

# INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE OAXACA

**Silvia Ramírez\***

---

---

## PRESENTACIÓN

**E**ste ensayo tiene relación con dos temáticas de debate en América Latina: los derechos de voto en cada país y el análisis estratégico de la democratización o los cambios institucionales que enfrentan los países de la región. Asimismo, se inscribe en la discusión actual sobre la inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de México en el orden jurídico-político nacional. Específicamente, se retoma la preocupación acerca de cómo garantizar los derechos políticos de los pueblos indígenas, es decir, el derecho a elegir y ser elegidos a partir de sus formas de or-

ganización, participación y representación política, sin que esto signifique la exclusión de la representación por partidos políticos.

A partir de estas consideraciones, a finales del año 2000 se estudió en el estado mexicano de Oaxaca la coexistencia de dos sistemas electorales en el ámbito municipal: el sistema de usos y costumbres de los pueblos indígenas y el sistema de representación por partidos políticos. De 1995 al 2000 se realizaron dos elecciones municipales bajo estas dos modalidades de representación política. Así, de acuerdo con los resultados de las elecciones municipales de 1998, en Oaxaca los votantes eligieron a sus concejales municipales de acuerdo con el sistema de usos y costumbres en 418 de los 570 municipios

---

\* Doctorado en Ciencia Política, Flacso-México.

que conforman el estado, mientras que en los 152 restantes la elección se llevó a cabo mediante la representación de partidos políticos.<sup>1</sup>

El caso del sistema electoral municipal oaxaqueño puede ser comprendido como un diseño legal e institucional novedoso que demuestra la viabilidad de una amplia inclusión de los derechos políticos de los pueblos indígenas en la vida de la nación. Hay que decir que estos cambios se relacionan estrechamente con los procesos sociales de participación ciudadana para la democratización del espacio público desde lo local.<sup>2</sup>

En el contexto nacional, desde la década de 1980 han surgido organizaciones sociales de ciudadanos que han llegado a estructurarse como movimientos sociales con reclamos de una mayor participación, bajo temáticas específicas (de clase, de género o étnicas), para la defensa de derechos y orientados a crear oportunidades que garanticen la re-producción de la existencia social misma. Incluso, algunas organizaciones sociales han mantenido su identidad política frente a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos. Al mismo tiempo, han buscado in-

cidir en el diseño de las políticas públicas, colocar tópicos para el debate público y proponer temas de interés nacional como parte de las agendas electorales. Como parte de estos movimientos y desde su propio espacio territorial, los pueblos indígenas de Oaxaca han librado también batallas jurídico-políticas<sup>3</sup> para ser parte del debate, diseño y construcción de mecanismos y procedimientos institucionales basados en el reconocimiento de la diversidad étnica, jurídica y política del país.

Con una vieja historia de participación de organizaciones civiles e indígenas, y con un complejo mosaico cultural en el que conviven por lo menos 15 pueblos indígenas diferentes, Oaxaca es el único estado del país que ha integrado en su legislación electoral disposiciones para la "Renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario" (1995).<sup>4</sup> Oaxaca fue además la primera

<sup>1</sup> Este mismo número de municipios se mantuvo para las elecciones municipales del año 2001.

<sup>2</sup> Rabotnikof hace referencia a que "algo llega a ser público porque logra movilizar la atención general, porque consigue institucionalizarse como tema. Esto es lo que constituye su visibilidad y carácter manifiesto (como opuesto al secreto). Finalmente, el carácter abierto y accesible depende de la capacidad de los actores para formular temas y lograr que éstos penetren a través de las compuertas del sistema político". Nora Rabotnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, México, IFE (Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos), 1997, p. 64.

<sup>3</sup> Con el concepto se hace referencia a la posibilidad de reinscribir la justicia en el terreno de las luchas sociales concretas, las que hacen posible su vigencia y un horizonte de posibilidades más allá del terreno formal de la política y del derecho. Desde esta perspectiva, las decisiones políticas son parte de la deliberación, es decir, del encuentro polémico entre sujetos políticos. El concepto es desarrollado por Jacques Derrida, *Fuerza de ley: el fundamento místico de la autoridad*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 60-67. Para mayor referencia véase también Benjamín Arditi, "La impureza y los universales", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 10, Madrid, diciembre, 1997, pp. 46-69.

<sup>4</sup> Véase el "Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca", Libro cuarto, De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario, que comprende los artículos 109-125. La fuente es: *Compendio de legislación*

entidad en la que se aprobó una ley en materia de derechos indígenas, que es reglamentaria del artículo 16 de su Constitución Política (1998).<sup>5</sup> Algunos intelectuales y líderes de organizaciones indígenas participaron en la integración de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (febrero de 1996), así como en las mesas de diálogo para una salida digna y pacífica al conflicto en Chiapas.

Por tanto, el objetivo de este texto es analizar lo que sucede en tres periodos electorales para los distintos cargos en Oaxaca en el régimen de partidos políticos, antes y después del reconocimiento legal e institucional del sistema de usos y costumbres de los pueblos indígenas para elegir a las autoridades municipales. Esto es con el fin de comprender cómo coexisten los dos sistemas electorales y, particularmente, cómo ha incidido el sistema de usos y costumbres en el comportamiento de las votaciones en los diferentes periodos y tipos de elección.

Este propósito nos sitúa en cinco temáticas que se desarrollan como apartados de este ensayo. Primero, qué conceptos nos ayudan a entender un diseño institucional cuya novedad radica en la inclusión de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el juego político-electoral.<sup>6</sup> Segundo, cuál es el debate, avan-

---

*electoral de Oaxaca*, edición especial, Oaxaca de Juárez, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998, pp. 78-80. Nota: en las siguientes citas de esta fuente me referiré al *Código electoral de Oaxaca*.

<sup>5</sup> México, *Leyes, Propuesta de iniciativa de ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca y Procuraduría de la Defensa del Indígena, 1998, pp. 1-39.

<sup>6</sup> El tema de estudio fue discutido ampliamente con el doctor Josep María Colomer, durante su cur-

ces y expectativas en relación con el reconocimiento y garantía de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Tercero, qué importancia cobra el municipio como espacio local en el que se dan los procesos de cambio, inercias y reacomodos político-electorales y la defensa de los derechos indígenas. Cuarto, cuáles son las principales transformaciones legislativas e institucionales que permiten la elección de autoridades municipales bajo el régimen de usos y costumbres en Oaxaca. Quinto, qué ha sucedido estadísticamente con las elecciones celebradas durante 1992, antes de reconocerse el sistema de usos y costumbres, así como en 1995 y 1998, una vez aprobado este régimen de elección. Las bases de datos para el análisis estadístico fueron proporcionadas por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE-O). Sin embargo, el manejo de la información en esta investigación es responsabilidad de la autora.

