencias municipales, partidos políticos o asociaciones religiosas distinta a la católica.

b) Costa

En la costa, los grupos indígenas predominantes son: los mixtecos, los zapotecos, los chatinos y los chontales. Para nombrar autoridades municipales intervienen grupos de ciudadanos denominados *tatamandones*; personas por lo regular de edad avanzada y quienes han cubierto cargos dentro del ayuntamiento, razón por la que se les confiere respeto, autoridad y determinante injerencia para la definición de las autoridades locales

Previo a la designación de autoridades y conociendo la fecha de asamblea, se reúnen los *tatamandones* y formulan una posible planilla por consenso. Cuando se llega la fecha de asamblea general, se instala la mesa de los debates e intervienen los *tatamandones* y proponen, por nombre, a los candidatos. En la mayoría de los casos se respeta la decisión de los *tatamandones* y el buen juicio de la comunidad y de ellos mismos, ocasionalmente se organizan cambios. Todos los documentos de las asambleas son firmados por el grupo reconocido de *tatamandones*.

San Pedro Juchatengo, municipio de la Costa pertenece al distrito rentístico de Juquila. Se caracteriza por su alto grado de marginación social y se habla tanto en chatino como el español. En él los usos y costumbres se expresan de la siguiente manera: existen aproximadamente más de 56 cargos comunitarios para los que se requiere personas honestas, disciplinadas y de buena conducta. La edad para iniciar los servicios es de 18 años y para finalizar es de 60. El promedio de años de servicio que una persona debe de cumplir obligatoriamente es opcional.

En este municipio los hombres y mujeres tienen la obligación de cumplir los cargos. Las mujeres prestan su servicio en los diferentes comités. Los *avecindados* o personas que no nacieron en la comunidad pero que radican en ella solamente pueden cumplir el cargo de *topil*. Dentro de las razones por las cuales a una persona no se le dan los cargos, se considera si tiene antecedentes penales, si es irresponsable y tiene mala conducta. Si en la comunidad alguien se niega a dar *tequio* se le sanciona destituyéndolo del cargo; o si se niega a prestar cargos se le insiste para que participe en la comunidad.

Las personas migrantes no desempeñan cargos y retribuyen el servicio aportando un recurso económico. A su regreso se le exhorta para que se integre a la comunidad. También en este municipio, ningún cargo recibe compensación económica. Las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios no cumplen ninguna función especial.

La convocatoria para la elección la hacen las autoridades municipales por medio de altavoz. No se acostumbra avisar a las personas que radican fuera de la comunidad. No se hace ningún preparativo se forman comisiones especiales para organizar la asamblea. Las personas postuladas para ocupar los cargos de concejales, son propuestas por la asamblea general.

La fecha de elección se acostumbra hacer en septiembre a las 10:00 horas en el palacio municipal. Solo se realiza una asamblea, la cual, es iniciada por las autoridades municipales y es presidida por las mismas. No se instala una mesa de debates y el secretario municipal se encarga de escribir el acta de asamblea.

Para la votación se toma una lista de asistentes y se votan los cargos de concejales; en orden, de mayor a menor. Los demás cargos se eligen posteriormente en una sesión de cabildo. La elección se hace por tema y el procedimiento es levantando la mano. No se acostumbra hacer fiesta o convite después de la votación.

En la elección, participan todos los ciudadanos hombres y mujeres mayores de 18 años y avecindados. No se considera la credencial de elector como requisito para participar. Este municipio no cuenta con agencias municipales. Los partidos políticos no participan en la asamblea de elección, ni se registra el acta por alguno de ellos. Las autoridades municipales se encargan del conteo de los votos y de anunciar los nuevos nombramientos. El acta de asamblea la escribe el secretario municipal y es firmada por todos los ciudadanos que asisten a la asamblea. La clausura de la asamblea es hecha por el presidente municipal, sin embargo, no hay una hora fija para la clausura. No se nombra el consejo municipal electoral y la vigilancia durante la asamblea está a cargo de los jefes de sección.

El cambio de autoridades se realiza el primero de enero del año siguiente a la elección. No se hace ningún preparativo ni ofrenda. La ceremonia de toma de protesta comienza a las 10:00 horas en el corredor del palacio municipal. El presidente saliente es quien toma la protesta en la cual se entrega sólo un bastón de mando. Toda la población asiste al cambio de autoridades, no hay hora fija para el término de la ceremonia. Además, no se acostumbra sancionar a los ciudadanos que no acudieron a la asamblea de elección, pero en el caso de que no se quiera aceptar el cargo se les obliga.

c) Cañada

En la región de la cañada, los grupos indígenas predominantes corresponden a los mazatecos, los chinantecos y los cuicatecos. En la mayoría de los municipios de la región los ciudadanos eligen autoridades por votación directa o por temas, como se ha descrito en el caso de los valles centrales. En casi la mitad de los municipios existen grupos de ciudadanos denominados consejos de ancianos, quienes son reconocidos y respetados debido a que han cumplido con todos los cargos que se acostumbra en los ayuntamientos y radican permanentemente en la comunidad. Los consejos de ancianos proponen a la asamblea general los nombres de los candidatos a concejales y posteriormente es la asamblea la que determina los nombres de los candidatos a concejales y es la asamblea la que denomina la aceptación en su caso, o realiza cambios. Los documentos de acuerdo son firmados por todos los participantes en la asamblea.

d) Mixteca

En la mixteca, corresponden los siguientes pueblos indígenas: los mixtecos, los amuzgos, los triquis, los tacuates, los ixcatecos y los chochos. Las elecciones de concejales de esta región en su gran mayoría se realizan por votación directa o por temas. En algunas comunidades se instalan urnas construidas por la propia comunidad. Algunos municipios aún conservan escuchar el consejo determinante de expresidentes municipales a los cuales se les toma parecer al momento de la elección.

En la región mixteca, como ejemplo tenemos al municipio de San Esteban Atlatlahuaca, en el cual, la fuerte expulsión de recursos humanos lo catalogan como una localidad de muy alta marginación. Se

localiza en el distrito rentístico de Tlaxiaco. Tiene una población de 3,626 habitantes. Cuenta con dos agencias municipales, cinco agencias de policía, tres núcleos rurales y donde la tenencia de la tierra sigue siendo comunal.

En San Esteban Atatlahuaca, se considera para el desempeño de los cargos públicos a personas con las siguientes cualidades: responsabilidad, disciplina, honestidad, buena conducta y carácter. La edad para iniciar los cargos es de 18 años y la edad para finalizar es de 60. El promedio de años de servicio que una persona debe cumplir obligatoriamente es de 8 a 12 años.

La asamblea general de ciudadanos es el órgano máximo de consulta para la designación de los cargos más importantes. En este municipio los hombres y las mujeres tienen la obligación de cumplir con las tareas asignadas por el pueblo. Las mujeres prestan sus servicios como integrantes de los comités de educación, de salud, del Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, de abasto o de biblioteca. Los avecindados o personas que no nacieron en la comunidad pero que radican en ella cumplen cargos, pero de menor nivel. Dentro de las razones para que a una persona no se le considere para ocupar un cargo, se encuentran, los malos antecedentes o la falta de capacidad y preparación.

Si en la comunidad alguien se niega a cumplir con el tequio o con los cargos otorgados por la asamblea, se le sanciona con cárcel y multa. Las personas migrantes no desempeñan cargos y retribuyen el servicio cooperando económicamente. A su retomo a la comunidad, se les confiere inmediatamente los primeros cargos y si no se cumple se les castiga.

A las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios se les llama *Ciudadanos Caracterizados o Principales* y su función es recomendar, asesorar y aconsejar a los jóvenes sobre sus obligaciones y responsabilidades en el pueblo. Los cargos considerados de mayor responsabilidad son los de Presidente Municipal, Síndico Municipal, Alcalde y Agente Municipal. La convocatoria para la elección la hacen las autoridades salientes con el respaldo del Consejo municipal electoral por medio de mensajeros (*topiles*) y citatorios a las agencias municipales. No se acostumbra avisar a las personas que radican fuera de la comunidad. Como preparativos para la

elección, se ofrece una comida y bebida tradicional y como comisiones, se forma la de la mesa de debates.

La fecha de elección se acostumbra el segundo o tercer domingo de agosto a las 10:00 horas en el portal municipal y/o en la agencia. En San Esteban Atlatlahuaca, sólo se realiza una asamblea, la cual es iniciada por el consejo municipal electoral y es presidida por los integrantes de la mesa de debates, misma que se integra por personas electas en la asamblea general y por la autoridad saliente. Las funciones de la mesa son: presidir la reunión, levantar las actas de escrutinio, extender nombramientos y turnar la documentación al Instituto Estatal Electoral. El secretario de la mesa se encarga de escribir el acta de asamblea, y los regidores, de atender con alimentos a los integrantes de la mesa.

Para la votación, se toma la lista de asistentes y se votan todos los cargos a concejales; en orden se nombran los cargos de mayor a menor importancia o jerarquía. La elección se hace por tema. El procedimiento es levantando la mano, y se acostumbra hacer una fiesta o reunión después de la votación. En la elección, participan todos los ciudadanos y las ciudadanas mayores de 18 años, sin embargo, los avecindados no participan. No se considera la credencial de elector como requisito para participar, ya que en estas localidades la mayoría de la gente se conoce, o son familiares, y por tal motivo, no consideran necesario demostrar su pertenencia a la comunidad o su mayoría de edad. Las agencias municipales sí participan en la elección y lo hacen en la asamblea general.

Los escrutadores se encargan del conteo de los votos y el anuncio de los nuevos nombramientos lo hace el presidente de la mesa de debates. Se levantan actas de votos y de participación pero no de aceptación de los nuevos cargos. El acta de asamblea la escribe el secretario de la mesa de debates, la cual es firmada por todos los integrantes de la mesa y del consejo municipal electoral. La clausura de la asamblea es hecha por el presidente del consejo municipal electoral a las 18:00 horas. Se nombra el Consejo Municipal Electoral. El paquete electoral se entrega en el Instituto Federal Electoral y contiene las actas de escrutinio y/o asamblea y la relación de concejales. El Consejo Municipal Electoral se encarga de hacer la entrega. La vigilancia durante la asamblea está a cargo de los comandantes municipales.

El cambio de autoridades se lleva a cabo el 1 de enero del año siguiente a la elección. No se hace ofrenda alguna. La ceremonia de toma de protesta comienza a las 10:00 horas en la cancha municipal entregándose 10 bastones de mando. El Consejo Municipal Electoral es quien toma la protesta a las nuevas autoridades en presencia del pueblo en su conjunto.

En este municipio no se acostumbra sancionar a los ciudadanos que no asistieron a la asamblea de elección, pero en el caso de que no se acepte el cargo, la decisión se somete a la asamblea.

e) Istmo

La parte que comprende al Istmo, la componen pueblos zapotecos, mixes, huaves, zoques y chontales. En los municipios de esta región se eligen autoridades por votación directa o por temas y en algunos municipios se instalan urnas en las fechas que la asamblea determine. El carácter del voto es secreto. En la mayoría de los municipios, al momento de la selección y elección de las autoridades municipales, intervienen personas denominadas distinguidas, quienes son respetados y escuchados en la toma de decisiones de carácter general.

La actividad que desarrollan los distinguidos antes de nombrar concejales municipales son: a) dar a conocer las responsabilidades que se obtienen al ser propuesto como autoridad, b) sugieren que se atiendan necesidades sentidas (por lo regular, inmediatas) de la comunidad.

En Santiago Lachiguiri, municipio de fuerte expulsión migratoria y de marginación alta, perteneciente al distrito rentístico de Tehuantepec, cuenta con tres agencias municipales y cuatro agencias de policía. Su lengua es el zapoteco. En este pueblo se considera que, para el desempeño de los principales cargo se tome en cuenta a personas honestas, trabajadoras y de buenas costumbres. La edad para iniciar los servicios es de 18 años y para finalizar es de 60 años. El promedio de años de servicio que una persona debe de cumplir obligatoriamente es de 5.

Los principales conforman el órgano de consulta para la designación de los cargos más importantes. En este municipio sólo los hombres tienen la obligación de cumplir cargos, las mujeres no. Los avecindados o personas que no nacieron en la comunidad pero que radican en ella también cumplen cargos como los de cualquier ciudadano nacido en la comunidad.

Dentro de las razones por las cuales a una persona no se le dan cargos, se considera que no se comporte como lo disponen las buenas costumbres. Si en la comunidad alguien se niega a dar tequio se le sanciona con una multa de acuerdo al salario vigente; o si se niega a prestar cargos se le levanta una acta y también se le multa. Las personas migrantes no desempeñan cargos y retribuyen el servicio pagándole a otra persona para que lo cumpla, siempre y cuando este cargo sea menor. A su regreso se le trata como a cualquier ciudadano. En este municipio reciben remuneración económica los propietarios del presidente, síndico y regidores.

A las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios se les llama principales y dentro de sus funciones es la de asesorar a la autoridad municipal sobre algún conflicto. El cargo considerado de mayor responsabilidad es el de presidente municipal.

La convocatoria para el proceso de nombramiento de autoridades del ayuntamiento la expide el presidente municipal por medio de altavoz y mensajeros. No se acostumbra avisar a las personas que radican fuera de la comunidad. Como parte de los preparativos, se realizan reuniones con los ex secretarios y los principales. Para organizar la asamblea se forma la *mesa de debates*. Las personas postuladas para ocupar los cargos de concejales son propuestas por la *asamblea general*.

La fecha de elección se acostumbra hacer el 20 de septiembre a las 10:00 horas en la explanada del palacio municipal. La asamblea de elección da inicio por la autoridad municipal y es presidida por la mesa de debates. Se instala una mesa de debates integrada por un presidente, un secretario y escrutadores. Las funciones de la mesa son dirigir la asamblea y mantener el orden. El secretario de la mesa se encarga de escribir el acta de asamblea. La autoridad municipal se encarga de atender con los alimentos a los integrantes de la mesa. Para la votación se toma una lista de asistentes y se votan los cargos a concejales; en orden se nombran los cargos de presidente, de síndico y de regidores. El resto de los cargos se eligen en la primera junta de cabildo. La elección se hace por elección directa el día de la asamblea levantando la mano. No se acostumbra hacer fiesta o convivio después de la votación. En la elección participan las y los ciudadanos mayores de 18 años, al igual que los *avecindados*, sin embargo, no se considera la credencial de elector como requisito para participar. Los partidos políticos participan en la asamblea de elección.

f) Sierra

Por lo que respecta a la Sierra, tenemos tanto a zapotecos como mixes, huaves, zoques y chontales. Aquí las formas más usuales de elección por usos y costumbres comunitarios son por votación directa o por temas. En algunos municipios se instalan urnas, depositando su voto en secreto. En la selección y designación de las autoridades, algunos municipios escuchan, respetan y dan fe a la opinión de los caracterizados, a quienes se respeta en virtud de que han servido a la comunidad en la mayoría de los cargos.

Los caracterizados son llamados a dar referencia y se les solicita su participación en la elección de concejales; en esos términos proponen nombres de candidatos y enseguida se pone a consideración de la asamblea general. La propuesta que hacen los caracterizados no es definitiva; la asamblea general determina si se acepta o se realizan ajustes.

Un ejemplo de cómo se estilan los usos y costumbres en esta región, es el caso del municipio de San Simón Almolongas, ubicado en la sierra sur, dentro del distrito rentístico de Miahuatlán. Aquí, para el desempeño de los principales cargos se consideran los requisitos del artículo 24 de la ley orgánica municipal del estado. La edad para iniciar los servicios es de 18 años cumplidos y la edad para finalizar es de 60 años. No existe un promedio de años de servicio que una persona debe de cumplir obligatoriamente, ya que es opcional.

La asamblea es el órgano de consulta para la designación de los cargos más importantes. En este municipio los hombres y mujeres tienen la obligación de cumplir los cargos. Las mujeres prestan los mismos servicios que los hombres. Los avecindados o personas que no nacieron o son originarias de la comunidad pero que radican en ella cumplen los mismos cargos como los demás. Dentro de las razones por las cuales a una persona no se le dan cargos, se considera el que no cumpla con los requisitos de la ley orgánica municipal. Si en la comunidad alguien se niega a dar tequio no se le sanciona, se le invita a que cumpla voluntariamente, lo mismo es con quien se niega a prestar cargos. Las personas migrantes no desempeñan cargos ya que no es obligatorio, en algunos casos los ponen de suplentes. A su regreso se les exhorta a que colaboren espontáneamente. En este municipio sólo el secretario municipal recibe remuneración económica.

A las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios se les llama *Distinguidas* y no cumplen ninguna función ni obligación. Los cargos considerados de mayor responsabilidad son los de presidente municipal, síndico, policía y regidores. Para la preparación de la elección, la convocatoria la hace la autoridad saliente por medio de mensajeros (topiles) No se acostumbra avisar a las personas que radican fuera de la comunidad. No se hace ningún preparativo. El Partido Revolucionario Institucional se conforma como comisión para organizar la asamblea. Las personas postuladas para ocupar los cargos de concejales son propuestas por las autoridades municipales. La fecha de elección es variable y sólo se realiza una asamblea la cual es iniciada por el presidente municipal y el presidente del PRI. Las funciones de la mesa son proponer y conseguir el apoyo de la asamblea. El secretario municipal se encarga de escribir el acta de la asamblea.

Para la votación, se toma la lista de asistentes y se votan los cargos a concejales; en orden se nombran los cargos de presidente, síndico y regidores. Los demás cargos se eligen después de instalado en nuevo ayuntamiento. La elección se hace por tema y por elección directa. El procedimiento es levantando la mano. Todos los mayores de 18 años participan en la elección, no así las personas residentes de las agencias municipales. Los escrutadores se encargan del conteo de los votos y el anuncio de los nuevos nombramientos lo hace el presidente municipal en turno. Se levantan actas de votos y de participación. El acta de asamblea la escribe el secretario municipal y la firman todos los participantes. La clausura de la asamblea la realiza el presidente municipal en turno después de las 14 horas. Se nombra el consejo municipal electoral. El paquete electoral se entrega en las oficinas del PRI y contiene el resultado de la votación. El PRI hace la entrega.

g) Mixe

En esta zona del estado, en la mayoría de sus municipios - que por cierto corresponden al grupo indígena mixteco -, se eligen autoridades por votación directa o por temas y en algunos municipios se instalan umas, donde el voto es depositado una vez que se emite en secreto. Al momento de la selección y designación de autoridades, intervienen grupos de ciudadanos los cuales son conocidos como consejos de ancianos, quienes ejercen opinión determinante en las cuestiones públicas de la comunidad. Entre las actividades fundamentales de los consejos de ancianos destaca el proponer

nombres de los candidatos a concejales municipales, decisión sujeta a cambios que eventualmente puede determinar la comunidad.⁸⁶

3.3. El problema de la falta de representatividad y del no reconocimiento a los usos y costumbres

La incomprensión a las instituciones políticas indígenas trae por consecuencia, que en materia de participación política, no exista correspondencia entre el número de habitantes pertenecientes a alguno de los pueblos indios con su representación política en las distintas instancias de gobierno. El número de diputados en las legislaturas locales o en la Cámara de Diputados o de Senadores es sumamente limitado. Lo mismo sucede en los gobiernos municipales, incluso en ayuntamientos mayoritariamente indios, donde la representación formal tiene consecuencias muy graves para los indígenas, pues generalmente los puestos de representación y de decisión son ejercidos por mestizos.

Las carencias, las limitaciones y demás problemas relacionados a los pueblos y municipios indígenas, obedece no sólo a problemas sociales y económicos, sino principalmente, de orden político. Se coincide en señalar a la pobreza material como una constante que deriva de una pobreza mayor, de aquella surgida de la incapacidad de frenar los procesos de exclusión, de marginación y de explotación, dado el número tan insignificante de representantes políticos en las distintas instancias de decisión y de gobierno. Por tal motivo, reconocer su participación es una necesidad apremiante.

Uno de los aspectos interesantes a destacar, es la problemática que se presenta en la integración de los ayuntamientos en los municipios indígenas, pues a pesar de que existen formas tradicionales de elegir autoridades municipales basadas en el sistema de cargos, el plebiscito o la asamblea, la legislación política de Oaxaca obligaba, hasta antes de la reforma política de 1995, registrar a quienes son electos bajo las siglas de un partido político.

⁸⁶ *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales, 1995*, Instituto Estatal Electoral, Edición especial octubre de 1996, p.206.

En el ámbito nacional, las formas de elección y de representación política siguen siendo monopolio de los partidos políticos con registro. No obstante, que en los municipios indígenas existen prácticas de gobierno distintas como: la duración de los cargos públicos, la composición del cabildo, la administración de la obra pública, la toma de decisiones, la remoción de autoridades, entre otras, la ley, o el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente no las reconocía y, por lo tanto, obliga a estos pueblos a seguir el juego de la simulación legal al tener que aliarse a partidos políticos que en la mayoría de los casos contravienen a sus intereses comunitarios

La falta de representación política, la violación cotidiana a los derechos políticos y humanos de las comunidades indígenas, son el resultado tanto de factores históricos como sociales; del impacto de un sistema de partidos vigente que no responde a la organización y prácticas políticas que se dan en el ámbito comunitario; y, de un proceso de modernización acelerado y excluyente que ha reducido de manera sustancial la participación política de los habitantes haciendo de la marginación, la explotación, la exclusión y la pobreza un círculo vicioso que permanece como una constante.