## DEMOCRACIA, INSTITUCIONES Y DERECHO DE VOTO: EL ENFOQUE

El reconocimiento institucional del régimen de usos y costumbres como un sistema normativo que rige la vida comunitaria y municipal de los pueblos indígenas y su coexistencia con otro sistema de reglas formales, como lo es la representación por partidos políticos —que se define cada vez más por la competencia

---

so de Instituciones Políticas, de ahí que se retome principalmente su teoría y algunos aspectos relacionados con los mecanismos de exclusión/inclusión del derecho de voto en algunos países de América Latina.

electoral y alianzas que dan viabilidad a la alternancia en el poder— son mecanismos de inclusión que tienden a ampliar los procesos de ciudadanía y democratización.<sup>7</sup> Desde un punto de vista normativo y político, la articulación de estos dos sistemas electorales puede ser interpretada como un diseño institucional novedoso que responde a la pluralidad política y cultural del país y a la exigencia de los reclamos de representación política de los pueblos indígenas. Esto implica investigar si procesos de esta naturaleza contribuyen a dar certidumbre a la ciudadanía y a encauzar los desafíos que representa reconocernos en esa pluralidad, haciendo un uso del voto cada vez más estratégico y menos corporativo.

Este tipo de procesos político-electorales pueden ser tratados desde las teorías de la elección social, que permiten interpretar ciclos políticos en los que tanto líderes como electores deciden sobre formas de gobierno y estilos de gobernar. Así, Josep Colomer aporta un modelo para estudiar temas como el derecho al voto, los procedimientos de votación y los alcances de la agenda electoral.<sup>8</sup> A continuación, de acuerdo con Colomer, abordaremos algunos de estos aspectos, que son

---

<sup>7</sup> Para Touraine la democratización se relaciona “con el reconocimiento de los derechos fundamentales que limitan el poder del Estado, la defensa de la ciudadanía, es decir, del derecho de pertenencia a una colectividad política que se atribuyó el poder de hacer leyes y modificarlas”. De acuerdo con este postulado, “la democracia se define una vez más por la interdependencia de tres principios: limitación del poder, la representatividad y la ciudadanía...” Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1995, p. 135.

<sup>8</sup> Josep Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

de utilidad para entender el significado de los mecanismos de inclusión y de exclusión bajo diferentes fórmulas institucionales.

El objeto de la política es “la provisión de bienes públicos por líderes” por medio de la estructura política que son las instituciones. De manera que la política supone “intercambios de mutuo beneficio entre líderes y ciudadanos. El intercambio es entre líderes que proveen bienes públicos y los ciudadanos que dan a los líderes su apoyo o sus votos”. Y el papel de las instituciones políticas es el de “establecer las áreas de la actividad pública y las reglas para seleccionar a los líderes”.<sup>9</sup>

Este esquema básico es válido para cualquier tipo de régimen político, democrático y no-democrático. Sin embargo, Colomer advierte:

Cuanto menor es el número de personas que participan en el nombramiento de los líderes y en la toma de decisiones, mayor es la probabilidad de que las decisiones políticas satisfagan sólo intereses privados o intereses públicos de pequeños grupos. Los gobernantes no-democráticos o auto-nombrados tenderán a satisfacer los intereses comunes de ellos mismos y sus seguidores y resistirán las demandas de otros grupos mediante mecanismos restrictivos o represivos.<sup>10</sup>

Esta apreciación del autor es lo que más se acerca a la definición de mecanismos de exclusión institucionales mediante reglas de procedimiento que garantizan, por ejemplo, la permanencia en el poder de un partido a costa de una míni-

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 14.

ma utilidad social para amplios sectores. En contraparte, y en relación con los mecanismos de inclusión, Colomer agrega: "Cuanto mayor sea el número de individuos que participen en la elección de los líderes y la toma de decisiones, mayores serán las oportunidades de que los grupos grandes desarrollen sus demandas y obtengan satisfacción con los resultados políticos". Por tanto, "diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes grados de eficiencia social" para satisfacer las demandas de diferentes grupos de ciudadanos en la provisión de bienes públicos.<sup>11</sup>

Otro factor de análisis que puede considerarse como un mecanismo de inclusión es el derecho al voto. Para Colomer, históricamente la ampliación del derecho de voto ha estado vinculada a cambios importantes en las reglas electorales, en el sistema de partidos y en otros elementos institucionales. De acuerdo con el autor, la ampliación del derecho de voto a sectores de población antes excluidos y el diseño de instituciones democráticas son dos mecanismos de inclusión capaces de generar oportunidades y un mayor beneficio social para amplios sectores de la población.

Colomer sostiene que "los regímenes democráticos pluralistas basados en electorados complejos, reglas de votación inclusivas y división de poderes tienden a producir resultados socialmente eficientes".<sup>12</sup> Sin duda, característica por excelencia de las sociedades modernas, en las que la inclusión de nuevos votantes puede resultar "bien inocua, bien arriesga-

da, bien amenazante". Sin embargo, el autor observa que cuando se incluye a votantes como los grupos étnicos dominados, éstos pueden ser ubicados por los gobernantes como una amenaza para el "equilibrio político establecido".<sup>13</sup>

En el caso de los pueblos indígenas se requieren fórmulas institucionales democráticas novedosas que garanticen, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, para superar las diversas formas de exclusión que enfrentan en el país. Bien lo aclara Colomer, los ajustes en el sistema electoral o de partidos deben ser acompañados de cambios institucionales para ser realmente eficientes.

Así, en términos generales, el concepto de exclusión se relaciona con lógicas en las que está presente la marginación de individuos o grupos de las relaciones sociales o económicas, o del ejercicio de la ciudadanía (exclusión política), o bien de una convivencia pluricultural. En este sentido, la inclusión se vincula estrechamente con el reconocimiento de derechos a amplios sectores de la población en los diseños institucionales democráticos. De ahí que la democracia se defina "como la penetración del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos en el campo de la decisión".<sup>14</sup> En el caso oaxaqueño, se trata de la inclusión en el orden legal e institucional político-electoral de los derechos políticos de los pueblos indígenas a partir de sus formas de participación y representación política —de acuerdo con las cuales han ejercido su

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>14</sup> Touraine, *op. cit.*, p. 41.

autoridad en el ámbito comunitario y municipal— y de su coexistencia con el régimen de partidos políticos, ahora bajo reglas del juego claras, visibles y más equitativas.

#### LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: EL DEBATE

Se puede afirmar que uno de los desafíos que enfrenta el sistema político mexicano es cómo garantizar, en los diferentes niveles de gobierno, mecanismos institucionales democráticos incluyentes de la representación y participación política de los pueblos indígenas que conduzcan a una redistribución del poder social. En diferentes ámbitos se han debatido los derechos indígenas, se han firmado pactos, se ha llegado a acuerdos, ha cambiado el discurso de los actores políticos, aunque también han quedado sin salidas políticas negociadas algunos conflictos y propuestas.

En el ámbito internacional, el gobierno de México se encuentra vinculado jurídicamente al Convenio 169 de la OIT sobre *Pueblos indígenas y tribales en países independientes*, que entró en vigor desde 1991. Se trata del único instrumento en el sistema internacional de derechos humanos que se refiere a los derechos indígenas y que tiene fuerza de ley. Este convenio fue tomado como fundamento por la legislatura del estado de Oaxaca en 1995 para dictaminar las reformas electorales en materia de derechos indígenas.<sup>15</sup> En ese momento se

apeló al Convenio para dejar claro que el reconocimiento del sistema de usos y costumbres de los pueblos indígenas no es incompatible con el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales, como los derechos políticos.<sup>16</sup>

En el ámbito nacional, destacan algunos espacios en los que se han discutido los derechos políticos de los pueblos indígenas. A partir del conflicto en Chiapas se han suscitado diversos procesos sociales, jurídicos y políticos ante la exigencia del reconocimiento de los derechos indígenas en el orden jurídico nacional y en los estados. Asimismo, de acuerdo con los compromisos pactados por el gobierno federal con el EZLN en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (ASAL), aún está pendiente la reforma constitucional con fundamento en estos acuerdos, como una solución pacífica con justicia y dignidad al conflicto en Chiapas. Por otro lado, los avances legislativos en estados como Oaxaca permiten valorar la insuficiencia de las más recientes modificaciones constitucionales aprobadas en materia de derechos indígenas (2001). En esta recomposición de la relación del Estado con los pueblos indígenas, los partidos políticos han introducido cambios en sus progra-

---

ma electoral”, *Revista del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*, núm. 1, julio-septiembre, México, 2000, pp. 15-44.