Aunque los conflictos políticos en el cambio de autoridades municipales o estatales, no sean un fenómeno nuevo en la vida política de los municipios oaxaqueños, estos se han convertido a partir de mediados de la década de los 70', en algo recurrente sobretodo cuando la mayoría de los grupos de izquierda abandonaron su posición antielectoral y decidieron ser parte de un proceso que les permitiera contrarrestar los procesos de exclusión. Ante la nueva competencia electoral, los conflictos políticos, debido a su proliferación, se convierten en un desafío real para la estabilidad política del sistema. Y fueron el inicio de una nueva era en el sistema político mexicano

El número de municipios en conflicto, ascendió en Oaxaca desde principios de los 70'. Asimismo la presencia de una oposición local, lo cual es reflejado en el creciente, aunque significativo, número de municipios en manos de la oposición.⁸⁷

Como consecuencia de los cambios socioeconómicos, la urbanización, el incremento del nivel de educación, la diversificación de las actividades económicas y de comunicación, se presenta un escenario en el que el aumento en el nivel de la conciencia política ha sido actor fundamental para la

⁸⁷ Díaz Montes, Los Municipios... . Op. cit., pag.71.

expresión de una participación política que trasciende al ámbito local. Los cambios sociales que van en detrimento de las condiciones económicas de una población conducen irremediamente al cuestionamiento y al subsiguiente debilitamiento de las formas tradicionales de autoridad y control.

Para el Dr. Díaz Montes, estos cambios, son traídos a la comunidad por un complejo proceso que incluye, por un lado, la integración a una cultura nacional de aculturación, y por el otro, la incorporación a una estructura política más amplia, la cual tiende a subordinar a los actores políticos locales.⁸⁸

Una de las principales características de los municipios indígenas en Oaxaca es su sistema de gobierno tradicional que combina tanto cargos civiles y religiosos en una sola escala anual de cargos. En el sistema de cargos como institución, existe una jerarquía de comisiones de trabajo comunal de distinción establecida que, en su conjunto, abarcan la administración pública, la política y la religión de la vida comunitaria. En donde los hombres a lo largo de su vida, adquieren estatus social al alternar los cargos políticos y los religiosos. Así se determina que los miembros varones de la comunidad están "obligados" a cumplir deberes, tareas o trabajo sin retribución económica alguna. Sin embargo, vivir en Estado, implica aportar algo de la persona a su sociedad o a su comunidad social concreta.

Como bien sabemos, el hecho de que el individuo aporte con trabajo, con dinero o con especie a su sociedad, a su Estado, no es un fenómeno único de las comunidades indígenas puesto que en todas las sociedades, lo político está tan inmerso en lo social que resulta imposible extirparlo sin, a la vez, disolver a la sociedad. Por esta razón, los usos y costumbres, como expresión política que una sociedad ejerce, permiten conservar la unión de los hombres y las mujeres con miras al bien común.

De acuerdo a Bordeau, lo político es aquello mediante lo cual un grupo existe y se desarrolla como unidad colectiva. Así, la función política resulta del mismo orden que las funciones mediante las cuales la supervivencia de las especies se ve físicamente asegurada y que, por esta razón, se llaman vitales puesto que garantizan la reproducción de una comunidad.

⁸⁸ Ibid., pag. 76.

Para el autor de *Tratado de Ciencia Política*, "el ejercicio de la función política es la condición fundamental de la supervivencia de la sociedad". En este sentido, las formas de organización política al interior de las comunidades indígenas y sus sistemas de cargos, responden a esta afirmación.

El vínculo político constituye más un proceso que una estructura inmóvil. Un desarrollo necesario para "ajustar las fuerzas duraderas de la conservación" con las insoslayables tendencias al cuestionamiento y a la rebelión. Por lo que, la sociedad no deja de intervenir a fin de consolidar su unidad. Tal y como lo demanda el sistema de cargos en los pueblos indígenas.

"Esta empresa se lleva a cabo ya sea espontáneamente a través de la acción de controles sociales o, de manera más mediata, mediante la promulgación de normas explícitas y, finalmente, por medio de la conjunción de ambos tipos de procedimientos."⁸⁹ Lo que no es sino la construcción de un derecho consuetudinario producto de la convivencia social. De lo anterior, surge todo un sistema de presiones y de regulaciones, las cuales descansan sobre distintos valores como: la religión, la moral, el derecho, la magia, el arte, los mitos, etcétera, pero que expresan toda la conciencia social del grupo en el sentido de pertenencia al mismo. Así, las costumbres comunitarias son el asiento a su cohesión.⁹⁰ Por eso, el rechazo que las comunidades indígenas de Oaxaca, o de otras entidades para con los partidos políticos expresan, es por su injerencia. Pues, ¿cómo hacerle entender a un partido político la relación entre poder y religión, poder y ética de servicio? Cuando en los pueblos indígenas el poder no es, como en la democracia convencional, una práctica ejecutiva para mandar y ordenar; quien tiene ahí la autoridad es aún como el *shutashá* de los mazatecos, "un hombre que sirve al pueblo" y que cumple su función obedeciéndolo.

Entre los pueblos y municipios indígenas se instaura una jerarquía para poder participar de la estructura de cargos, o bien, para poder ascender en la misma de acuerdo a la importancia concedida a sus costumbres. Esta organización política al generar poder y convertirse en Estado, implica, como en todo Estado moderno, la obligatoriedad y el compromiso de la sociedad que lo conforma de asistirlo, mantenerlo y reproducirlo, tal y como nosotros – los de cultura occidental –, cantamos el himno nacional, pagamos impuestos o realizamos el servicio militar.

⁸⁹ Bordeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, México, UNAM, 1982, pp.181-182.

⁹⁰ Ídem.

En las sociedades modernas pertenecer al Estado implica pagar obligatoriamente los impuestos sin preguntarnos si estamos de acuerdo o no, como un requisito fundamental para pertenecer a éste. Tanto en los pueblos indígenas, como en los Estados modernos, se determinan las condiciones para pertenecer a su cultura y organización. Los tequios, las faenas, el trabajo comunitario o ejercer un cargo civil o religioso de manera honorífica en retribución a la sociedad, o sea, al Estado, le imprimen un sentido de pertenencia y de unión. El trabajo comunitario, la prestación de los servicios políticos, todo aquello que conocemos como sistema de cargos, es considerado el eje de la estructura y de la organización social de la comunidad; porque esta institución motiva redistribuciones de alimento, genera importantes relaciones sociales, integra, cohesiona y organiza a los miembros de la comunidad con base en símbolos comunes, manteniendo el orden social.⁹¹

En la gran mayoría de los municipios indígenas, una persona va alternando cargos civiles con religiosos, después de cumplir un cargo, generalmente toma un descanso para poder ocupar posteriormente otro de mayor jerarquía. Existe un sistema escalafonario dentro de la estructura del poder local, lo que permite que ciudadanos interesados en prestar servicios a su comunidad, deban pasar por toda una serie de pruebas morales y políticas con el fin de demostrar su capacidad para ocupar algún cargo de mayor importancia como el de presidente municipal o principal. Lo que constituye un auténtico servicio civil de carrera en el ámbito comunitario.

Como miembro de la comunidad, una persona tiene la obligación de servir a su sociedad local, y la presión social en este sentido es fuerte. Los cargos están ordenados por niveles de servicio. Los que tienen cargos de mayor nivel, tienen autoridad sobre aquellos que ocupan cargos "menores". Los hombres empiezan a prestar servicio comunitario como el tequio, en un cargo de "bajo nivel" dentro de la estructura jerárquica o sistema de cargos, generalmente antes de casarse, incluso siendo niños. En algunos casos estos servicios comienzan desde los siete años. Sin embargo, ciertos cargos que son más bien de tipo religioso, sólo pueden ocuparse después de casarse.

Los cargos religiosos están relacionados con el cuidado de los santos, con la custodia de las llaves de la iglesia, con la celebración de fiestas patronales, etcétera. Pudiendo ser agrupados en cinco

⁹¹ Castro Domínguez, Pablo, "El gobierno indígena en Cozoyoacán: Un acercamiento político de la estructura de cargos comunitarios" en Antropología Política, Enfoques Contemporáneos. INAH., p.512.

niveles: los alguaciles (trabajan como intendentes de los edificios públicos), los topiles (que son una especie de mensajeros de las oficinas o como policías comunitarios), los mayordomos (que ocupan un cargo religioso que implica el patrocinio de las fiestas y el cuidado de los santos), los alcaldes (quienes son jefes de la jerarquía civil y religiosa), y finalmente, los principales (quienes han pasado por todos los niveles de jerarquía, incluyendo el puesto de alcalde o presidente municipal)

No obstante, esta estructura civil y religiosa ha ido cambiando a través del tiempo debido a varios factores: separación de los cargos civiles de los religiosos; mayor aceptación de los cargos religiosos que civiles; sustitución de funcionarios indígenas por mestizos; intrusión de partidos políticos en los procesos de designación de autoridades; subordinación de las instituciones indígenas por instituciones mestizas; aparición de grupos religiosos contrarios a las costumbres y tradiciones comunitarias; la expansión de la educación occidental; la ampliación de los sistemas de comunicación que rompen con los patrones culturales; la migración producto del creciente empobrecimiento y la incorporación a una economía de mercado. Factores que contribuyen al debilitamiento e incluso desaparición de tradiciones y costumbres políticas tan importantes para la riqueza cultural y política de México.

Algunos pueblos y municipios indígenas no sólo han incorporado los cargos constitucionales en el sistema de cargos, sino que han cambiado la forma de seleccionarlos con el fin de evitar la dominación mestiza y de tener relación directa con las altas autoridades gubernamentales. Las comunidades indígenas han tenido que violar sus propias normas para nombrar a miembros jóvenes, bilingües y letrados como presidentes municipales, permitiendo que "salten" algunos puestos del sistema de cargos, aunque la decisión de quien va a ocupar este puesto, está en manos de las asambleas generales.

Es precisamente en este punto donde el reclamo de autonomía se materializa, pues de lo que se trata es de contar con el reconocimiento a las formas de organización propias de la comunidad para resolver los problemas comunitarios. Para los indígenas, la autonomía es una forma de resolver, sobre todo desde la localidad, muchos de sus problemas. Por eso, los usos y costumbres, como práctica política, son un rasgo de autonomía que debe ser garantizada. Este es el verdadero

significado de la autonomía y no el que interpretan los grupos conservadores cuando aluden la autonomía como ruptura, división o separatismo.

Ante la falta de atención de los gobiernos estatal y federal para la prestación de servicios públicos, en municipios indígenas declarados como autónomos en Chiapas, la población participa aportando recursos para el mantenimiento de estos gobiernos. En Guadalupe Tepeyac, la Garrucha y en los Altos, por citar sólo algunos ejemplos, la sustitución de servicios públicos como la electrificación corre a cargo de los comités civiles zapatistas y del sindicato mexicano de electricistas, teniendo que "saltar" a las estructuras responsables.

Para los municipios indígenas, no hay distinción entre el PRI y el gobierno, ambas instituciones son vistas como partes del mismo. Esta percepción ha favorecido el entendimiento político entre el PRI y los representantes de los municipios indígenas. A través de este entendimiento, los gobiernos estatal y federal, "respetan" las formas tradicionales de elección y las planillas son registradas por el PRI ante los organismos electorales.

El día de la elección, el presidente municipal junto con otros miembros del ayuntamiento, procede a cruzar el símbolo del PRI que aparece en las boletas electorales, tal y como este partido les ha dicho que lo hagan. Una vez que termina la elección, las nuevas autoridades se convierten en intermedarios entre la comunidad y los gobiernos estatal y nacional. La función de los intermedarios, es la de transmitir las demandas locales a las entidades superiores y de entregar apoyo político al PRI y a los gobiernos estatal y nacional. Este entendimiento político tan favorable para el régimen, mas no para la comunidad, prevalece en aras de sostener un control político que el partido oficial capitaliza en aras de sostener un sistema político. En la actualidad, además de utilizar estos métodos, combina la represión, el hostigamiento, la compra del voto, la donación de despensas, entre otras.

Capítulo IV. – El reconocimiento político y jurídico a los usos y costumbres

* El gobierno democrático tiene que aprender a mandar obedeciendo, de la misma manera que se aprende la táctica del general de caballería, o infantería, estando a sus órdenes, una vez que se ha mandado a otros oficiales y soldados. Se ha dicho, y con razón, que no puede mandar bien quien no aprendió a obedecer*.

Aristóteles

4. 1. Reforma político electoral 1995

En múltiples foros nacionales e internacionales, se dice que el derecho de los pueblos y comunidades a preservar sus formas de organización y sus instituciones sociales, económicas, culturales, religiosas y políticas dentro de las estructuras nacionales, deben ser garantía constitucional. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo, aprobó en 1989 el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, cuyo texto, entre otros aspectos, prescribe la adopción, por parte de los estados nacionales, de medidas que promuevan la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades respetando su identidad social, cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.

De suma importancia resulta el artículo 8 del convenio 169, que establece que *"dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos"*.

México ratificó el convenio 169 el 11 de julio de 1990, publicándose el decreto respectivo el 3 de agosto de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación. La ratificación fue registrada ante la OIT el 4 de septiembre. En tal virtud, el convenio 169 adquirió la categoría de ley suprema del país, en términos del artículo 133 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, iniciando su vigencia el 4 de septiembre de 1991.

Como resultado de la ratificación de dicho convenio, nuestro país se obligó a dictar medidas que promovieran el respeto de la identidad social y cultural, las costumbres, tradiciones e instituciones de

las comunidades, en este sentido, se adicionó el artículo 4 de la constitución política federal, reconociendo en él la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, estipulando que "la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social..."

En Oaxaca, el artículo 16 de su constitución política reconoce la composición étnica plural y señala igualmente que "la ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas".

Con relación al proceso de renovación de presidencias municipales, el 13 de mayo de 1995 se publica en el periódico oficial del estado la reforma del artículo 25, que en su último párrafo dispone que "la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos".

Por la amplitud de su contenido, resultaba difícil que una sola ley estableciera las medidas de protección a las formas de organización política indígenas; por el contrario, tales medidas se han ido incorporando paulatinamente en diversos ordenamientos.

Un aspecto específico del reconocimiento a esas formas de organización social y política, propias de las comunidades, constituye la elección de autoridades municipales en 412 ayuntamientos para la elección de 1995. Un elevado número de municipios en el estado de Oaxaca elige, hasta el día de hoy, a sus autoridades municipales acudiendo a mecanismos que se basan en las costumbres observadas desde tiempo inmemorial.

Estas formas de organización han funcionado como un importante factor de cohesión social al interior de las comunidades. En este sentido, atendiendo a las disposiciones del convenio 169 de la OIT, se hizo necesario elaborar normas que promovieran la preservación de las instituciones y tradiciones de las comunidades.

Surgen, sin embargo, algunos problemas en virtud de que no siempre son compatibles ambos tipos de estructuras o de prácticas, las del derecho positivo y las de usos y costumbres comunitarios o conocidas también como de derecho consuetudinario. El propio convenio 169 reconoce la posibilidad de esta contradicción y señala la directriz para su resolución, al expresar que los pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Esto significa que la conservación de los usos y costumbres no puede ir en contra de los derechos fundamentales del ser humano, pero tampoco, el derecho positivo puede seguir en contra del actuar de los pueblos indígenas, en consecuencia, es preciso que la reforma del Estado contemple plenamente la compatibilidad de ambos procedimientos.

La decisión de reconocer los usos y costumbres que las comunidades utilizan en la elección de sus autoridades implica ciertamente reducir al mínimo la intervención de las autoridades no comunitarias, de los partidos políticos, que bien pueden tener su campo de operación en municipios urbanos o no urbanos, siempre y cuando éstos sean aceptados y requeridos por la ciudadanía. Por otra parte, el celo que las comunidades muestran en la defensa de su ámbito territorial, de su cultura y sus tradiciones, así como el notable aislamiento de aquéllas, ha generado una formidable diversidad de prácticas en lo que hace al gobierno de la comunidad y las formas de elección, mismas que deben ser respetadas y reconocidas como cualquier sistema de gobierno.

La reforma a la legislación que el estado de Oaxaca emprendió en 1995, tomó en consideración estos factores limitándose a hacer un reconocimiento genérico de la validez de las elecciones de autoridades municipales realizadas según el sistema de usos y costumbres. De otra forma, atendiendo a la gran variedad de mecanismos que existen en el estado, para esa elección, el tratar de regular dichos procedimientos en la legislación, implicaba la elaboración de una reglamentación específica para cada municipio, que por un problema de tiempos políticos, no pudo ser posible. Sin embargo, la propuesta sería que en un futuro ello pueda realizarse. Quizá no por municipio, pero sí por región o distrito. El Instituto Estatal Electoral cuenta ya con un estudio en esta materia, además

de una Dirección sobre Usos y Costumbres lo cual le permitirá, en lo futuro, perfeccionar los mecanismos para la renovación política de los municipios y del congreso local.

Por estas razones la reforma política-electoral no entró en detalles. Dejó a las comunidades la libertad y el derecho de decidir todos los aspectos relacionados con los procedimientos para elegir a sus autoridades. Las decisiones de las comunidades no quedaron sujetas a revisión por ningún órgano estatal (salvo por el Instituto Estatal Electoral); por lo que se respetó la voluntad comunitaria en materia de elección de sus autoridades.

Lo que es indispensable señalar son los límites de aplicación de la reforma, es decir, los destinatarios de la misma. En el artículo 110 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se establece como criterio definitorio de los municipios que observan el régimen de usos y costumbres, el hecho de elegir a sus autoridades, desde tiempo inmemorial, mediante mecanismos derivados de su derecho consuetudinario. Cuáles sean estos, es una decisión que compete exclusivamente a las comunidades.

Sin embargo, fue preciso que las elecciones por usos y costumbres se sujetaran a las formalidades que la ley estableció para las elecciones en general. Una vez que las comunidades definieron a sus autoridades para formar parte del gobierno municipal, solicitaron su registro ante las autoridades electorales, directamente, sin necesidad de que interviniera partido político alguno, o bien a través de alguno de éstos, la decisión quedó en manos de la propia comunidad. Realizado el registro mediante el procedimiento tradicional, la elección misma y posteriores actos se rigieron por las disposiciones generales del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las disposiciones por las que se reconocieron los mecanismos tradicionales adoptados por las comunidades oaxaqueñas estaban contenidas en un libro aparte en virtud de que constituían normas especiales aplicables exclusivamente a los sujetos definidos en el propio libro, sin que su aplicación pudiera extenderse a otras situaciones.

Se reformó la denominación del Libro Cuarto, el título primero y el artículo 136, párrafo 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para quedar como sigue:

Libro Cuarto.- De la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres.- Título único.- y artículo 136. - 1. - Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Artículo Segundo.- Se adicionan los artículos 109, 110, 111, 112 y 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para quedar como sigue:

Artículo 109. - Las normas del presente libro, rigen el procedimiento para la renovación de ayuntamientos en los municipios con comunidades que observan el régimen de usos y costumbres.

Artículo 110. - Para los efectos de este libro, se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres, aquéllas que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario.

Artículo 111. - Se reconocen los usos y costumbres de las comunidades a que se refiere el artículo anterior, en la elección de sus ayuntamientos.

Artículo 112. - Las comunidades a que se refiere este libro, respetando sus usos y costumbres, registrarán a sus candidatos directamente, sin intervención de partido político alguno o bien a través de alguno de estos.

Artículo 113. - Para ser miembro de un ayuntamiento según el sistema de usos y costumbres, únicamente se requerirá ser reconocido y aceptado por la comunidad.

La reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca para el proceso electoral de la entidad quedó como aparece. Sin embargo, las propuestas de los grupos indígenas en las mesas de discusión para la reglamentación de los usos y costumbres, estaban contempladas para realizar una reforma más avanzada en cuanto a la pretensión de la misma, tal y

como lo podemos apreciar en el siguiente documento presentado por diversos integrantes de organizaciones indígenas oaxaqueñas.⁹²

CONSIDERANDO:

"PRIMERO.- Que Oaxaca es la entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos con el mayor número de población indígena. Conforme al XI censo general de población y vivienda de 1990, 1'208,821 personas hablan una lengua indígena, lo cual constituye un 40% de la población total.

"Sin embargo, tomando en cuenta otros criterios taxonómicos, como la cultura en sus diversas manifestaciones particulares (religión, organización propia, conciencia de grupo, pertenencia a una comunidad indígena, indumentaria y ocupación, entre otras), el 70% de la población oaxaqueña es indígena y se encuentra formando 16 pueblos diferentes en el estado.

"SEGUNDO.- Que esta población es heredera de formas de organización política y social propias, anteriores al sistema de gobierno municipal y del régimen de partidos políticos. De acuerdo a las elecciones locales de 1992, en Oaxaca de los 570 municipios, solamente 120 rigieron sus procesos electorales bajo el sistema de partidos políticos y el resto por el sistema de usos y costumbres.

"TERCERO.- Que por pertenecer a una tradición cultural distinta a la occidental, la organización política y social de nuestras comunidades indígenas, no debe ser considerada como inferior o atrasada, sino diferente. Por esta razón es necesario resaltar de manera enfática: "dentro de los pueblos y comunidades indígenas, el sistema electoral con base al sistema de partidos políticos, es un hecho reciente, cuya intromisión ha causado enormes fracturas y conflictos que rompen las estructuras y cosmovisiones indígenas profundas".

"CUARTO.- Que el sistema de elección a través de los usos y costumbres, utilizado en la mayoría de los municipios oaxaqueños, lleva en sí mismo un alto espíritu democrático reflejado en las asambleas comunitarias, a las que se asiste por obligación y se elige en forma directa, pública e inmediata. Esta

⁹² Entre quienes destacan: Aldo González, Floriberto Díaz, Francisco Baruch, Filoteo Cruz, Juan Eliel Inocente Hernández, Adelfo Regino, José Rentería, Aristarco Aquino, Virginia Pérez, Federica Díaz, Hugo Aguilar, David Pacheco, Larisa

forma de elección no es contraria a los fines de nuestra constitución, constituye en cambio una práctica efectiva de respeto a la voluntad de los electores y de participación ciudadana, cumpliendo así el mandato constitucional contenido en las reformas de 1983 al artículo 115 de la constitución federal.