<sup>16</sup> En términos de los derechos del hombre y del ciudadano, “los derechos políticos (libertad de asociación en los partidos, derechos electorales) están vinculados a la formación del Estado democrático-representativo e implican una libertad activa, una participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del Estado (son una libertad de)”. Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, vol. 1, 11a. ed., México, Siglo XXI, 1998, p. 459.

---

<sup>15</sup> Juan José Jiménez, “Tesis electoral. Los municipios de usos y costumbres en Oaxaca: su siste-

mas y agendas electorales para respaldar sus propuestas y garantizar la representación indígena en los puestos de elección popular. Mencionaré brevemente cómo se ha planteado el reconocimiento de los derechos políticos en los Acuerdos de San Andrés y en los documentos básicos de los partidos políticos y dejaré para los siguientes apartados lo relativo a los procesos político-lectorales en el estado de Oaxaca.

### *Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar*

En este documento el gobierno federal se comprometió a garantizar constitucionalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para ser ejercido “en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional” y que permita alcanzar sus “derechos sociales, económicos, culturales y políticos”. Los derechos políticos de los pueblos indígenas se plantean como el fortalecimiento “de su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus propias formas de gobierno interno”. Mientras que los derechos de jurisdicción remiten a la aceptación de “sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos”.<sup>17</sup>

### *Los partidos políticos*

La visibilidad política de los pueblos indígenas ha conducido a los partidos políticos a adecuar sus orientaciones y acciones para incluirlos. Una forma de acercarnos a estos cambios es el análisis del discurso que está presente en los documentos básicos de los tres principales partidos del sistema político mexicano: Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

a) Los pueblos indígenas no aparecen en los documentos básicos del PAN. Sus principios asientan que: “La nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia...”.<sup>18</sup> Únicamente se toma posición respecto de la población rural (ejidatarios, agricultores o campesinos), pero no en relación con los indígenas.<sup>19</sup>

b) Por su parte el PRI fija oficialmente su posición respecto de “las causas indígenas” en un documento en el que se apropia del discurso sobre derechos, autonomía y nueva relación, para defenderlo, presentándose “como si” fuera un actor que ha sido ajeno a la problemática de los indígenas. En sus estatutos, establece el funcionamiento de una Comisión de Asuntos Indígenas, que al ser parte del Consejo Político Nacional comparte la atribución de “aprobar las plataformas electorales que el Partido debe presentar

<sup>17</sup> “Acuerdos del gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena (formalizados el 16 de febrero de 1996)”, México, INI, 1996, pp. 6-7 del documento 1.

<sup>18</sup> Principios de Doctrina del PAN, consultados en <http://www.pan.org.mx/Inbas/Principios.asp>

<sup>19</sup> *Ibid.*

ante los organismos electorales competentes, para cada elección en que participe”.<sup>20</sup> Por otro lado, en su plataforma electoral 2000-2006 el PRI se compromete a

[...] impulsar reformas legales que promuevan la participación y representación política de los indígenas; considerar la creación del municipio indígena, mediante el instrumento legal correspondiente; (postular) candidatos indígenas en los municipios y distritos en donde existan estas comunidades; así como garantizar la elección de representantes indígenas en todos los procesos electorales.<sup>21</sup>

c) El PRD incorpora el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas bajo una misma lógica discursiva que está presente en su programa, declaración de principios, estatuto y línea política del 2001. Aquí destacan los mecanismos para garantizar candidatos de los pueblos indígenas en la elección de la dirigencia perredista y en los cargos de representación popular. Estos últimos quedan sujetos a las disposiciones generales del PRD para elección de candidatos, pero también pueden participar como candidatos externos. Específicamente, para las candidaturas de regidores y síndicos de los ayuntamientos se consideran criterios de representación que respeten “las disposiciones reglamen-

tarias referentes a los integrantes de los pueblos indios”.<sup>22</sup>

Un estudio realizado por Laura Ruiz (1997) sobre los comicios federales de 1997 y las preferencias electorales en los municipios del país que concentran a población indígena concluye que en éstos gobernaba el PRI, mientras que el PRD se había convertido en la segunda fuerza política y el PAN en la tercera. Ruiz subraya que en el caso de los municipios de Oaxaca adquiere una gran relevancia el número de municipios gobernados mediante el principio de usos y costumbres, pues constituye 35.1% del total de municipios indios del país.<sup>23</sup>

## EL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE LUCHA POLÍTICO-ELECTORAL

### *Su importancia*

De acuerdo con varios autores,<sup>24</sup> desde la década de los años ochenta la institución

<sup>22</sup> Estatuto del PRD, consultado en: <http://www.prd.org.mx/docbas/descarga/estatutos.doc>

<sup>23</sup> Laura Ruiz, *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*, México, INI (núm. 2 de la Serie Documentos de Trabajo), 1997.

<sup>24</sup> Fausto Díaz, *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO (Colección del Barro Nuestro), 1992; Fausto Díaz et al., “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colmex, 1995, pp. 135-162; Alberto Aziz, “Municipio y transición política: una pareja en formación”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colmex, 1995, pp. 207-230; Cipriano Flores, “Presentación”, en María Cristina Velásquez, *El nombramiento: las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, IEE-Oaxaca, 2000, pp. 11-14.

<sup>20</sup> Estatutos del PRI (artículo 78), consultados en <http://www.pri.org.mx/01.basicos/estatutos/estatutos.htm#t3>

<sup>21</sup> Plataforma Electoral 2000-2006 del PRI, consultada en [http://www.pri.org.mx/02.estructura/sectores\\_org/fundacion/documentos/pla2000/lareforma.html#3](http://www.pri.org.mx/02.estructura/sectores_org/fundacion/documentos/pla2000/lareforma.html#3)

del municipio en México ha sido motivo de debate académico y político. En general, los autores coinciden en señalar características que se relacionan con el papel cada vez más importante del municipio y su gobierno: el ayuntamiento, como arena de conflictos políticos y como escenario de una creciente participación de la ciudadanía. Algunos de estos rasgos repercuten también en el debate de los derechos indígenas.

a) El municipio adquiere una mayor importancia en el contexto nacional con las reformas al artículo 115 constitucional en el año de 1983, al serle reconocidas mayores facultades y capacidad para atender las demandas de su población.

b) Los municipios, y los ayuntamientos como forma de gobierno, actualmente son escenario de importantes e innovadoras formas de participación y de relación entre actores. La emergencia de actores políticos le imprime una fuerte dinámica al ámbito municipal por ocupar un sitio en un órgano fundamental de autoridad y decisión colectiva. También es notable la irrupción de actores sociales que trabajan en diversas áreas y problemáticas. En este ámbito destacan la acción social y política de diferentes organizaciones, entre ellas las indígenas.

c) Los municipios, como espacio político, han experimentado un aumento de la competencia electoral y de la alternancia de partidos, con el fortalecimiento de la oposición y de las alianzas que convocan a votar estratégicamente frente a un voto que fue durante mucho tiempo eminentemente corporativo.

d) Los gobiernos municipales enfrentan situaciones de ruptura y de emergen-

cia de la pluralidad. En el ámbito regional y municipal se empieza a tejer en forma generalizada una red de nuevas experiencias de gobierno en donde se están desarticulando las viejas formas caciquiles de representación de intereses y de partido hegemónico.

e) En algunos municipios con fuerte presencia indígena, se disputan propuestas de autonomía para el ejercicio de los derechos colectivos de diferentes pueblos indígenas. Es el caso de municipios donde se reproducen estratégicamente mecanismos de exclusión de la participación y representación política de estos pueblos, en medio de fuertes conflictos y de relaciones inter e intraétnicas de poder de los indígenas con los partidos políticos y los grupos de poder dominantes, así como entre los propios pueblos y sus autoridades.