"QUINTO.- Que es imprescindible consolidar la autonomía política del municipio, en donde sea la voluntad directa del electorado la que determine quiénes serán sus autoridades, así como el deseo de encontrar fórmulas que ayuden a mejorar su contexto participativo, como lo dispone el artículo 115 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

"SEXTO.- Que el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas, en el plano internacional, deben traducirse en regulaciones normativas concretas, y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca no debe ser la excepción. En este sentido, lo más adecuado es reformar las disposiciones establecidas en el convenio 169 de la OIT relativa a los pueblos indígenas, ratificado por el Estado mexicano el 4 de septiembre de 1990.

"Particular importancia merece el artículo 6 de este convenio que dispone: " Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsable de políticas y programas que les conciernen."

"SÉPTIMO.- Que el reconocimiento jurídico constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el artículo 4° de la constitución federal como en el artículo 16° de la constitución local, deben de regularse con mayor amplitud y detalle, acorde a las circunstancias e intereses de los propios pueblos y comunidades, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

"OCTAVO.- Que aún cuando existe una disposición normativa en la constitución local en su artículo 25 en el sentido de "Que en la Ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas", retomado en el artículo 25 de la ley orgánica municipal del estado que a su vez prescribe " en las elecciones municipales se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades", el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales no reglamenta de manera alguna el proceso y formas de elección en los municipios indígenas.

"NOVENO.- Que en estos tiempos es necesario implementar mecanismos de representación auténtica de los pueblos y comunidades indígenas en los órganos de representación popular estatal y federal, por ello es urgente que la Legislatura local retome y analice con seriedad y profundidad la demanda de la representación indígena ante el congreso local a través de vías y mecanismos propios, sin la intervención de los partidos políticos.

4.1.f. Propuesta de reforma y adiciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca 1995

I.- Adición al artículo 1

f) El sistema y formas de realización del proceso electoral en los municipios indígenas.

II.- Reforma: artículo 17, numeral 2, segunda parte;

"...En aquellos municipios cuyo proceso electoral sea por el sistema de usos y costumbres se registrarán por el libro segundo de este código".

III.- Se propone agregar un libro que exclusivamente regule el procedimiento para la elección de los ayuntamientos en municipios indígenas, en los siguientes términos:

a) De la renovación de ayuntamientos en municipios indígenas

LIBRO SEGUNDO DE LA RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS INDÍGENAS

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 25. - Las normas del presente libro, reglamentan el procedimiento para la renovación de ayuntamientos en los municipios indígenas que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

Artículo 26. - Serán considerados municipios indígenas:

I.- Aquellos que conserven todo o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, o

II.- Aquellos que se reconozcan como tales en asamblea comunitaria, conforme a sus usos y costumbres.

Artículo 27. - La aplicación de este libro, corresponderá a las autoridades municipales y la asamblea comunitaria, en coordinación con las autoridades electorales que señala el artículo 5 de este código.

b) De los requisitos para elegir y ser electo

TÍTULO SEGUNDO DE LOS REQUISITOS PARA ELEGIR Y SER ELECTO EN LOS MUNICIPIOS INDÍGENAS

CAPÍTULO PRIMERO DE LOS REQUISITOS PARA ELEGIR

Artículo 28. - Para elegir autoridades en los municipios indígenas, los ciudadanos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser reconocidos y aceptados por la comunidad.

II.- Estar en ejercicio de los derechos y obligaciones comunitarios, conforme a los usos y costumbres.

c) De los requisitos para ser miembro del ayuntamiento

CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 29. - Para ser miembro del ayuntamiento indígena, los ciudadanos deberán:

- I.- Ser reconocidos y aceptados como miembros de la comunidad por la asamblea comunitaria.
- II.- Estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones comunitarias, y
- III.- Haber cumplido servicios comunitarios, conforme al sistema de cargos, o a los usos y costumbres del lugar.

d) De los órganos de elección

TÍTULO TERCERO DE LOS ÓRGANOS DE ELECCIÓN EN LOS MUNICIPIOS INDÍGENAS

CAPÍTULO PRIMERO DE LA ASAMBLEA COMUNITARIA

Artículo 30. - La asamblea comunitaria es la autoridad interna máxima para la elección y nombramiento de los integrantes del ayuntamiento de los municipios indígenas, conforme a los usos y costumbres.

Artículo 31. - Las asambleas comunitarias podrán decidir libremente conforme a sus costumbres;

- I.- El tiempo de duración de los integrantes del ayuntamiento en el cargo que le corresponda, debiendo ser ésta de uno a tres años.
- II.- La fecha de realización de las elecciones municipales, conforme a los usos y costumbres.

Artículo 32. - Para la celebración de las asambleas comunitarias en que se elijan los miembros de los ayuntamientos, se deberán cumplir con los siguientes requisitos;

- I.- Serán convocadas por las autoridades municipales en funciones.
- II.- Deberán asistir por lo menos las dos terceras partes del total de los ciudadanos.
- III.- En caso de inasistencia conforme a lo señalado en la fracción anterior, se hará una segunda convocatoria.
- IV.- Ser conducida por una mesa de debates integrada por ciudadanos elegidos en la asamblea.

V.- Al final se levantará el acta correspondiente, que deberá ser firmada o en su caso impresa la huella digital, por todos los asambleístas presentes.

e) De las autoridades municipales

CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Artículo 33. - Las autoridades municipales en funciones, tendrán las siguientes obligaciones:

- I.- Expedir la convocatoria a que se refiere la fracción primera del artículo 32 de este libro.
- II.- Vigilar la buena realización de la asamblea y, en general el buen desarrollo de las elecciones.
- III.- Apoyar para el registro de las autoridades electas en asambleas comunitarias ante el IEE.
- IV.- Expedir los nombramientos correspondientes.

f) Del órgano de consulta y propuesta en el proceso electoral

CAPÍTULO TERCERO DEL ÓRGANO DE CONSULTA Y PROPUESTA EN EL PROCESO ELECTORAL

Artículo 34. - El consejo de ancianos y principales, personas caracterizadas, tatamandones u otras instituciones semejantes, serán una instancia de consulta y propuesta para la elección de ayuntamientos indígenas, en los casos en que así sea la costumbre.

g) Del Instituto Estatal Electoral en la renovación de ayuntamientos indígenas

CAPÍTULO CUARTO DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL EN LA RENOVACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS INDÍGENAS

Artículo 35. - El Instituto Estatal Electoral dentro de su estructura orgánica establecerá un organismo autónomo cuyas funciones serán;

I.- Elaborar el registro de municipios indígenas, siguiendo los criterios señalados en el artículo 26 de este libro.

II.- Verificar el cumplimiento efectivo de las normas establecidas en este código referentes a los municipios indígenas.

III.- Realizar labores de difusión y capacitación sobre los derechos y obligaciones políticos-electorales en las comunidades y pueblos indígenas.

h) Del proceso electoral

TÍTULO CUARTO DEL PROCESO ELECTORAL Y DEL REGISTRO DE LAS AUTORIDADES ELECTAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

CAPÍTULO PRIMERO DEL PROCESO ELECTORAL

Artículo 36. - Para efectos de este código se entenderá por proceso electoral en municipios indígenas, el conjunto de actos realizados por la asamblea comunitaria y las autoridades municipales, para renovar sus órganos internos de gobierno.

Artículo 37. - El proceso electoral en los municipios indígenas comprende desde la instalación de la asamblea hasta el levantamiento del acta correspondiente, incluyendo los actos previos realizados por el órgano de consulta y propuesta reconocidos en el artículo 34 del presente libro.

Artículo 38. - Se reconocen los usos y costumbres comprendidos durante esta etapa, para la elección y nombramiento de los municipios indígenas.

Las autoridades electorales, partidos políticos y demás personas deberán respetar plenamente los mecanismos de elección propios de cada municipio.

Artículo 39. - Aquellos municipios que hayan adoptado total o parcialmente el régimen de partidos políticos, podrán si así lo deciden en su asamblea comunitaria, recuperar sus formas originales de elección de sus autoridades.

i) Del registro de autoridades electas

CAPÍTULO SEGUNDO DEL REGISTRO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES ELECTAS EN ASAMBLEA COMUNITARIA ANTE EL IEE

Artículo 40. - Una vez levantada el acta de asamblea, en la que constate el proceso mediante el cual se eligieron las nuevas autoridades, ésta se registrará ante el IEE, el cual deberá extender la constancia de reconocimiento (mayoría) correspondiente.

En caso de detectar violaciones a las normas que comprende el presente libro, tumará el asunto a la autoridad que corresponda.

Artículo 41. - Tendrán la obligación de realizar el registro antes mencionado, los ciudadanos que hayan conducido la asamblea y las autoridades municipales en funciones.

j) De las sanciones

TÍTULO QUINTO DE LAS SANCIONES

Artículo 42. - Serán sancionados con nulidad, las elecciones en los municipios indígenas en que se den los siguientes casos:

I.- Suplantación de las decisiones de la asamblea comunitaria.

II.- Violación a los usos y costumbres del municipio indígena.

III.- Violación a las normas jurídicas establecidas en el presente libro y demás relativos a los municipios indígenas.

Artículo 43. - Serán sujetos de sanciones los partidos políticos, funcionarios de partidos, autoridades y funcionarios electorales y cualquiera otra persona que viole las disposiciones contenidas en el presente libro y demás relativos a los municipios indígenas.

Artículo 44. - Los sujetos a que se refiere el artículo anterior, tomando en cuenta la gravedad de las violaciones, y principalmente el daño ocasionado al municipio de que se trate, se harán acreedores a cualquiera de las siguientes sanciones.

I.- Suspensión de derechos políticos hasta por tres años.

II.- Multa en favor de la comunidad, consistente en bienes materiales para las necesidades de la comunidad afectada.

III.- Trabajo en favor de la comunidad.

IV.- Privación de la libertad de tres a 6 años.

4.1.2. Propuesta de reforma y adiciones a la constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca

Artículo 25. - Reformar el párrafo quinto para quedar de la siguiente manera:

"En la ley se establecerán los mecanismos de representación de los pueblos indígenas en el congreso del Estado. De la misma manera determinará las normas para el reconocimiento y respeto efectivo de los usos, costumbres, tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades y pueblos indígenas."

Artículo 98. - Adicionar un último párrafo que establezca:

"Los concejales que integren los ayuntamientos en los municipios indígenas podrán durar en su encargo de uno a tres años conforme a los usos y costumbres del lugar"

Artículo 101. - Adicionar un último que disponga:

"La ley establecerá los requisitos para ser concejal en los municipios indígenas tomando en cuenta sus usos y costumbres".

4.2. – Ley de elecciones por usos y costumbres

A partir de la iniciativa del gobernador de la entidad en ese entonces, Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, para el reconocimiento y respeto hacia las formas de elección de las autoridades de los ayuntamientos y, posteriormente, de un amplio debate dentro de la comisión especial para la reforma electoral, la Cámara de Diputados aprobó la denominación del libro cuarto del código de instituciones y procedimientos electorales de Oaxaca, que incorpora la figura de elección de autoridades municipales por usos y costumbres comunitarios.

Durante 1995 el congreso local convocó a partidos políticos, instituciones de educación superior, de investigación, organizaciones civiles, colegios de profesionistas, profesores, investigadores, autoridades municipales y ciudadanos en general, a participar en los Foros Regionales de Consulta sobre la Reforma Político-Electoral. La mesa de negociación para la reforma política del estado realizó un total de 16 sesiones, incluida la inicial. En ellas se establecieron las bases y procedimientos para los cambios al marco legal electoral.

Ante la complejidad del tema que implica cuestiones políticas, jurídicas, históricas y culturales, los contenidos del libro cuarto se limitaron a cuestiones de índole general. El libro cuarto, a pesar de que contempla a los usos y costumbres, no señaló los procedimientos específicos de la elección debido a que en ese tiempo, se carecía de una monografía municipal entorno a los mecanismos de elección que cada comunidad realizaba.

En el caso de las autoridades electorales locales, uno de los principales puntos que dispusieron a debate de los partidos políticos fue el someter a consideración de éstos la necesidad del reconocimiento a dos sistemas electorales concebidos por la ley. El primero, de carácter ordinario regido por las reglas positivas del derecho; y el segundo, de naturaleza extraordinaria, o sea, por normas consuetudinarias.

Otro de los puntos manifestados fue una supuesta contradicción entre los derechos de los pueblos y los derechos de los partidos para postular candidatos. Por lo tanto, la autoridad electoral tuvo que darse a la tarea de superar este dilema al construir un acuerdo político con los partidos para precisar el número de municipios que se regirían por usos y costumbres y cuales no.

Los partidos políticos reconocieron, en un primer acuerdo, que serían 390 los municipios que se regirían por usos y costumbres y admitieron a 150 dentro del régimen de partidos. Quedando sólo 30 sin consenso entre las partes y a los cuales se les denominó en tránsito. En una segunda ronda, se definieron como de usos y costumbres 408, y 160 de régimen de partidos. Al final, el acuerdo fue que serían 412 y 158 respectivamente. Sólo en tres casos hubo competencia entre la planilla de un partido político con la planilla comunitaria en municipios como: San Pedro Jicayán, Soledad Etla y Santa Cruz Amilpas

Mientras la autoridad electoral se preocupaba en otorgar garantías para una elección tranquila y en armonía otorgando pleno reconocimiento de los usos y costumbres, con el retiro de los partidos políticos en aquellos municipios donde se decidía por la segunda vía, o bien, en ratificar a las autoridades mediante el voto libre, secreto y universal el día de la jornada electoral, todos los sectores sociales se encontraban en plena discusión de la reforma política.

Los partidos políticos en un largo debate en torno al proceso y a la reforma electoral, accedieron por unanimidad efectuar elecciones por separado tanto para diputados como para concejales, pero a condición de que la LV legislatura estatal las unificara para 1998 (cosa que no sucedió) Así mismo, algunos diputados coincidieron viables las candidaturas independientes, incluyéndose sobre todo en municipios que se rigen por usos y costumbres, aunque a juicio de algunos, "tampoco estaban dentro de la legalidad, aunque era preferente que se ajustaran al sistema de partidos".

Entre la opinión pública, los representantes de organizaciones civiles como el Frente Único Democrático de Tlaxiaco (FUDT) y el Frente Amplio de Lucha Popular (FALP), quienes discrepaban y juzgaban difícil que pudieran lograrse los objetivos planteados por el ejecutivo estatal, sobre todo en lo tocante a la disminución de los posibles conflictos, argumentaban: " es una reforma electoral, no es reforma política. Una reforma política contemplará a las organizaciones sociales, a las

organizaciones políticas independientes, pero en este caso nos están metiendo en una camisa de fuerza, donde los partidos políticos y el gobierno son los únicos que están decidiendo esta reforma electoral, no política. En las comunidades donde se estilan los usos y costumbres lo que hemos acordado es que no permitan la entrada del PRI a registrar sus planillas, como primera medida. Segunda, que tengamos información de los acuerdos que se tengan, porque nosotros teníamos el planteamiento de participar con una planilla independiente en algunas comunidades, sin embargo, consultando la reforma, los partidos políticos han cerrado tanto ese espacio que no es posible, casi te obligan a que milites en un partido político o establezcas alianzas con ellos."

En tanto, Rómulo García, vocero del comité para la defensa de los Intereses del pueblo (CODEP), juzgó conveniente que la reforma político electoral contemplara amplitud de participación ciudadana. "Nosotros planteamos que se respeten las elecciones por usos y costumbres, que se le dé la importancia que tiene para los pueblos. Porque es bien cierto que todavía en nuestros pueblos indígenas, las autoridades son nombradas por usos y costumbres y que el PRI se adjudica el triunfo cuando verdaderamente no lo ha tenido. ¡Son trampas que nos ponen para que nos registremos bajo cierto partido político!. Estamos proponiendo que se respeten los usos y costumbres en los pueblos donde no hay partidos políticos".⁹³

En las mesas para la discusión de la reforma destacaron entre estas opiniones las de quienes coincidieron en que debía haber elecciones en municipios indígenas sin la presencia de los partidos políticos; otros, porque desaparecieran los usos y costumbres; y otros, en que fueran las comunidades quienes decidieran quiénes serían sus autoridades, pero también que definieran por qué partido iban a registrarse, esto con el propósito de no violentar los usos y costumbres; pero tampoco el del sistema de partidos.⁹⁴

Por su parte, la Iglesia católica también se pronunció a favor de la reforma política ya que ésta "tenía algunos avances", aunque también, reconoció "faltaban por incluir más formas democráticas que desde la antigüedad se practican en Oaxaca y que se llaman usos y costumbres".⁹⁵

⁹³ Noticias, *Voz e Imagen de Oaxaca*, "Por una relación respetuosa", 13 de abril de 1995.

⁹⁴ Noticias, "El problema de la reforma política no es de leyes sino de cultura", 21 de abril de 1995.

Entre los intelectuales, se decía que los usos y costumbres eran un tema de gran trascendencia porque la mayor parte de las autoridades municipales en la entidad, se eligen por ese sistema. De ahí que la reforma política, no se debía aprobar en paquete sino que se tenía que estudiar por separado, buscando equilibrar los preceptos legales con los derechos de las comunidades. Los aspectos que consideraban debían contemplarse eran: la incongruencia que representa el que las planillas electorales en asamblea comunitaria aún tenían que participar en una contienda electoral. Decían: "... esto no puede ser posible, porque las comunidades eligen autoridades, no planillas." ⁹⁵

En general, la opinión compartida fue que con dicha reforma, Oaxaca se convertiría en el primer estado en regular en el aspecto electoral un tema tan importante y tan controvertido como el de los usos y costumbres. Y efectivamente, ya que representaba un intento por reconocer y conciliar tanto los procedimientos electorales consuetudinarios de las comunidades indígenas, con los procesos electorales regulados por el derecho positivo de la comunidad mestiza. Logrando integrar ambos principios necesarios para la construcción de un nuevo pacto social. Por primera vez en la historia local, y nacional, se creaba una ley electoral que contemplaría el respeto a los usos y costumbres. Una ley, que formalizaría jurídicamente una simulación de legalidad que por mucho tiempo imperó en la cultura política, al tiempo que incluiría e integraría a una sociedad por mucho tiempo olvidada.

Se pensó en la necesidad de contemplar dentro del Tribunal Estatal Electoral, la figura especializada del juez conocedor de los usos y costumbres, como auxiliar de los magistrados, detallándose además el listado regional de las comunidades donde se estilán los usos y costumbres para así ser congruente con lo dispuesto en el artículo 25 de la constitución local. Para reconocer en la ley, la exigencia de una realidad, sin necesidad de recurrir al concepto de fuero indígena que implicaría una reforma a la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Los integrantes de la comisión plural para el análisis de la reforma político electoral, presentaron un proyecto de adición al libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y por acuerdo de los integrantes de esta legislatura fue tomada a la comisión que suscribe para el estudio y análisis el proyecto de iniciativa de reforma al libro cuarto del Código de

⁹⁵ Noticias. "Pide la iglesia fortalecer los usos y costumbres", 28 de mayo de 1995

⁹⁶ Noticias. "Usos y costumbres, un análisis específico", 17 de mayo de 1995

Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, denominado Elecciones por Usos y Costumbres en los municipios del estado.

Entre los representantes de cada uno de los partidos políticos, miembros de las distintas organizaciones indígenas, intelectuales, académicos, clérigos, entre otros, conformaron un amplio debate en torno a la nueva reglamentación.

La nueva ley electoral, cuyos debates más intensos surgieron entre mayo y septiembre de 1995, hizo posible que los comicios se realizaran en mejores condiciones. Sin conflictos políticos después de la elección, pues ahora, los partidos no intervendrían directamente en las comunidades como tradicionalmente se venía haciendo, sino que se otorgarían mayores garantías para que el respeto a la voluntad popular no fuera afectado, logrando el consenso y la aceptación de los resultados.

Desde el punto de vista político y administrativo, la reforma consigue ampliar la participación y la representación política de los municipios indígenas al garantizar el respeto a sus tradiciones y costumbres. Representa un avance en materia democrática. Sin embargo, aún falta mucho por hacer, pues se ha insistido; la participación indígena, la participación y la representación india, se refieren principalmente a la participación o representación de los pueblos indígenas y no a la participación individual de personas que sólo hablan alguna lengua étnica, pero que no necesariamente se involucran con la lucha de éstos pueblos.

4.3. – Proceso electoral 1995

La reforma política que se discutió y aprobó durante el mandato del Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, gobernador de la entidad (1992-1998), contempló el reconocimiento y el respeto a los usos y costumbres, a pesar de que en el ámbito federal no estuviesen integrados. Motivo por el cual, fue el primer estado que logra romper con una inercia que contrapone al derecho positivo con el derecho consuetudinario.

En la elección del 6 de agosto de 1995, fecha en que se renovó el congreso estatal, hubo un abstencionismo del 70%, registrándose la votación más baja en Ayutla y la más alta en Tlacolula

donde se cubrió el 52.59% de la lista nominal. El Partido Revolucionario Institucional, obtuvo las 25 diputaciones de mayoría relativa, mientras que los diputados de representación proporcional se distribuyeron de la siguiente forma: 9 fueron para el Partido de la Revolución Democrática, 5 para el Partido Acción Nacional, 1 para el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, 1 para el Partido del Trabajo y 1 para el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana de Oaxaca.