#### *El sistema de usos y costumbres en el terreno electoral*

Los pueblos indígenas oaxaqueños son parte también de este cambiante espacio político. Es en el ámbito comunitario y municipal en donde han coexistido el régimen de partidos políticos y el sistema de usos y costumbres, a veces en forma antagónica y otras garantizando su mutua existencia. Esto es porque el PRI, como partido hegemónico durante muchos años, se ha articulado en torno a estas estructuras de organización comunitaria indígena para contar con mecanismos de control político y económico efectivos que garanticen su permanencia en el poder por medio de la manipulación del voto y de su injerencia en las comunidades.

Fausto Díaz narra que antes del reconocimiento jurídico de los usos y costumbres, la vigencia de este sistema permitía el control hegemónico del PRI en los procesos político-electorales. Así, las personas elegidas para ocupar el ayuntamiento, mediante el sistema de cargos comunitarios, eran “presentadas oficialmente como candidatos del PRI, a fin de ajustarse a las leyes electorales. De esta manera, la elección formal se convertía en un ritual que legitimaba a ambos sistemas. Sin embargo, esta relación no fue siempre de común acuerdo y sin tensiones. De hecho, estas reglas del juego no escritas, la emergencia de nuevos actores, las relaciones de antagonismo por diversos tipos de intereses y los conflictos postelectorales son parte de lo que el mismo Díaz llama “la disputa por el poder local”, y que las propias comunidades conocen como divisiones internas.<sup>25</sup>

Lo descrito por Díaz fue reforzado en este estudio con testimonios recogidos entre autoridades de dos municipios indígenas oaxaqueños, que expresaron que antes del reconocimiento jurídico al régimen de usos y costumbres los pueblos indígenas elegían a sus autoridades en las asambleas comunitarias, el PRI las registraba como sus candidatos y las autoridades municipales seguían varias estrategias para ajustarse a las leyes vigentes en ese momento. Un mecanismo era que los responsables de realizar la elección cruzaran las boletas electorales a favor del PRI, presentándose casos en los que llenaban toda la lista nominal. Por eso el porcentaje correspondía a 100% del padrón electoral. Otra estrategia era (o es)

que los campesinos e indígenas “emitieran su voto” a favor del PRI, cuando sus candidatos eran las autoridades que ellos ya habían designado en su asamblea comunitaria.

Lo anterior nos permite entender la importancia que tiene la incorporación del sistema de usos y costumbres en la legislación electoral del estado de Oaxaca para elegir a los concejales municipales, su vigencia y reconocimiento como una institución con capacidad de garantizar los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya sin las viejas estructuras clientelares del PRI y como una fórmula institucional novedosa que aporta estabilidad política a un régimen que enfrenta grandes desafíos de la ciudadanía en torno a procesos de democratización.

En este sentido, el director de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral (IEE) reconoce que con la desaparición de la afiliación partidista (hacia el PRI) en los municipios de usos y costumbres, cambió el interlocutor de las comunidades, que ahora ya no van al PRI a registrar su planilla, sino al instituto. Por tanto, la participación comunitaria se hace más abierta, más pública. “Nosotros no podemos ocultar un sistema electoral, a la mejor el PRI sí lo hacía”, dice.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Fausto Díaz, 1992, *op. cit.*, pp. 100-101.

<sup>26</sup> Entrevista a Juan José Jiménez Pacheco, director de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, diciembre de 2000.

EL ESTADO DE OAXACA  
Y LOS DERECHOS POLÍTICOS  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN  
ESTATAL ELECTORAL

En una superficie territorial de poco más de 95 000 km<sup>2</sup>, Oaxaca concentra 720 ejidos y 640 núcleos comunales. Sus 570 municipios están integrados en 30 distritos rentísticos y judiciales, 11 distritos electorales federales y 25 distritos electorales locales. De los 11 distritos electorales federales, 10 se pueden tipificar como indígenas por contar con 30% y más de hablantes de lengua indígena.<sup>27</sup> En el 2000, la población total estatal era de 3 438 765 habitantes; la población hablante de lengua indígena (PHLI) representaba 37.11% del total de la población de cinco años y más del estado. La entidad tiene una composición pluriétnica, pues en su territorio coexisten 15 pueblos indígenas: amuzgo, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, cuicateco, huave, izcatéco, mazateco, náhuatl, mixteco, mixe, triqui, zapoteco y zoque. Asimismo, el Censo registró hablantes de 63 lenguas indígenas diferentes.<sup>28</sup>

*El reconocimiento legal  
del sistema de usos y costumbres*<sup>29</sup>

En un contexto de discusión y acuerdos nacionales para la *reforma política del*

*Estado*, durante 1995 Oaxaca inició su propio proceso de cambio político-electoral. En ese año se modificó la Constitución Política de la entidad y en diferentes ocasiones el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). Entre los cambios formulados, la Constitución establece en su artículo 25 (antepenúltimo párrafo) que: "La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos".<sup>30</sup> Con base en esta disposición general, en el CIPPEO se legisla por primera vez la elección de concejales municipales en aquellos municipios que opten por el régimen de usos y costumbres.

Así, en 1995 se puso en práctica la nueva reglamentación en la elección de los concejales municipales. Para ello, el IEE-O "adoptó criterios generales diversos que fueron aplicados en los municipios indígenas a efecto de formalizar los actos electorales respecto de los usos y costumbres".<sup>31</sup> El régimen de elección por usos y costumbres tuvo un impacto contundente en el proceso electoral de 1995: 72% de los municipios de la entidad, es decir, 412 de 570, nombraron a sus autoridades con base en sus instituciones y sistemas normativos propios de elección.

Posteriormente, el IEE-O elaboró una propuesta de reformas al *Código electo-*

se el artículo de Jiménez, *op. cit.*, así como el libro de María Cristina Velásquez, *El nombramiento: las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, IEE-Oaxaca, 2000. Por tanto, sólo me referiré brevemente a estos aspectos.

<sup>30</sup> México, Leyes, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, LVI Legislatura del Estado, 1998.

<sup>31</sup> Jiménez, *op. cit.*, p. 26.

<sup>27</sup> Jiménez, *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> Véase tabulados en INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México, INEGI, 2001. Los porcentajes son cálculos propios a partir de esta fuente.