Para las elecciones del 12 de noviembre del mismo año, fecha en que se renovaron las alcaldías, 412 municipios lo hicieron bajo el procedimiento de usos y costumbres. Ciento cincuenta y ocho municipios, por el régimen de partidos políticos, lo que representa una composición del 72.28% y 27.72% respectivamente. El reclamo ciudadano por que se respetaran las formas tradicionales de elección de autoridades obligó a los partidos políticos - que competían en la elección -, a retirar las planillas de candidatos en aquellos municipios que optaron al final por la elección por usos y costumbres, no de partidos. Así, el Partido de la Revolución Democrática retiró 10 planillas y, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional le tocó en otros siete.

De los municipios por el régimen de partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional ganó en 103, el Partido de la Revolución Democrática en 33, el Partido Acción Nacional en 11 y el Partido Verde Ecologista Mexicano sólo se adjudicó uno. Por lo que respecta a municipios registrados por el sistema de usos y costumbres, de los 412, sólo en 6 municipios no hubo aceptación de resultados, convocándose posteriormente a nueva asamblea. En esta situación, se encontraron los casos de: San Miguel Tenango, San Antonio Nanahuatipam, Mazatlán Villa de las Flores, San Jorge Nuchita, Guevea de Humboldt y San Agustín de las Juntas. Mientras que por el régimen de partidos, sólo en Santa Gertrudis Zimatlán y Asunción Ixtaltepec, se celebraron elecciones extraordinarias.

Cabe destacar que el Partido Revolucionario Institucional perdió 30 municipios importantes de la entidad, sin contar con la gran cantidad de municipios pequeños que decidieron registrarse por la vía independiente. De las alcaldías que ganó el Partido de la Revolución Democrática, las más importantes fueron: Pinotepa Nacional y Juchitán; el Partido Acción Nacional ganó en la capital del estado, así como en Tehuacán, Huachinango, San Martín Texmelucan, Tlacotepec de Juárez, Atlixco, principalmente.

Conclusiones

Los usos y costumbres, reconocidos en nuestro marco jurídico y político, resultan indispensables para un auténtico federalismo y para el fortalecimiento de la vida democrática en México. La diversidad de formas de organización política, administrativa, social y económica de los pueblos pluriétnicos no pueden ni deben seguir siendo olvidadas y menospreciadas por nuestro sistema de organización social.

La Ley de Elecciones por Usos y Costumbres de los municipios en Oaxaca y su puesta en operación el 12 de noviembre del mismo año, que consistió en renovar las Presidencias Municipales logrando disminuir los tradicionales conflictos posteriores a la jornada electoral, es un ejemplo muy interesante para el fortalecimiento de la vida municipal.

El reconocimiento político electoral a los usos y costumbres ha generado un debate en torno a la validez jurídica de tal procedimiento y de su contenido democrático. Pero, lo cierto es que el respeto y la aceptación hacia las prácticas políticas consuetudinarias recupera principios básicos de la democracia.

Nuestro objetivo pretendió investigar las formas de organización social y política sin el estigma de lo que representa estudiar municipios poco convencionales. Implicó entender una realidad distinta, apreciar su riqueza cultural y su aportación para el estudio de la ciencia política y la administración pública.

Entendimos el porqué dentro de los antecedentes del municipio en México desde la colonia hasta el periodo posrevolucionario, la institución municipal en México ha servido como fuente de control político, de exclusión económica y de marginación de los pueblos indios. Observamos que la autonomía era sin duda alguna uno de los ejes indispensables para comprender y resolver los mecanismos de exclusión y marginación.

Recurrimos al estudio del caso colombiano, puesto que ejemplificó la factibilidad de una reforma política y administrativa en este rubro al otorgar y respetar facultades para las autoridades indias.

Constatamos porqué el federalismo mexicano se encontró supeditado a los intereses del sistema de partido de Estado y cómo las decisiones trascendentales que se tomaban desde el centro y particularmente por una persona, inhibieron la autonomía de estados y municipios.

Hablamos también de las modificaciones en las leyes electorales en los 70 y 80 y cómo introdujeron nuevas prácticas políticas, jurídicas y administrativas tendientes al fortalecimiento del federalismo, la democracia y al incremento de la participación y representatividad política de los ciudadanos. De ahí que, el surgimiento de movimientos populares que luchan por la reivindicación de derechos desde el poder local y por una nueva recomposición de los poderes federal y estatal, sea un fenómeno que aumenta en todos los estados de la federación.

La pobreza, la marginación y la exclusión en los municipios indígenas, no son sino el resultado de lo que a largo plazo trajo consigo la imposición de modelos de organización social, pues al permanecer la actual estructura de organización política y administrativa, se sigue inhibiendo el desarrollo social de éstas localidades.

La democracia debe cumplir con un compromiso político como el de otorgar mayores libertades y espacios de participación, pero también debe garantizar una justicia social reflejada en una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, tanto en nuestro país como en el resto de Latinoamérica, la tan mencionada y aclamada democracia no se ha visto reflejada en una adecuada distribución del ingreso, sino más bien, en una respuesta impositiva a la crisis económica.

En México, la implantación de políticas económicas de corte neoliberal sólo han propiciado el estancamiento de la economía agudizando con ello una desigualdad social creciente. La explosión de la pobreza como sabemos está ligada a factores estructurales. Entre ellos diversas fuentes coinciden en destacar la distribución muy desigual de los efectos de las crisis económicas que a través de las políticas de ajuste ortodoxas han recaído especialmente en los sectores más desfavorecidos.

Ante tal escenario, las propuestas frente a un modelo económico de exclusión permanente hacia los pobres, y por ende, a los grupos indígenas por ser éstos los sectores vinculados siempre a los efectos de la marginación, sólo pueden superarse con una política económica que vea por el desarrollo humano y, con una relación política distinta entre éstos y el Estado sustentada en la autonomía.

La importancia que reviste el hecho de reconocer la autonomía de los municipios en general, pero particularmente en aquellos de mayoría étnica, requiere de la transformación radical de la composición política y administrativa del Estado. Aceptar formas de gobierno distintas que permitan el desarrollo de las capacidades creadoras de sus habitantes, propiciar una reforma consistente en la sustitución de la relación de subordinación predominante por una relación de coordinación entre éstos pueblos y las instituciones.

El fortalecimiento del poder local en México demanda ajustes constitucionales a fondo, y si el fortalecimiento del municipio como célula básica del Estado pasa por una redistribución de poder, la capacidad decisoria y las nuevas atribuciones que se le confieran, colocaría a las comunidades y a sus pueblos indios en un plano de equidad que garantice la diversidad y reconozca el derecho a la diferencia. Concebir a dichas comunidades en un plano de respeto e igualdad para relacionarse con el gobierno federal y los gobiernos estatales, es en sí, una nueva visión del ejercicio del poder en México desde el nivel local. Garantizando su autonomía para promover una mayor descentralización y un desarrollo democrático pleno.

Por fortuna, los pueblos indios han sabido mantener una resistencia ante los efectos de la globalización, en defensa de algo que el mercado no puede corregir; el respeto de la soberanía y de la cultura que cada nación, país, o pueblo del mundo tiene derecho a detentar y defender. La resistencia que han librado contra la sociedad que intenta homogeneizarlos para sacarlos de su "atraso", ha sido una constante defensa por mantener vigente una cultura: de usos y costumbres.

La reforma del Estado debe reconocer las formas de organización política y administrativa de las localidades, lo que implica, ejercer el auténtico federalismo entendido en su verdadero sentido. La federación, como sabemos, supone la existencia previa de varias entidades políticas independientes que de común acuerdo han resuelto unirse mediante un compromiso indisoluble para formar un nuevo Estado, más grande en su territorio, en su población y en sus recursos, y distinto de los Estados miembros.

Desde el ángulo de la administración pública, la existencia del Estado Federal no implica la desaparición de sus componentes, ya que ellos conservan su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior. Por lo anterior, reconocer los usos y costumbres en su aspecto político, supone un fortalecimiento de la institución municipal y del federalismo. Desde la perspectiva de la ciencia política, la propuesta de autonomía no se encuentra fuera de contexto, pues en los últimos años los análisis entorno a la democracia, a la diversidad étnica y cultural, se ha convertido

el tema a discusión tanto en los países con población indígena, como también de los distintos organismos internacionales.

La reforma del Estado necesita de una democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato, y estableciendo las garantías jurídicas para que todas estas fórmulas puedan instaurarse. Hay que abrir espacios de participación que terminen con el monopolio político en manos de los partidos, posibilitando las candidaturas ciudadanas independientes y la formación de coaliciones electorales. El verdadero federalismo seguirá siendo letra muerta en tanto los municipios carezcan de recursos financieros y de competencias políticas, sociales, económicas y culturales necesarias para garantizar la aspiración de Municipio Libre. Para ello es necesario ampliar y asegurar jurídicamente los espacios de autogobierno municipal y de participación ciudadana.

El primero de enero de 1994 ha sido y será una fecha inolvidable para todos los mexicanos. La primera declaración de la selva lacandona del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y su grito de ya ¡basta!, marca el inicio de una nueva era que indudablemente necesita recuperar una dignidad que ha sido vejada por más de 500 años. En este documento, quedan claramente especificadas las razones por las cuales los pueblos se han levantado en armas contra sus opresores, pero también comprendemos que el motivo principal ante la ineficacia de un gobierno y de una administración pública para atender y adaptarse a las circunstancias específicas de cada localidad.

Los pueblos indígenas; se mueren de hambre, de enfermedades curables; se quejan por no tener un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación. No cuentan con el derecho de elegir libre y democráticamente a sus autoridades. Por lo tanto, son el sector siempre excluido de las acciones y decisiones de un grupo político y económico que hasta la fecha sigue creyendo en los beneficios de la modernidad y la globalización.

El proceso de transición democrática por el cual nuestro país avanza, demanda nuevas prácticas políticas que tiendan a abrir espacios de participación y de representación a aquellos sectores sociales que aún no encuentran canales de expresión para la solución de sus demandas y necesidades. Garantizar la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político mexicano, requieren de la aceptación de formas de organización social que se encuentran en la sociedad misma ya que es ella quien finalmente se adapta a los procesos de transformación política y económica que el estado le impone. El nuevo estado del siglo XXI, debe ser un estado abierto al sentir ciudadano, no un estado asfixiante en el que se le imponga a sus ciudadanos la manera y la forma de organizarse.

Nuestro país, no puede ni debe darse el lujo de mantener, sin resolver, un conflicto social tan añejo como el de Chiapas. No podemos esperar a que esos más de 500 años de resistencia india se conviertan en el talón de Aquiles del estado. Por ello una de las tareas más urgentes por resolver es el compromiso de democracia pendiente con nuestros pueblos indígenas. Es llevar del papel a los hechos y a las acciones los acuerdos firmados de San Andrés.