<sup>29</sup> Para mayor información sobre este tema véa-

ral, recuperando la experiencia de la jornada electoral de 1995, las opiniones de los consejeros electorales y los resultados de un estudio que sistematizó los usos y costumbres indígenas que regulan la elección de autoridades en 411 municipios.<sup>32</sup> La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados y se definió en el libro cuarto del *Código electoral* como “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”. Esta legislación reglamentó los comicios de 1998 para la elección de concejales municipales por el régimen de usos y costumbres.

### *El procedimiento electoral*

En el *Código electoral* se consideran 3 características definitorias de los municipios de usos y costumbres, entre las que destacan estas dos:

II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.

III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.<sup>33</sup>

En el procedimiento de elección, el IEE-O tiene tres momentos de intervención, de

acuerdo con el director de Usos y Costumbres de ese instituto:<sup>34</sup>

El primero es en la primera sesión del año electoral, cada tres años, cuando se definen cuáles son los municipios de usos y costumbres: “el mecanismo que hemos seguido es que les pedimos a las comunidades que nos informen quiénes quieren conservar el sistema de usos y costumbres o bien pasar al régimen de partidos políticos. Es el mecanismo que la ley establece. Es el IEE-O el que debe definir los municipios de usos y costumbres”.<sup>35</sup>

El segundo momento es el de la calificación. Una vez que la comunidad desarrolló libremente su proceso, que nos informó de la fecha y hora de su elección, la ley establece que la comunidad tiene la obligación, a través de sus órganos electorales, de remitir el acta correspondiente. Una vez que contamos con el acta, sesiona el Consejo General del IEE, con el único objeto de calificar la elección. Una vez hecho esto, enviamos el Acuerdo correspondiente y los expedientes electorales al Congreso del Estado, para que éste se erija en Colegio Electoral y emita la calificación de las elecciones.

El tercer momento es cuando se da una controversia en la elección, ya sea en el procedimiento o en el resultado. Lo que ha hecho el IEE-O para resolver las controversias es llegar a acuerdos mediante el diálogo y la concertación. Y sólo en última instancia, como establece la ley, se

<sup>32</sup> *Catálogo municipal de usos y costumbres*, Oaxaca, CIESAS-IEE, 1997.

<sup>33</sup> Fracciones II y III del artículo 110 del *Código electoral de Oaxaca*, 1998, *op. cit.*, p. 78.

<sup>34</sup> Entrevista a Juan José Jiménez Pacheco, *op. cit.*

<sup>35</sup> Artículo 114 del *Código electoral de Oaxaca*, 1998, *op. cit.*, p. 79.

hace una consulta comunitaria por medio de una asamblea o se realiza un peritaje antropológico que sirve de base al dictamen del IEE-O.

### *Los usos y costumbres como sistema electoral*

Las características de este sistema electoral son: la composición de los órganos de gobierno local o sistema de cargos, los conceptos de elegibilidad, el procedimiento de elección de concejales y la validación de los nombramientos. Éstas están definidas en el *Catálogo municipal de usos y costumbres* (1997), en el que se recoge el testimonio de la primera generación de autoridades municipales electas bajo el régimen de usos y costumbres.<sup>36</sup>

Los cargos que se eligen por voto popular son los que integran el cabildo, es decir, los concejales municipales: primer concejal o presidente municipal, segundo concejal o síndico municipal, regidor primero, regidor segundo y regidor tercero. En algunos casos se elige además al regidor cuarto o al regidor quinto.

Los demás cargos municipales son elegidos posteriormente por el Ayuntamiento entrante. Por regla general, los regidores electos por voto popular son: el de Hacienda, el de Obras Públicas, el de Educación y el de Salud, en algunos casos el Regidor de Seguridad.

En la base de estos usos y costumbres de elección de cabildos se encuentra el sistema de cargos, de cuya conformación e importancia habla el presidente del IEE-O:

El sistema de cargos está formado por varios niveles, cada uno con un órgano de representación y varios auxiliares con los que se integran los representantes del ayuntamiento, de la administración de justicia, de la representación agraria, de la iglesia, de los festejos y de la gestión para el desarrollo. Dentro de este orden social (hay cargos) de carácter honorífico, como los concejos de ancianos o caracterizados [...] El sistema de cargos es el eje de la vida política de la gran mayoría de comunidades y municipios del estado de Oaxaca: legítima y válida la pertenencia de los individuos dentro de la comunidad, establece derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos por la colectividad [...] <sup>37</sup>

Sin embargo, el testimonio de un presidente municipal electo por usos y costumbres destaca que en la actualidad ya no importa tanto que se hayan cumplido los cargos como una forma de hacer méritos para ser elegibles, sino la preparación y la experiencia de quien será la autoridad municipal. Respecto del procedimiento de elección de candidatos, menciona como un problema el hecho de que las cabeceras o agencias con mayor población impongan al candidato de su localidad, a costa de la falta de representación de los poblados más pequeños o más alejados.<sup>38</sup>

Respecto de los ciudadanos con derecho a voto, los participantes en la elec-

<sup>37</sup> Cipriano Flores, "El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", *Apuntes electorales del Instituto Electoral del Estado de México*, vol. I, núm. 2, México, 1998, pp. 16-17.

<sup>38</sup> Entrevista realizada a Wilebardo A. Sánchez Rojas, presidente municipal de San Juan Mixtepec, diciembre de 2000.

<sup>36</sup> *Catálogo municipal de usos y costumbres*, op. cit., p. iii.

ción de concejales generalmente son todos los ciudadanos mayores de 18 años, aunque en algunos municipios se excluye de esta participación a los vecindados, a los habitantes de las agencias municipales y a las mujeres, a las mujeres casadas y a las mujeres viudas, y en otros casos se excluye a los mayores de 60 años, o bien, se considera sólo a los varones mayores de 20 años.<sup>39</sup>

En relación con la forma de votar, por lo regular se hace públicamente en la asamblea comunitaria, y en algunos casos en forma secreta, mediante urnas. Velásquez documenta que de los 412 municipios que optaron por el sistema de usos y costumbres en 1995:

[...] 209 utilizaron la levantada de mano como expresión del voto; en 79 pintaron raya en el pizarrón; en 40 utilizaron las boletas y las urnas; en 34 combinaron la levantada de mano con otra expresión; en 10 hicieron una exclamación y en nueve, utilizaron boletas. Como expresiones excepcionales, en tres municipios la fuerza del aplauso determinó al ganador; en otros tres más se formaron planillas; en dos se recogió el voto oralmente; en uno se formaron en fila atrás de los propuestos; en otro, el voto se emitió de manera confidencial y en secreto oral al escrutador; y finalmente, en un municipio cada concejal en funciones nombró a su sucesor y fue cuestión de que la asamblea lo aceptara o no. No se tiene suficientemente especificada la expresión del voto en 20 municipios.<sup>40</sup>

Al final de la elección se elabora un acta “que deberán firmar, invariablemente, la

<sup>39</sup> De acuerdo con una revisión hecha al *Catálogo municipal de usos y costumbres*.