En la experiencia de Oaxaca, el hecho de que autoridades indígenas sean reconocidas y respetadas como partes integrantes de un gobierno local, permite abrir espacios de participación para los representantes políticos de las comunidades y pueblos, que en otras entidades no existen. Los usos y costumbres al ser respetados como un distintivo de su cultura, son ya un rasgo de autonomía. La autonomía, como tal, garantiza para estos pueblos una manera de resolver, desde un ámbito comunitario, sus problemas y necesidades. La lucha por el reconocimiento y la aceptación a las diferencias existentes entre los sistemas políticos y electorales que conviven en México, representa un avance para la democracia en cuanto a que existe disponibilidad para aceptar al otro, aunque ese otro sea culturalmente distinto.

En la actualidad existen sectores sociales que se oponen al reconocimiento de las formas de organización comunitaria por considerarlas inferiores con relación a los esquemas que el derecho positivo impone, sin embargo, no puede haber democracia sin la participación inteligente y razonada de aquellos que por siglos han permanecido alejados de la "modernidad". Por lo tanto, nuestra propuesta, como ya la hemos argumentado, es que los usos y costumbres sen reconocidos y reglamentados en nuestro marco jurídico y político para así conformar un auténtico federalismo basado en el fortalecimiento de la vida democrática.

Ha llegado la hora para el despertar de nuestro otro México. Ha llegado el momento para que en la era de la globalización, aceptemos que existen formas distintas de ver y resolver el mundo. Para nuestras culturas aún no ha llegado el fin de las ideologías ni de las utopías, por el contrario, ha llegado la hora de que éstas sean expresadas por los que en años les hemos negado el derecho de compartirlas. Ha llegado el momento para que exista una nueva relación entre el Estado y los pueblos pluriétnicos.

Bibliografía

Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Instituto Nacional Indigenista, 16 de febrero de 1996.

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1983.
- Anuario Estadístico del estado de Oaxaca*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 1996.
- Arreola Ayala, Álvaro, "Elecciones Municipales", en *Las elecciones en México*, Siglo XXI, México, 1985.
- Bartra, Royer, "Federalismo y Democracia, el papel de los municipios en el desarrollo social", Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya a. C., México, 1995.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1992.
- Bonilla Daniel, Víctor, "El ordenamiento territorial que buscan los indígenas", en *Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia*, 1993.
- Boehm de Lameiras, Brigitte, *Formación del Estado en el México Prehispánico*, El Colegio de Michoacán, México, 1997.
- Bordeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, UNAM, México, 1982.
- Buenfil Batalla, Guillermo, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México, 1991.
- Calderón, Marco Antonio, *Violencia Política y Elecciones Municipales*, El Colegio de Michoacán, México, 1994.
- Campbell, Federico, *La invención del poder*, Aguilar, México, 1994.
- Carrasco Altamirano, Diódoro, "Federalismo y Desarrollo Social: La experiencia de Oaxaca", en "Perspectivas de la descentralización y el federalismo en México", Encuentro Nacional de Economía Política, Oaxaca, Oax. , 22 de septiembre de 1995.
- Castro Domingo, Pablo, " El gobierno indígena en Cozoyoapan: Un acercamiento político de la estructura de cargos comunitarios", en *Antropología Política*, Plaza y Valdés, México, 1996.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, México, Oaxaca, noviembre de 1995.
- Coloquio sobre Derechos Indígenas*, México, Oax. , 17 de febrero de 1996.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 1995.
- Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena*, del 17 al 22 de octubre de 1995, Chiapas.
- Colombia, Leyes y Decretos. *Constitución Política de Colombia*, 1996.
- Cordero Avendaño de Durán, *El Derecho Consuetudinario*, Ecole Pratique de Hautes Etudes, Sorbonne, París, Francia.

- Cordero Avendaño de Durán, *El santo padre sol*, Biblioteca pública de Oaxaca, cultura y recreación, Gobierno del estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oax. 1986.
- D'Acosta Esquivel, Julio, *El fuero del Municipio*, Jus, México, 1948.
- Derechos indígenas. *Los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.
- De Torquemada, Fray Juan, *Monarquía Indiana*, UNAM, 1995.
- Díaz Polanco, Héctor. *La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991.
- Díaz Montes, Fausto, *Los Municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*. Colección "Del Barro Nuestro", Comunicación Social Difusión Institucional, Oaxaca, Oax. , 1992.
- Díaz Montes, Fausto, *Elecciones Municipales en Oaxaca 1980-1992*, Cuadernos del Sur, año 3, núm. 6-7, enero-agosto, Oaxaca, 1994.
- Dilys, M. Hill, *Teoría Democrática y Régimen Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México 1981.
- Embriz Osorio, Amulfo (coordinador), *Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, Instituto Nacional Indigenista, 1993.
- Enciclopedia, *Los Municipios de Oaxaca*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1988.
- Esteva, Gustavo, *Crónica del fin de una era*, Posada, México, 1994.
- Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México, Valles centrales. Instituto Nacional Indigenista, 1995.
- Franco Mendoza, Moisés, *La ley y la costumbre*, El Colegio de Michoacán, México, 1997.
- Geny, Francisco, *Método de Interpretación y fuentes en derecho privado positivo*, Reus, Madrid, 1925.
- González Casanova, Pablo, *La República Mexicana; Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, por Jorge Cadena Roa (coordinadores), México, La Jornada, 1994.
- González Pedrero, Enrique, *Riqueza de la pobreza*, Cal y Arena, México, 1990.
- Gijsbergs, Wim. *Usos y costumbres, caciquismo e intolerancia religiosa*. Centro de apoyo al movimiento popular oaxaqueño, A.C., México, 1996.
- Indicadores Socioeconómicos, Índice y Grado de Marginación en el ámbito municipal*, COESPO, Oaxaca, abril 1994.
- Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, 1979.
- Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza, un tema impostergable*, FCE, México, 1993.

- Levi-Strauss. *Las estructuras elementales del parentesco*, Paidós, Barcelona, 1981.
- Laviada, Iñigo. *Los caciques de la sierra*, Jus, 1978.
- Ley de Elecciones de Usos y Costumbres, 1995*. Congreso Local del estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, 1995.
- López Mojardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.
- Mancisidor, Anselmo, *Viví la revolución*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1959.
- Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1995*, Instituto Estatal Electoral, Edición especial octubre de 1996.
- Merino, Mauricio, *En busca de la Democracia Municipal*, Instituto Nacional de Administración Municipal, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994.
- Muñoz Pérez, Virgilio, "Consideraciones sobre el régimen municipal mexicano", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 91, enero abril.
- Olmedo Carranza, Raúl, *El cuarto orden de Estado y de Gobierno: la Comunidad, Comuna*, México, 1999.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, UNAM, 1993.
- Posada, Adolfo. *Evolución legislativa del régimen local en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- Propuesta de un nuevo acuerdo para los pueblos indígenas, Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, Procuraduría para la defensa del indígena, 21 de marzo de 1994.
- Proyecto de Investigación, "Catálogo Municipal de Usos y Costumbres", Oaxaca, Instituto Estatal Electoral y el Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social, 1997.
- Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- Ruiz Mondragón, Laura, "Los Pueblos Indios en los Comicios Federales de 1997", Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social, 1997.
- Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Soroza Polo, Carlos, "Oaxaca", *La República Mexicana; Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, por Jorge Cadena Roa (coordinadores), México, La Jornada, 1994.
- Tejera Gaona, Héctor (coordinador), *Antropología Política, Enfoques Contemporáneos*, Plaza y Valdés, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1996.
- Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México de 1806-1977*, Porrúa, México, 1977.

Tello Macías, Carlos. Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1995-2000, INI, 1996.

Valdés, Leonardo, "Sistemas electorales y de partidos", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Woldenberg, José, "Los partidos políticos en México", Serie: Formación y Desarrollo, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Hemerografía

Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca. "Por una relación respetuosa", 13 de abril de 1995.

Noticias, "El problema de la reforma política no es de leyes sino de cultura", 21 de abril de 1995.

Noticias, "Usos y costumbres, un análisis específico", 17 de mayo de 1995.

El Universal, 20 de marzo de 1996, "Piden nahuas y mixtecos de Guerrero la aprobación de 2 nuevos municipios."

Noticias, "Usos y costumbres y reforma política; Lic. Jorge Franco Jiménez", 28 de mayo de 1995.

La Jornada, 20 de febrero de 1996, "Exigen mixtecos de Guerrero un programa de desarrollo regional".

El Municipal, 19 de febrero de 1996, "La autonomía y el municipio en el diálogo de San Andrés Larráinzar".

El Imparcial, 27 de enero de 1997.

El Municipal, 3 de febrero de 1997, "Ecos del Congreso: Cientos de municipios carecen de ediles electos de acuerdo a lo estipulado en la Carta Magna".

Noticias, 26 de febrero de 1995, "Representatividad"

Noticias, 1 de abril de 1995, "Las étnias deben estar en el nuevo federalismo: Dióodoro Carrasco Altamirano"

Noticias, 10 de abril de 1995, "Concensan partidos: las elecciones deben ser por separado"

Noticias, 22 de abril de 1995, "Reforma sin consenso, Isidoro Yescas"

Noticias, 24 de abril de 1995, "Coinciden diputados; viables, candidaturas independientes"

Noticias, 11 de mayo de 1995, "No garantiza la reforma política el triunfo de la democracia: Asamblea Ciudadana Oaxaqueña"

Noticias, 12 de mayo de 1995, "Aprueban en lo general la reforma política electoral"

Noticias, 12 de mayo de 1995, "Columnas de Platón... Las elecciones que siguen"

Noticias, 17 de mayo de 1995, "Reforma electoral, es antidemocrática y espuria, Héctor Sánchez"

Noticias, 17 de mayo de 1995, "Reforma electoral: es equitativa y transparente, señaló Mafud"

Noticias, 17 de mayo de 1995, "Usos y costumbres. Un análisis específico"

Noticias, 28 de mayo de 1995, "Pide Iglesia fortalecer los usos y costumbres"

Noticias, 28 de mayo de 1995, "Usos y costumbres y reforma política"

Noticias, 29 de mayo de 1995, "Se respetarán los usos y costumbres"

Noticias, 18 de junio de 1995, "Oaxaca liderea el índice de marginación en 342 municipios"

Noticias, 8 de agosto de 1995, "Triunfa el PRI en los 25 Distritos Electorales"

Noticias, 9 de agosto de 1995, "Columnas de Platón... De un padrón de 1, 446, 534 votantes, votaron 500, 001 en Oaxaca"

Noticias, 1 de septiembre de 1995, "Columnas de Platón... En las comunidades indígenas el periodo de representación es de un año"

Noticias, 3 de septiembre de 1995, "Es esta la primera ocasión que la Cámara de Diputados legisló en materia de elecciones en municipios que se rigen por usos y costumbres tratando de hacer compatibles las dos estructuras: la positiva y la tradicional consuetudinaria"

Noticias, 17 de octubre de 1995, "A 25 días de las elecciones municipales del próximo 12 de noviembre, aumentaron el número de municipios que van por usos y costumbres"

Entrevista

Joel Aquino, dirigente indígena en Yayálag, Oaxaca, 15 de octubre de 1997.