<sup>40</sup> Velásquez, *op. cit.*, pp. 180-181.

autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección”, las personas de la municipalidad que por costumbre debían hacerlo, los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.<sup>41</sup>

Como se ha observado, estos cambios político-electorales en el ámbito municipal vinculan el derecho consuetudinario con el derecho positivo, formas de democracia directa con formas de democracia representativa, el régimen de partidos políticos con el régimen de usos y costumbres, e implican nuevas reglas del juego para los actores políticos. Su debate teórico supone comprender los términos en los que se da esa relación, más que plantear la imposibilidad de su coexistencia. En palabras de Bobbio, la relación entre democracia directa y democracia representativa no es paradójica: “únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un *continuum* en el que es difícil distinguir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda”.<sup>42</sup>

Sin perder de vista esta perspectiva, estudiaremos los resultados electorales estatales y locales de diferentes periodos, retomando como preocupación central la posible incidencia del sistema de usos y costumbres en el comportamiento electo-

<sup>41</sup> Artículo 117, Fracción III del *Código electoral de Oaxaca*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>42</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 2a. ed., México, FCE, 1996, pp. 60-62. Cabe aclarar, siguiendo a Bobbio, que ni al propio régimen de usos y costumbres es posible caracterizarlo como una forma pura de democracia directa, así como tampoco a la asamblea comunitaria, porque ésta es regulada por los representantes.

ral y su coexistencia con el régimen de partidos políticos.

## LAS ELECCIONES Y LOS RESULTADOS ESTADÍSTICOS

Es importante señalar que las elecciones estatales y municipales para los diferentes puestos de elección popular se efectúan simultáneamente. En el caso del gobernador cada seis años y para el Congreso local y las presidencias municipales cada tres años. Se estudian tres periodos y las elecciones estatales y municipales (cuadro 1). Para el análisis de los resultados electorales se han considerado distintos criterios de comparación, como los sociodemográficos y la distinción entre los municipios que eligen autoridades municipales por el régimen de usos y costumbres y por el de partidos políticos. La base de datos es una elaboración de la autora y contiene los 570 municipios y alrededor de 130 variables.

### *Elecciones para diputados de mayoría relativa*

a) En 1992 las preferencias electorales las concentra el PRI casi en 73%; la segunda preferencia es el PRD, pero abajo del PRI en 63.65 puntos porcentuales; casi similar a la distancia entre el PRI y el PAN como tercera preferencia electoral.

b) En 1995, aun cuando el PRI se mantiene como primera preferencia, disminuye la distancia con la segunda y tercera fuerzas electorales. En el caso del PRD se reduce a 28.28 puntos y con el PAN a 40.19 puntos porcentuales.

c) En 1998 la diferencia entre el PRI y el PRD es apenas de 12.34 puntos porcentuales, mientras que entre el PRI y el PAN es un poco menos que en 1995 (35.73%). Cabe señalar que esta misma relación se puede observar en las preferencias electorales para gobernador y concejales municipales de ese año.

### *Los porcentajes de votación*

a) En términos generales se puede observar, para los tres periodos analizados y para cada cargo, una disminución en la preferencia electoral hacia el PRI y un aumento de la misma hacia el PRD y para el PAN. Esta tendencia es más acuciante entre una y otra elección para gobernador, intervalo en el que el PRI pierde 27 puntos porcentuales, mientras que el PRD aumenta su preferencia casi en ese mismo puntaje. Esto significa que los votos que pierde el PRI los gana la izquierda (PRD) principalmente.

b) En las elecciones de 1995 se registraron el mayor y menor porcentajes de votación, siendo el más alto el de concejales (54.82%) y el más bajo el de diputados (35.87%). Sin embargo, si comparamos 1995 y 1998, el porcentaje más bajo de votación para diputados aumentó en un poco más de 13 puntos porcentuales.

c) El bajo porcentaje de votación para diputados en 1995 es probable que haya sido efecto de la aprobación del nuevo ordenamiento jurídico electoral o de "las nuevas reglas del juego" y de que esta votación haya sido producto de unas elecciones más limpias y con menor injerencia del PRI.

CUADRO 1. *Concentrado de los resultados estatales en las elecciones para gobernador (1992 y 1998), diputados de mayoría relativa y concejales municipales (1992, 1995 y 1998). Porcentajes*

<i>Elecciones para gobernador</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>otros</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Votación</i>	<i>Abstencionismo</i>
1992	5.13	74.26	9.36	7.32	3.93	40.34	59.66
1998	10.09	47.18	36.17	3.25	3.31	50.1	49.9
<i>Elecciones para diputados de mayoría relativa</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>otros</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Votación</i>	<i>Abstencionismo</i>
1992	6.01	72.78	9.13	7.55	4.52	40.08	59.92
1995	11.35	51.54	23.26	8.32	5.53	35.87	64.13
1998	11.00	46.73	34.39	3.92	3.95	49.14	50.86
<i>Elecciones para concejales municipales por el régimen de partidos</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>otros</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Votación</i>	<i>Abstencionismo</i>
1992 (554 municipios)	3.19	71.30	12.32	8.34	4.86	37.76	62.24
1995 (158 municipios)	16.76	44.86	27.37	7.88	3.13	54.82	45.18
1998 (152 municipios)	16.45	46.72	30.43	3.84	2.57	54.62	45.38

d) La tendencia general en los porcentajes de votación indica que no ha habido un aumento significativo del electorado y que la disputa por los votos se da entre uno y otro partido, frente a un electorado que fluctúa entre 36 y 55 por ciento.

e) La competencia electoral no ha impactado significativamente en la reducción del abstencionismo. Se orienta a mantener un voto duro y clientelar en el caso del PRI. Algo que quizá también se presente en el PRD al cambiar los líderes de militancia partidista (PRI-PRD). Sin embargo, la competencia partidista que se observa en lo general puede contrastar si estudiamos un municipio o una región a lo largo de diferentes años electorales.<sup>43</sup>

### *Elecciones municipales por régimen de partidos políticos*

a) En los resultados para concejales municipales de 1992 se puede observar la forma en que el PRI se beneficiaba con el registro en sus planillas de las personas electas por cargos comunitarios. En ese año ganó en 529 del total de municipios en los que hubo elecciones válidas

(95.48%). Esto se puede documentar con los porcentajes de votación para el PRI en cada municipio: en 213 municipios el porcentaje de votación era mayor a 95%, incluso en 72 de ellos fue de 100 por ciento.

b) En 1995, al normarse la renovación de usos y costumbres en los municipios, el panorama cambia drásticamente. En ese año, 72.3% de los municipios optó por dar vigencia a este sistema, mientras que los demás participaron en las elecciones mediante los partidos políticos. Fue un año de grandes transformaciones en el imaginario de los ciudadanos. Baste decir que el PRI quedó al frente de menos de 20% del total de los ayuntamientos del estado.

c) No obstante, en 1995 el PRI se mantuvo como primera preferencia electoral con 44.86% de los votos y en 111 de los 158 municipios que eligieron a sus concejales municipales por medio de un partido político. El PRD, su competidor más cercano, sólo ganó en 32 municipios con 27.37% del total de los votos emitidos.

d) Pero los cambios vividos en ese año se hacen más evidentes cuando comparamos con criterios poblacionales los municipios de usos y costumbres y los que se rigen por partidos políticos. El PRI gobernó en 1995 a tan sólo 31.61% del total de la población estatal, porcentaje similar a los municipios de usos y costumbres (35.65%). Así, aunque el PRI se mantuvo como primera preferencia electoral, al ser reglamentado el régimen de usos y costumbres, en 1995 sólo gobernó en la quinta parte de los municipios del estado, lo que equivale a un poco menos de la tercera parte de la población estatal, y principalmente en municipios grandes.

e) En las elecciones de 1998, con un marco normativo modificado, a partir de

<sup>43</sup> Cabe aclarar que este análisis estadístico fue realizado antes de las elecciones de 2001 por régimen de partidos políticos (rpp), en las cuales cambió la preferencia partidista en varios municipios. Un ejemplo es la presidencia municipal de la ciudad de Oaxaca, antes gobernada por el PAN durante dos trienios y ahora por un partido nuevo y minoritario de carácter nacional (el Partido Convergencia por la Democracia). Otro ejemplo es el municipio de Juchitán, el cual había gobernado la oposición, y cuyo ayuntamiento ganó el PRI en el 2001, en medio de fuertes impugnaciones de la izquierda.

la experiencia electoral previa se integran seis municipios más al régimen de usos y costumbres (418) y únicamente 152 permanecen en la competencia electoral por partidos políticos.

f) Durante las elecciones de 1998 para concejales municipales, la presencia del PRI apenas aumentó en relación con la elección de 1995. Por otra parte, la brecha entre este partido y el PRD se pronunció a favor del PRI de 1995 a 1998. Esto significa que el PRI conservó el primer lugar en las preferencias electorales, mientras que la presencia de la oposición disminuye en baja proporción.

g) En 1998, el PRI gobernó en 114 municipios, en donde se concentra 37.05% de la población estatal, porcentaje equiparable al que representan los 418 municipios de usos y costumbres (36.35%). El PAN quedó a cargo de nueve municipios con 14.81% de la población total. Por su parte, el PRD ganó en 28 municipios, más que el PAN pero con un porcentaje menor de población (11.34 por ciento).

h) En términos generales se puede decir que los municipios con menor población son gobernados por el régimen de usos y costumbres y el PRD, en tanto que el sistema de partidos atrae a los municipios que concentran a las grandes ciudades del estado, con el PRI a la cabeza, seguido por el PAN. Más adelante profundizaremos en este punto.

### *Población y distribución territorial del voto según municipios con el régimen de partidos políticos y de usos y costumbres*

a) Si consideramos criterios demográficos como la densidad de población hablante de lengua indígena (PHLI) y hacemos un cruce con los dos sistemas electorales municipales: usos y costumbres y régimen de partidos políticos (UC y RPP), se observa lo siguiente. Respecto de los 185 municipios eminentemente indígenas (con 70% y más de hablantes de lengua indígena), en 1995, 84.3% (156 municipios) eligió a sus autoridades por usos y costumbres, lo cual demuestra la vigencia de este sistema como parte de los derechos colectivos que estos pueblos han ejercido. El restante 15.7% de municipios, eminentemente indígenas y en los que la elección se lleva a cabo por RPP, el PRI conservó su presencia en 23 de ellos, el PRD únicamente en dos y el PAN en ninguno (cuadro 2).

b) De acuerdo con un criterio territorial, en las elecciones para concejales de 1995 los municipios de usos y costumbres se distribuyeron en 60.14% del territorio estatal y los 158 municipios gobernados por el régimen de partidos políticos se concentraron en 39.86% del territorio. Situación que se mantuvo con pocos cambios en 1998, de acuerdo con los resultados de las elecciones municipales de ese año.

c) Lo anterior significa que entre 1995 y 1998 los municipios de usos y costumbres gobernaron casi a 36% de la población en una gran extensión del territorio oaxaqueño (60%). Al contrario de lo que sucede con los partidos políticos, los cua-

CUADRO 2. Número y porcentaje de municipios según densidad de PHLI y régimen político (municipios de “usos y costumbres” y por partido ganador) en las elecciones para concejales municipales, 1995.

		Municipios de “usos y costumbres” por partido ganador						
		UC	Otros partidos	PAN	PRD	PRI	Anulado	Total
Densidad de población hablante de lengua indígena (PHLI)								
1. Con 70% y más de PHLI	Número de municipios	156	2		4	23		185
	% densidad PHLI	84.3	1.1		2.2	12.4		100.0
	% Municipios UC							
	y por partido ganador	37.9	66.7		12.5	20.7		32.5
	% del total	27.4	4		7	4.0		32.5
2. Entre 69 y 31% de PHLI	Número de municipios	67		1	7	21	1	97
	% densidad PHLI	69.1		1.0	7.2	21.6	1.0	100.0
	% Municipios UC							
	y por partido ganador	16.3		9.1	21.9	18.9	100.0	17.0
	% del total	11.8		2	1.2	3.7	2	17.0
3. Con 30% y menos de PHLI	Número de municipios	189	1	10	21	67		288
	% densidad PHLI	65.6	3	3.5	7.3	23.3		100.0
	% Municipios UC							
	y por partido ganador	45.9	33.3	90.9	65.6	60.4		50.5
	% del total	33.2	2	1.8	3.7	11.8		50.5
Total	Número de municipios	412	3	11	32	111	1	570
	% densidad PHLI	72.3	5	1.9	5.6	19.5	2	100.0
	% Municipios UC							
	y por partido ganador	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	72.3	5	1.9	5.6	19.5	2	100.0

les gobernaron casi a 64% de la población principalmente en las áreas urbanas (en 40% del territorio).

d) Con base en esta comparación entre los municipios gobernados por cada régimen y la concentración de población municipal, se deduce que 60% de los municipios de usos y costumbres tenían una población de menos de 2 500 habitantes. Por otra parte, en los municipios con régimen de partidos políticos 65.2% de ellos contaban con una población de entre 2 500 y 19 999 habitantes.

Las conclusiones de este apartado confirman que la re-producción del sistema de cargos se lleva a efecto en comunidades y pueblos indígenas pequeños, pero que abarcan gran parte de la superficie territorial del estado. Así, en 60% del territorio oaxaqueño los pueblos indígenas reconstruyen su identidad cultural mediante estas formas de organización y participación política estructuradas en torno a territorios en los que históricamente se han concentrado, vínculo que conservan como ciudadanos con derechos y obligaciones, aun en su situación migratoria.<sup>44</sup>

Esta conclusión es de suma importancia, ya que nos permite ver que el criterio lingüístico (PHLI) es insuficiente para caracterizar la presencia indígena en el estado y que la inclusión del sistema de usos y costumbres como una opción electoral posibilita la obtención de más y mejores estadísticas representativas de la población indígena. En lo cualitativo, estas es-

tadísticas permiten afirmar que el sistema de usos y costumbres es una forma de representación política, de organización territorial y de re-construcción de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Por otra parte, el hecho de que en principio los municipios de usos y costumbres sean definidos por los propios ciudadanos —aunque electoralmente el IEE-O los valide cada tres años— es un buen indicador estadístico para tipificar los municipios indígenas de acuerdo con un criterio de autoadscripción y no sólo a partir del criterio lingüístico, con lo cual se relativiza y complementa este indicador definido externamente.

#### *Elecciones estatales y municipales según régimen de elección municipal*

En este punto interesa mostrar cómo se vota según el tipo de régimen (usos y costumbres y régimen de partidos políticos) en las elecciones para gobernador y para diputados. Con este análisis se deja claro que el hecho de elegir autoridades municipales por medio del derecho consuetudinario no exenta a la población de ejercer su derecho a votar en cualquier otro tipo de elección, y de que los partidos políticos tengan que competir para ganar el voto en los municipios con ambos tipos de régimen.

a) En las elecciones para diputados de 1995 el PRI obtuvo mayoría relativa en 491 municipios; de éstos, 72.5% corresponden a municipios de usos y costumbres, lo que significa que el PRI mantiene su hegemonía en el Congreso local. De manera que el PRI cede el espacio local, pero retiene posiciones de poder en los ámbitos distrital y estatal.

<sup>44</sup> Situación que ha sido ampliamente documentada en la literatura sobre migración y migración indígena.

b) En las elecciones para diputados de 1998 el PRI conservó su hegemonía, pero al lado de una oposición perredista fortalecida, sobre todo en municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

c) En las elecciones para gobernador de 1998 el PAN ganó en las ciudades más grandes (Oaxaca, Huajuapam y Tuxtpec), permaneciendo constante su presencia en los tres periodos analizados; así como su ausencia en los municipios que se rigen por usos y costumbres. El PRI ganó en 408 municipios, de los cuales 72.8% corresponden al régimen de elección municipal por usos y costumbres.

d) Si consideramos los 25 distritos electorales, dos de éstos (III y XX) contaban con 100% de municipios que en 1998 se rigieron por el sistema de usos y costumbres, por lo que podría nombrárseles distritos electorales de usos y costumbres. El distrito XX (Tamazulapam), con 19 municipios, eminentemente indígena (con 70% y más de PHLI), de un total de 23; y el III (Ixtlán), con 35 municipios eminentemente indígenas, suma en total 51.

e) Por otra parte, de los 25 distritos electorales, 3 (XVIII, XXIII y XXV) contaban con 100% de municipios que en 1998 eligieron el régimen de partidos políticos, por lo que se les llamará distritos con régimen de partidos políticos. Estos distritos abarcan municipios grandes. Por ejemplo, el XVIII (Tuxtpec) se integra con seis municipios, todos con menos de 70% de PHLI. A diferencia del XXV (Acatlán de Pérez Figueroa), en el que seis de sus ocho municipios son eminentemente indígenas.

f) La comparación de los porcentajes de votación en las elecciones para gobernador de 1998, entre los dos distritos electorales de usos y costumbres y los tres

distritos electorales con régimen de partidos políticos, no arrojó diferencias acuciantes. La votación más baja se dio en uno de los distritos de usos y costumbres (46.17%) y le siguió uno de régimen de partidos políticos (48.26%). Las votaciones más altas se registraron en dos distritos con régimen de partidos políticos (62.53 y 56.82%, respectivamente) y les siguió en tercer lugar un distrito con régimen de usos y costumbres (con 51.67% de votación total emitida).

g) Finalmente, siguiendo con la elección para gobernador de 1998, al ordenar los distritos electorales según el porcentaje de municipios de usos y costumbres y con régimen de partido político, no se encontró ninguna correlación que indique que a menor votación mayor concentración de municipios de usos y costumbres o que a mayor votación mayor concentración de municipios que se rigen por partidos políticos. Ninguna de estas dos afirmaciones podría validarse. Por ejemplo, en los distritos electorales que contienen cada uno aproximadamente 90% de municipios de usos y costumbres (cinco distritos electorales), los porcentajes de votación fluctúan entre 41 y 52%, mientras que en los de régimen de partidos políticos la cifra es de 51%. No hay grandes diferencias.

## CONCLUSIONES

La preocupación que prevalece en el debate académico se centra en el papel de los actores en la re-construcción de la democracia: en qué momentos, qué sujetos, qué procesos, qué formas de representación, cuál democracia. Las preocupacio-

nes más cotidianas son cómo encauzar los desafíos y conflictos sociales, cómo hacer cohabitar derechos individuales y derechos colectivos, cómo redistribuir el poder social, con qué instituciones, con qué mecanismos, cómo ampliar la democracia y desafiarla al ir al encuentro de múltiples y antagónicos actores.

El interés en este texto es simplemente recuperar la experiencia de actores políticos y sociales que han ido al encuentro de los desafíos de su pluralidad social, cultural y política y con su acción han reconfigurado el espacio político-electoral al innovar las reglas del juego para hacer visible la representación política de los pueblos indígenas.

En los pueblos indígenas recae la decisión de ejercer su gobierno interno, de replantear las relaciones entre los actores con poder para poner frente a frente las diferentes alternativas políticas; de buscar las mediaciones necesarias para generar condiciones más propicias que protejan el ejercicio de sus derechos políticos, sin mayor trámite comunitario que la legitimidad que pueda dar el consenso colectivo y el tratamiento de conflictos desde el ámbito municipal.

Sin embargo, no hay que dejar de tener en cuenta que la experiencia de los pueblos indígenas de Oaxaca se constituye desde una historia propia, desde lo local, desde un territorio y una identidad cultural que conforman un contexto estratégico de innovación institucional política para los actores. Por ello, esta experiencia debe pensarse en todas sus aristas y complejidades antes de ser retomada a la luz de otras realidades no menos complejas. Su contribución innegable no la exenta de polémica.

Quizás podamos decir que la inclusión de los pueblos indígenas como sujetos políticos no es inocua ni amenazante, sino arriesgada y desafiante, como un claroscuro que puede engañar la mirada de cualquiera, pero que precisa de comprensión en un contexto en el que se debata la ciudadanía, la política, la democracia, la pluralidad, porque en estos espacios los indígenas imprimen su propia historia, con todos sus antagonismos, cuestionamientos y formas de relación. Finalmente estarán y estaremos ahí para debatir su propia inscripción en el imaginario colectivo.

Experiencias como las de los pueblos indígenas de Oaxaca muestran formas diferentes de construir ciudadanía, como el derecho a tener derechos<sup>45</sup> y la necesidad de contar con las instituciones políticas que garanticen la existencia de comunidades políticas que surgen en la heterogeneidad de la pluralidad social, política y cultural.

Así, los vínculos que podemos establecer como ciudadanos, a partir de los procesos electorales, implican el ejercicio de una identidad como comunidad política que somete a debate no sólo las viejas fórmulas partidistas clientelares sino también el papel actual de la oposición y de las formas tradicionales de participación. Además, esto nos convoca a estar pendientes de cómo se pueden configurar preferencias electorales alternativas

---

<sup>45</sup> Para Hanna Arendt la pluralidad es el reconocimiento recíproco de los ciudadanos como personas o sujetos que tienen el derecho a tener derechos. Enrique Serrano, *Consenso y conflicto: Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México, Ediciones Cepcom, 1998, p. 199.

bajo fórmulas de participación más democráticas, novedosas e incluyentes de los pueblos indígenas. Este debate seguramente rebasa el ámbito de los partidos políticos, pero los incluye como protagonistas en estos procesos de reconocimiento de la pluralidad política.

Una de las conclusiones más importantes de este texto es la que se respalda con el análisis cuantitativo. Teniendo en cuenta criterios poblacionales, territoriales y de representación política, las estadísticas permiten afirmar que el sistema de

usos y costumbres es una forma de representación política, de organización territorial y de la re-construcción de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Así, el que ahora podamos caracterizar a los municipios de usos y costumbres no sólo es un avance en el terreno político-electoral sino en la conformación de un indicador que se define desde la autoadscripción, desde lo cultural y desde la geopolítica. Pensemos aquella realidad que oculta el indicador lingüístico y trabajemos en ese sentido.